

IL RAPPORTO AMBIENTALE

di Emanuela Gallo

1. Premessa - 2. L'ambiente come valore - 3. Il diritto all'ambiente (salubre) - 4. La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà e responsabilità globale - 5. Considerazioni conclusive

1. Premessa

Ambiente etimologicamente significa "ciò che sta intorno"¹.

Con dizionario alla mano verifichiamo che al termine ambiente, nell'ambito della nozione più propriamente "ecologica"², che qui interessa, vengono ricondotti significati diversi: così lo ritroviamo quale "complesso delle condizioni esterne materiali, sociali, culturali, nell'ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano"³ – in cui è evidente il riferimento al solo essere umano, in una visione fortemente antropocentrica –, "luogo nel quale l'organismo vive"⁴, - dove l'ambiente è posto in relazione a tutti gli esseri viventi – ovvero, nell'accezione più globale ed ecocentrica, di "insieme di fattori biotici (viventi) e abiotici (non viventi) di un ecosistema"⁵.

Ciò che emerge dalle definizioni sopra riportate, è che l'aspetto semantico della parola ambiente viene tradotto, in ogni cultura e lingua⁶, in un rapporto di relazione che muta a seconda del soggetto e dei contenuti della relazione.

¹ Dal composto di due termini di origine latina: "amb", intorno, e "entis", participio del verbo "ire", andare o, secondo altra tesi, forma medioevale del verbo "esse" essere.

² Il termine "ecologia" sembra doversi ricondurre a Haeckel che nel 1866 lo conì, secondo una definizione che agli studiosi non appare del tutto soddisfacente, riferendosi ad una "scienza che studia le relazioni degli organismi viventi tra loro e con l'ambiente in cui vivono. Tale scienza segue necessariamente un carattere interdisciplinare poiché si occupa di fenomeni che singolarmente sono oggetto di scienze ben differenti tra loro". Così in Borgonovo Re, *Ecologia*, Dig. Disc. Pubbl. Torino, 1994, pag. 353.

³ N. Zingarelli *Vocabolario della lingua italiana*, Edizioni Zanichelli, 1987, Bologna. Tra le sottospezificazioni troviamo, sempre con una accentuata visione antropocentrica, "l'insieme di persone distinte da interessi, idee", "porzione di spazio racchiusa tra pareti costruite, in un'azienda, ciascuno dei locali in cui i lavoratori esplicano la loro attività". Analoghi concetti in Devoto Oli, *Dizionario della lingua Italiana*, Firenze 1990. In termini analoghi si esprime anche Carovita di Toritto B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in AAVV *Scritti in onore di Predieri*, Milano 1996.

⁴ E. Malizia *Dizionario del Sapere*, edizioni Newton 1997, Roma. Qui l'ambiente è definito specificatamente in senso ecologico, costituito da tutti quei fattori ed influenze esterne che agiscono sulla vita e lo sviluppo degli organismi viventi. Due gli aspetti importanti: il biologico ed il non vivente. Analoghi concetti espressi dal *Dizionario Larousse* citato da Ferrara Fracchia Olivelli Rason in *Diritto dell'Ambiente*, Bari, 1999 pagg. 3-4.

⁵ F. Marchello, M. Perrini, S. Serafini, *Diritto Dell'Ambiente*, 2002, Napoli, riferendosi all'etimo latino "ambire", andare intorno.

⁶ Anche per il diritto anglosassone, "the environment refers to our surroundings. It is often understood to include not only land, air, and water but also the built environment and the condition of local neighbourhood. The environment can, for other, mean something more specific and refer to the conservation of natural habitats and ecology" S. Wolf, A. White, N. Stanley, *Principles of Environmental Law*, Cavendish publishing limited, 2004, London. Nell'ambito del diritto internazionale, l'*Environmental Protection Act* (EPA) del 1990

I significati sopra riportati scandiscono, di fatto, i principali momenti della storia, che potremmo denominare della "consapevolezza ambientale"⁷, nel loro duplice ma allo stesso tempo unitario profilo sociale e giuridico. L'uso del termine ambiente ha infatti subito un processo evolutivo nel suo significato e nella sua applicazione, del tutto speculare nell'ambito socio-culturale e nel pensiero giuridico, tanto che lo studio della "storia"⁸ ambientale potrebbe percorrerli altrettanto facilmente attraverso una riflessione di tipo sociologico ovvero come speculazione di scienza dell'amministrazione. Anzi, per comprendere le teorie giuridiche sviluppatesi intorno alla questione ambientale non si può prescindere da una lettura, complementare, dei profili citati.

La prima espressione del rapporto uomo-natura risponde ad un'esigenza meramente "istintiva"⁹ di appropriazione, trasformazione e fruizione delle risorse naturali a disposizione. La prima nozione cosciente di ambiente, infatti, nasce nell'ambito ristretto dei rapporti di proprietà, tra confinanti o contraenti, tra popolazioni vicine, con l'esigenza di delimitare e tutelare le risorse ambientali a disposizione e di disciplinare l'eventuale risarcimento dei danni allo stesso arrecati, in termini di sottrazione, limitazione, compromissione, di una risorsa di proprietà.

Nonostante il successivo e sempre più diffuso utilizzo in ambito sociale del termine ambiente, per lungo tempo è mancata una definizione autonoma di ambiente tanto nell'accezione di regolamentazione positiva quanto di riconoscimento nell'organizzazione pubblica¹⁰. E' soprattutto con la rivoluzione industriale che l'atteggiamento culturale assunto nei confronti dell'ambiente, il pensiero giuridico ad esso rivolto, muta, si diversifica ed affina.

definisce l'ambiente come "*all or any of the followings, namely, the air, water and land, and the medium of air includes the air within buildings and the air within other natural or man made structures above or below ground*".

⁷ Il presente lavoro, a questo punto, potrebbe assumere tutt'altra direzione, analizzando e discutendo la storia e le prospettive del problema ambientale, andando a scavare, dalla tradizione filosofica greca alla società del *laissez faire*, alle teorie economiche e sulla proprietà, lo sviluppo sociale della questione ambientale. Nonostante tale percorso appaia affascinante almeno in questa sede ci troviamo costretti, per gli approfondimenti più strettamente filosofico-sociali ad un rinvio, tra gli altri, a E.Hargrove, *Foundations of Environmental Ethics*, pubblicato in Italia da Muzzio scienze editore, 1990 o a R. Attfield, *The Ethics of Environmental Concern*, New York, Columbia University Press, 1983.

⁸ La storia ambientale incomincia ad affermarsi come disciplina autonoma, in particolare negli Stati Uniti ed in Germania mentre in Italia è ancora spesso ancillare ad altre discipline che inevitabilmente ne condizionano l'approccio tematico. Cfr. S. Neri Serneri, "Storia, ambiente e società industriale," Rassegna di studi tedeschi in Società e Storia, n. 50, 1990; *Storia ambientale: una nuova frontiera storiografica. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione G. Feltrinelli*, Milano, 17-18 aprile 1997, a cura di A.F. Saba e E. Meyer, Milano.

⁹ Cfr. Mantini, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, 1991, pag. 32, rileva che "in passato nella lunga fase caratterizzata dall'abbondanza dei beni naturali, gli istituti giuridici, di tradizione romanistica che hanno regolato il rapporto tra l'uomo e la natura sono stati unicamente quelli della proprietà, mentre l'aria, il mare, ed i fiumi etc., venivano riconosciuti come *res comune omnium*, ossia beni comuni le cui sorti potenzialmente interessano a tutti gli individui".

¹⁰ Una delle più recenti (ed ultime) esclusioni dell'esistenza di un autonomo concetto giuridico di ambiente lo si ritrova in Cons.Stato, IV, 1 aprile 1991, n. 257 in Foro amm. 1991 pag. 1023 e ss e Giust civ. 1991, I, pag. 2512, secondo cui "nell'attuale ordinamento giuridico non è dato riscontrare l'esistenza di un bene ambiente come autonoma categoria giuridica direttamente tutelabile nella sua globalità". Tale posizione si intreccia, tuttavia, con le prime e sempre più determinate espressioni in senso opposto (vedi prosieguo).

In questa fase più consapevole della storia ambientale, anche in ambito socio-economico, il rapporto con l'ambiente rimane comunque inteso in senso "utilitaristico", come diritto sull'ambiente. In una visione fortemente antropocentrica, l'ambiente rileva quale "fonte di risorse" all'uso dell'uomo ed era per lo più visto come uno spazio "liberamente appropriabile"¹¹, secondo le regole dei rapporti intersoggettivi¹².

Come giustamente è stato fatto notare¹³, nonostante nel nostro ordinamento il termine ambiente compaia per la prima volta già nel 1940, nella normativa di protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, il concetto di rilevanza giuridica di "tutela" dell'ambiente emerge nel diritto positivo solo trent'anni dopo e comunque nell'ambito dell'organizzazione della pubblica amministrazione e della distribuzione delle competenze tra Stato e regioni¹⁴.

Nella dottrina italiana la prima ricostruzione giuridica dell'ambiente viene fatta risalire al pensiero di Giannini dei primi anni '70¹⁵, il quale riconduceva all'ambiente tre gruppi di istituti giuridici distinti:

- la normativa relativa al paesaggio,
- il movimento di idee relative alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua,
- lo studio dell'urbanistica¹⁶.

L'inquadramento giuridico dell'ambiente si compie, tuttavia, solo a seguito di una fase "introspettiva" e "personalistica", a seguito della presa di coscienza della scarsità e complessiva non rinnovabilità delle risorse naturali e quindi, di fatto, dell'esistenza di una precisa valutazione economica dell'ambiente. L'ambiente, in questa fase diviene bene giuridico¹⁷ e valore, ed assume rilievo autonomo in quanto incidente sulla realizzazione sociale della persona ovvero proiezione della persona stessa.

¹¹ Su questo concetto è interessante ricordare che proprio l'evoluzione del pensiero giuridico circa la relazione verso l'ambiente ha portato a considerare che il nostro ordinamento si è arricchito di una terza forma di proprietà che, collocandosi accanto a quella pubblica e a quella privata (tipicamente appropriative), può essere definita "di godimento", poiché la sua caratteristica principale risiede non nell'appropriabilità del bene da parte dei singoli bensì nell'uso e nel godimento che di esso fa la collettività. Cfr. Rodotà *La logica proprietaria tra schemi ricostruttivi e interessi reali* in *Il terribile diritto*, 1981, pag. 47.

¹² Lombardi, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in Murgia, *L'ambiente e la sua protezione*, Milano 1991.

¹³ P.Dell'Anno, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in Riv. Giur. Ambiente n. 6/2005, pag. 958.

¹⁴ Rispettivamente, RD 1357/1940, art. 9, comma 2, n. 3, Regolamento per la protezione delle bellezze naturali, e D.Lgs. n. 4/1972, art. 6, n. 7, in tema di assistenza sanitaria ed ospedaliera, in applicazione dell'art. 117 Cost.

¹⁵ Giannini, *Ambiente: Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1973, pagg. 15 e ss. L'autore, anticipando quanto ritroveremo nella Direttiva CEE 337 del 1985 nonché tutta la produzione normativa degli anni '80 e '90, nel disconoscere una nozione giuridica in senso unitario di ambiente, sostiene che il dato ambientale viene preso in considerazione dall'ordinamento essenzialmente nell'accezione culturale, sanitaria ed urbanistica o delle trasformazioni territoriali.

¹⁶ Alla "tripartizione" di Giannini ha fatto eco Morbidelli (ibidem, 1996, pag. 1122) che individua almeno quattro componenti dell'entità ambiente: l'assetto del territorio, la ricchezza delle risorse naturali, il paesaggio nel suo valore estetico e culturale, la salubrità delle condizioni di vita. Ed è in fondo proprio quest'ultima espressione di "ambiente" ad essere predominante negli anni '90.

¹⁷ L'inquadramento nella categoria di bene giuridico appare più che altro un'esigenza connessa, anche in ragione dell'art. 810 cc, alla possibilità di accordare all'ambiente una tutela giuridica, in tutte le sue esplicitazioni (acqua, aria, suolo etc.) quali "beni della vita". Primo importante avvallo lo troviamo nella decisione della Corte Costituzionale – 19 luglio 1996, n. 259 in Cons. Stato 1996, II, 1220, in cui si menziona il "diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale". Ciò nonostante

Da qui, pressoché contestualmente al riconoscimento dell'esistenza giuridica dell'ambiente, matura l'esigenza di una sua tutela non statica e di quantità ma dinamica e qualitativa. In questo senso, ponendo come fine ultimo la garanzia della qualità della vita, non tanto o non solo l'esistenza del bene ambiente in sé ma la qualità dello stesso assume rilevanza essenziale.

Una volta riconosciuta l'esistenza giuridica, il rapporto uomo-ambiente diventa un rapporto di diritto **all'**ambiente (salubre, appunto). La tutela dell'ambiente diventa momento fondamentale per garantire e salvaguardare la qualità della vita. In questa fase la protezione dell'ambiente diventa il tramite per la garanzia della vita stessa.

Questo momento della storia ambientale è ben vivo e presente nel pensiero dottrinale, sia nazionale¹⁸ sia internazionale¹⁹, e nella giurisprudenza, soprattutto costituzionale, di questi ultimi anni²⁰.

Scopo delle presenti riflessioni è quello di dare un contributo alle più recenti considerazioni che vanno maturando intorno alla questione ambientale.

Utilizzando come chiave di lettura la Carta Costituzionale per ripercorrere i principali passaggi dell'emersione della consapevolezza giuridica dell'ambiente, si vuole verificare e possibilmente dimostrare che la storia ambientale sta entrando in una nuova (e forse la sua più difficile) fase che potremmo definire di "responsabilità globale" che vede necessariamente coinvolti, in un mutato equilibrio, tanto lo Stato-ordinamento, come persona e come organizzazione, quanto la collettività: entrambi impegnati ad "uscire" dal proprio confine, spaziale e temporale, per realizzare propriamente, attraverso comportamenti di solidarietà, il diritto **dell'**ambiente²¹.

2. L'ambiente come valore

Tralasciamo la fase che abbiamo definito "istintiva" e poniamo come punto di partenza della nostra speculazione i lavori ermeneutici sulla Carta Costituzionale del 1948 che dottrina e giurisprudenza hanno svolto sul tema dell'ambiente.

esistono ancora "code", invero giuridicamente anacronistiche, in senso opposto; ad es. in Ramacci, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2001, l'autore nega l'esistenza di un concetto giuridico di "ambiente" e ritiene che il diritto ambientale possa essere individuato solo "per convenzione".

¹⁸ S.Grassi, *Relazione introduttiva* in Greco, *Diritti umani ed ambiente*, ECP, 2000.

¹⁹ Secondo la definizione proposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) riportata su Cordini, *Diritto Ambientale Comparato*, Cedam, 2000, l'ambiente va inteso come "l'insieme degli elementi fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute ed il benessere degli individui e delle collettività", assumendo quindi valore autonomo ed essenziale meritevole di tutela.

²⁰ E' stato scritto che l'ambiente non è un bene bensì un problema (giuridico), e per di più di natura bifronte: un primo aspetto sta nella dimensione della tutela ambientale, in materia di diritti soggettivi, che porta alla discussione dell'esistenza e della portata del diritto soggettivo all'ambiente dei cittadini; e poi un secondo aspetto, di natura costituzionalistica, per cui si può parlare di ambiente solo in quanto si tratti di un bene giuridico tutelato a livello costituzionale. Cfr. F. Spantigati, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto all'ambiente*, in Riv. Giur. Amb. 1999, pag. 221 e ss. Cfr. anche P.Brambilla, *Il danno ambientale nelle normative comunitarie di settore*, in Quaderni della Riv. Giur. Amb., n. 12 /2002, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, pagg. 91 e ss.

²¹ N. Bobbio nel suo testo *L'età dei diritti*, Torino, 1997, pagg. 263 e ss., sostiene che il diritto dell'ambiente è tra quei diritti che "venuti dopo quelli in cui si sono incontrate le tre correnti ideali del nostro tempo, nascono tutti dai pericoli alla vita, alla libertà e alla sicurezza, provenienti dall'accrescimento del progresso tecnologico".

Siamo negli anni '80 e con un rapporto di reciproca causa-effetto rispetto alla crescente esigenza sociale di tutela dell'ambiente, e, quindi, di risoluzione del problema giuridico del bene ambiente, la Corte Costituzionale inizia a tracciare la propria attività interpretativa soffermandosi dapprima sulla collocazione formale del valore ambiente e poi sulla sua definizione sostanziale giuridica. Infatti, se nell'Assemblea Costituente ancora non vi era una chiara percezione della questione ambientale, sicuramente la Costituzione non era vuota di norme di principio in tal senso.

Sull'unitarietà del concetto di ambiente il pensiero della Corte è maturato e si è affinato di fatto nel decennio tra il 1987 ed il 1997, anno dal quale si può sostanzialmente far partire la produzione normativa ambientale in Italia.

In questo periodo le sentenze sia della Corte Costituzionale che della Corte di Cassazione²² fanno insistentemente riferimento ad una nozione giuridica unitaria di ambiente, pur mettendo allo stesso tempo in evidenza il carattere intersettoriale trasversale della problematica ambientale comportante anche l'ampliamento dei settori di intervento dell'organizzazione pubblica.

I tre principali momenti dell'evoluzione indicata sono inquadrabili nell'ambito dei seguenti passaggi di pronunce della Corte Costituzionale:

- “si tende ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali (...) L'ambiente comprende la conservazione, la razionalizzazione gestionale e le condizioni naturali – aria acqua suolo e territorio nelle sue componenti – l'esistenza e la preservazione di patrimoni genetici terrestri o marini, di tutte le specie naturali o vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”;
- “trattasi (l'ambiente) di bene primario e di valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività (...) l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario, sebbene si articoli in varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela. (...) L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua posizione non persegue l'esigenza un habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per esse, ai cittadini; ed infine

²² Sicuramente Cassazione, Sez. Un. Civ. 22 ottobre 1998 n. 440. Meritevoli di menzione sono poi la sentenza 9 aprile 1992, n. 4362, I sez. civile, che evidenziava “l'ambiente in senso giuridico va considerato come un insieme che pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua etc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale ovvero in un contesto senza forma (...) delineato in tal modo il concetto giuridico di ambiente risulta evidente che l'aggressione ad esso, attuata mediante la lesione di uno qualsiasi degli elementi che concorrono alla sua formazione, ha un rilievo autonomo rispetto a quella concernente i suoi aggregati”; con la sentenza 28 ottobre 1993 n. 9727, la 3 sezione penale riteneva che per “ambiente debba intendersi il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona. L'ambiente è una nozione oltre che unitaria anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario; e infine, sentenza 19 giugno 1996, che elevava l'ambiente ad “interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto”. Nell'interpretazione della Corte Costituzionale, vedremo nel prosieguo, l'ambiente assurge a “bene immateriale unitario”, cfr. *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione*, in AA.VV. Ambiente e diritto, 1999.

- “il fatto che 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 venire meno e non intacca la sua natura di bene unitario”²³.

L’ambiente è quindi un bene giuridico, in quanto tale riconosciuto e tutelato da norme. Non è oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo ma appartiene alla categoria dei c.d. beni liberi fruibili dalla collettività e dai singoli. Infine, è costituito da varie componenti di modo che, se ciascuna di esse può essere autonomo oggetto di tutela, la salvaguardia dell’ambiente nel suo complesso non può esaurirsi nella sola protezione delle competenze di settore²⁴.

Tenendo a riferimento lo schema tripartito gianniniano, il Giudice delle Leggi allarga innanzitutto la nozione di urbanistica, da mera “pianificazione dell’edificato” a “programmazione globale del territorio” nella sua intrinseca valenza ambientale²⁵.

Stessa opera ermeneutica viene svolta per i profili attinenti alla tutela delle singole matrici ambientali. Anche in relazione a tali tematiche la Corte Costituzionale ha saputo ricostruire, tra le incertezze e le carenze del dato testuale, un quadro normativo organico, ricondotto ad unità sotto il profilo della competenza²⁶.

Infine, anche per il paesaggio si configura una nozione assai più ampia, comprensiva della “forma del paese”, o “forma sensibile dell’ambiente”, e si inizia a considerare la sua tutela consistente, oltre che nella conservazione, negli “interventi dinamici sul territorio attraverso i quali si manifesta la continua interazione della natura e dell’uomo”²⁷.

Ancora nella vigenza del vecchio art.117 Cost., quindi in assenza di una qualunque esplicitazione dell’esistenza della questione ambientale all’interno della Costituzione - attraverso la definizione delle competenze regionali, sul principio della leale collaborazione²⁸ - la Corte ha perciò riconosciuto ed “organizzato” l’esistenza e la trasversalità dell’interesse riconducibile all’ambiente.

²³ Rispettivamente, sentenza 22 maggio 1987, n. 210; sentenza 30 dicembre 1997, n. 617; sentenza 30 dicembre 1987, n. 641.

²⁴ Corte costituzionale 27 luglio 1994, n. 356.

²⁵ C. Cost. 141/1972, C. Cost. 239/1982, C.Cost.327/1990 in relazione al significato ambientale del DPR n. 616/1977, in particolare artt. 80, 82, 101 del D.P.R. medesimo. Il motivo di interessamento della Corte a tale norma sorge per un discorso di distribuzione delle competenze, tra Stato e Regioni, in ragione degli art. 117 e 118 Cost. Nel definire l’ambito di competenza regionale e nel riconoscere la legittimità di norme regionali che dall’urbanistica spaziavano su tematiche più latamente ambientali, la Corte ha ricondotto nell’alveo della materia trasferita l’urbanistica, anche quelle funzioni delegate espressione dei valori paesistici ed ambientali di cui, peraltro, nel frattempo, la legge n 431/1985 cd. Legge Galasso, si era fatta portatrice.

²⁶ C.Cost. n. 225/1983 e 168/1993 in materia di inquinamento idrico, C.Cost. n. 101/1989 e 5/1991 sulle emissioni in atmosfera, C. Cost, 14/1991 e 306/1992 in tema di rifiuti.

²⁷ Predieri, *Paesaggio*, in Enc. Dir., XXXI, 1981, Milano, pagg. 503-531: “La tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni: nella prima il paesaggio dell’ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici ma ogni preesistenza naturale, l’intero territorio, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l’ambiente in cui vive e agisce l’uomo. Nella seconda (e più ricca di implicazioni e conseguenze) la tutela del paesaggio come forma del paese, plasmata dall’azione della comunità investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l’area in cui viene svolta”.

²⁸ Questo della “leale collaborazione” tornerà spesso come principio cardine per la regolamentazione dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni ed il bilanciamento degli opposti interessi emergenti nei vari livelli territoriali per la materia ambientale. Così lo si

Partendo dall'art.9 Cost., da una prima applicazione che riteneva il termine, ivi presente, di "paesaggio", utilizzato per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di questi beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione di "bellezze naturali", si passa ad una visione secondo cui la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni: verso il preesistente naturale, da una parte, e l'intervento organizzato dall'altra.

Successivamente alla riforma della Carta Costituzionale ad opera della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha portato, per la prima volta, al riconoscimento esplicito di una attenzione giuridica, in più di livello costituzionale, per l'ambiente, tra le discipline oggetto di attenzione giuridica, in più di livello costituzionale, (art. 117, comma 2, lett.s), l'attività "creatrice" del giudice costituzionale si affina ulteriormente e si consolida, delineando l'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto il quale ha, sì, i caratteri, di una materia "trasversale"²⁹, ma non è una "materia" in sé³⁰: l'ambiente si distingue dalle

ritrova nella sentenza n. 308/2003, secondo cui "nei casi in cui per la loro connessione funzionale non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio della leale cooperazione suscettibile di essere organizzato in modi diversi, forme ed intensità della pur necessaria collaborazione". Ovvero ancora nella sentenza n. 6/2004, in materia di energia a dimostrazione di come si sia creata una competenza legislativa sostanzialmente nuova. Cfr. Anzon *"Leale collaborazione" tra Stato e regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 3534.

²⁹ Con la sentenza n. 135/2005, richiamando espressamente la precedente sentenza n. 407/2002, la Corte Costituzionale riafferma l'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, "incide su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza dello Stato in parte anche (...) di competenza concorrente delle regioni".

³⁰ Corte Costituzionale 20 dicembre 2002, n. 536. Attraverso una sempre più elaborata e costante giurisprudenza la Corte evidenzia l'inadeguatezza di una nozione troppo rigida di "materia" per l'ambiente e la irragionevolezza di una interpretazione letterale dell'art. 117 comma 2 che riserva appunto allo Stato, in legislazione esclusiva, la competenza della "materia" della tutela ambientale. Su questa "smaterializzazione" dell'ambiente non sono mancate, tuttavia, delle riflessioni critiche, soprattutto con riferimento alla parte più "ecocentrica" della riforma che introduce, accanto alla "tutela dell'ambiente" (eventualmente inteso come ambiente salubre, quindi a garanzia della vita umana) la "tutela dell'ecosistema", termine mutuato dalla scienza ecologica e che inevitabilmente richiama quella materia, ben definita, che la Corte stessa (cfr. sentenza n. 109 e 1031 del 1988) ha identificato nella dizione "protezione e conservazione della natura". Cfr. Ferrara, *La "materia" ambiente nel testo di riforma del Titolo V della Costituzione* in *AA.VV. Problemi del Federalismo* Giuffrè, Milano 2001, pag. 185 e ss.; S. Grassi, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente e Sviluppo* 2001, n. 7, pag. 11 e ss. Anche Cecchetti in *La potestà legislativa regionale in materia di ambiente naturale. Come conciliare valori unitari e competenze territoriali* in *Diritto e Giustizia* n. 34 del 5 ottobre 2002, 39, parla di un vero e proprio "ambito materiale" dell'ambiente che risulta almeno in certa misura ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente. In vero il concetto di trasversalità può andare bene per l'ambiente ma probabilmente è improprio per la tutela dell'ambiente. Secondo M.Gola, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano 1995, pag.215 "il rilievo unitario dell'interesse ambientale la sua razionalità su base territoriale non vale ad escludere il concorso di più soggetti nella fase di attuazione della tutela. (...) la tesi del valore ambiente contrapposto alla materia ambiente non mira a salvaguardare una più efficace ed articolata protezione degli interessi ambientali da parte dell'ordinamento regionale e locale ma ad affermare uno *jus variandi* della Regioni legittimandole ad una sistematica introduzione di norme ulteriori rispetto a quelle nazionali e perfino a quelle di armonizzazione comunitaria".

“materie in senso stretto” per configurarsi come “valore” idoneo ad investire e ad intrecciarsi inestricabilmente con interessi e competenze diversi³¹.

La Corte trova, proprio nello svincolo dell'ambiente dal concetto di “materia”, la via per poter consentire delle aperture alle competenze dell'organizzazione pubblica³²: se l'ambiente è “un valore costituzionale e non una materia in senso tecnico”³³, la distribuzione di competenze, tra Stato e Regione, soprattutto dopo la riformulazione degli artt. 117 e 118 della Cost., non può essere rigida ed immodificabile. Per l'ambiente, così come per le altre “materie” trasversali, l'elemento di razionalizzazione del sistema sarà legato al fine di volta in volta in esame.

3. Il diritto all'ambiente (salubre)

Il primo riconoscimento di rango costituzionale dell'ambiente si manifesta dunque attraverso due categorie.

Sotto il profilo della tutela risente di una rilettura dell'organizzazione amministrativa dello Stato: l'ambiente quale non-materia e valore trasversale spinge, e subisce, una riformulazione delle competenze istituzionali a livello nazionale, tra Stato e Regioni³⁴, ed internazionali, nel rapporto tra gli Stati e le organizzazioni sopranazionali.

Nel suo contenuto sostanziale il valore ambiente passa attraverso il filtro, e conosce i limiti, di una sensibilità fortemente antropocentrica: la nuova attenzione per l'ambiente si traduce in diritto, della persona, all'ambiente (salubre)³⁵.

Il mutamento di prospettiva nel pensiero dottrinale e giurisprudenziale è dovuto all'associazione tra art. 9 e art. 32 Cost. In questo salto si realizza il passaggio dal riconoscimento di una collocazione giuridica e costituzionale dell'ambiente, in sé e per sé considerato, alla sensibilità per una sua tutela quale forma essenziale di protezione della qualità della vita. L'art. 32 Cost., tutelando la salute quale diritto fondamentale del singolo ed interesse primario della collettività, pone la garanzia di un ambiente salubre come elemento imprescindibile per la realizzazione del diritto stesso alla vita.

³¹ Così punto 3.2 della Sentenza Corte Costituzionale 10-26 luglio 2002 n. 407 e sentenza n. 282/2002 nel commento di D'Atena, *La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³² Da ultimo, sentenza Corte Costituzionale n. 108/2005 in www.giurcost.org. La “tutela dell'ambiente” di cui al nuovo art. 117 della Costituzione, in particolare, secondo la Consulta, non configura un ambito materiale circoscritto riferibile alla sola competenza statale, al contrario “riveste e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”.

³³ In questo senso chiaramente sentenza n. 22/2003 con nota di Benelli su Le Regioni n. 6/2003.

³⁴ In altre parole, con la riforma del 2001 il riparto di competenze per materia è rimasto il criterio principale ma il revisore costituzionale lo ha affiancato ad un nuovo meccanismo devolutivo che, abbandonato il concetto di materie, si gioca interamente sul campo degli interessi perseguiti e questo, *in primis*, con riferimento alla “materia “di nuova introduzione, l'ambiente. Cfr. Benelli, *Quid iuris? Il giudice delle leggi (statali e regionali) tra “vecchio” e “nuovo” titolo V della Costituzione* in *Studium Iuris* 2003, 1242. simili considerazioni esposte da G.Grasso *La tutela dell'inquinamento elettromagnetico tra Stato, Regioni ed enti locali: una ricognizione della normativa statale e regionale antecedente all'approvazione della l.quadro n. 36/2001* in Cocco, *Inquinamento da campi elettromagnetici e normativa di tutela*, Giappichelli, Torino, 2001, pag.83.

³⁵ S. Grassi, op.cit, “Se l'ambiente è una proiezione della persona e la qualità dell'ambiente è un aspetto essenziale del diritto alla qualità della vita, le norme che garantiscono i diritti della persona e il diritto ad una vita migliore riconoscono implicitamente anche il diritto umano all'ambiente”.

Il diritto all'ambiente diventa quindi diritto della persona all'ambiente salubre ovvero diritto della persona a non essere danneggiata nella salute e nel benessere, a non subire danno dal mutamento, eventuale, dell'equilibrio ecologico. In questo senso, la nuova vita, traslata, del diritto ambientale, gli conferisce natura di diritto soggettivo della persona (a non subire danni derivanti dalla compromissione dell'ambiente) e allo stesso tempo di interesse, diffuso, della collettività (al mantenimento integro dello stato dell'ambiente)³⁶.

Vengono dunque riconosciuti un diritto alla salubrità dell'ambiente di lavoro, un diritto all'abitazione (quale condizione per il soddisfacimento di condizioni di vita adeguate), un diritto alla salubrità del microcosmo (città, Comune) in cui si vive anche quale garanzia del diritto di socializzazione³⁷.

Dal momento che la realizzabilità di un ambiente salubre, in tutte le sfaccettature viste, dipende fortemente dalle politiche sociali ed economiche che vengono sviluppate dal singolo Paese nonché coordinate a livello internazionale, la tutela dell'ambiente in questa sua nuova veste giuridica ha una "funzione sociale"³⁸ in quanto diventa un diritto (della collettività e del singolo) e allo stesso tempo un obbligo (delle istituzioni nazionali e sopranazionali). Anzi, il diritto all'ambiente non può esserci senza un puntuale esercizio da parte delle autorità pubbliche delle proprie funzioni (quindi doveri) di garanzia.

Proprio in merito alla tutela della salute nella particolare accezione di diritto ad un ambiente salubre è stata elaborata in dottrina e ripresa in giurisprudenza la teoria degli interessi non degradabili, ossia di situazioni soggettive primarie all'interno dell'ordinamento che non possono recedere di fronte a nessun atto di pubblica autorità. In un certo senso, quindi, nell'ambito del diritto alla salute, inteso come diritto all'ambiente salubre, "le prospettive si invertono: non è il potere a degradare il diritto ma il diritto ad innocuizzare il potere"³⁹.

L'ambiente, quale diritto dei cittadini e dovere di garanzia delle istituzioni, diviene anche principio fondamentale dell'organizzazione statale. Più in generale, l'ambiente diviene parametro essenziale per verificare la legalità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

La trasversalità del "valore" ambiente rileva quindi non solo per i profili che vengono coinvolti nella sua tutela bensì quale dovere dei soggetti pubblici di tutelare il contenuto di quel valore.

Il diritto all'ambiente salubre come parte integrante del più ampio diritto alla salute – diritto assoluto e fondamentale di rango costituzionale – è evidente nella legislazione ordinaria di questi ultimi anni. E ciò in ragione del fatto che l'esistenza o meno di una condizione di salute si individua facendo riferimento non solo alla situazione momentanea dell'essere fisico o psico-fisico dell'individuo, ma anche all'ambiente

³⁶ "Il diritto all'ambiente si interseca quindi con il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente vive all'ombra della tutela della salute pubblica", G.Endrici, *La tutela dell'ambiente*, Dir. Pubbl. 2004, n. 1, pag. 279.

³⁷ In questo senso spunti già in Cassazione, sent. n. 5172/1979.

³⁸ Rileva, S.Grassi, op. cit., "Il degrado dell'ambiente costituisce un attacco al principio di uguaglianza sostanziale perché è evidente come i danni ambientali colpiscano in termini più che proporzionali le categorie più deboli dei cittadini. La tutela del diritto all'ambiente si inquadra perciò perfettamente nel principio di partecipazione e promozione sostanziale della persona umana cui si collega il riconoscimento dei diritti sociali".

³⁹ Così M. Andresi, *La tutela giurisdizionale del diritto alla salute*, in (a cura di) Gallo Pezzini, *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 1998.

esterno in cui l'essere umano si muove, vive e lavora e che rappresenta il principale elemento condizionante del mantenimento o della perdita dello stato di salute⁴⁰.

A titolo esemplificativo si ricordano l'art. 131 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 41, Codice dei beni culturali e del paesaggio, dove "per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili"; il DM 6 novembre 2003 n. 367 con il quale sono stati fissati i criteri qualitativi che devono essere rispettati per tutte le acque interne superficiali, marino-costiere ed a specifica destinazione funzionale (dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile; destinate alla balneazione; dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, acque destinate alla vita dei molluschi) per raggiungere un più elevato livello di protezione delle acque e dell'ecosistema; la riforma della disciplina sulla tutela del suolo introdotta dal D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, Norme in materia ambientale, che prevede l'utilizzo dell'analisi di rischio sanitaria e ambientale per verificare lo stato delle matrici ambientali e definire l'obbligo di bonifica.⁴¹

A livello internazionale il binomio diritto alla salute – diritto all'ambiente salubre è sancito oramai da tempo da numerose disposizioni. Si pensi, in particolare, alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1948 che riconosce all'art. 3 il diritto alla vita e all'art. 25 il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della propria famiglia; al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali adottato il 16 dicembre 1966 che all'art. 25 afferma il diritto "inerente a tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali"; alla Dichiarazione ONU sul diritto allo sviluppo adottata il 4 dicembre 1986 nel cui preambolo si afferma che "il diritto allo sviluppo costituisce un diritto inalienabile dell'uomo e che l'uguaglianza di opportunità in materia di sviluppo costituisce una prerogativa sia dei Paesi che degli individui che li compongono" ed il cui art. 8 stabilisce che "gli Stati devono adottare, sul piano nazionale, tutte le misure necessarie alla realizzazione del diritto allo sviluppo e si impegnano in particolare a garantire l'uguaglianza di opportunità per tutti nell'accesso alle risorse di base"⁴².

4. La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà e responsabilità globale

Sin qui il "viaggio" nella storia che abbiamo chiamato della "consapevolezza ambientale", alla ricerca di indizi sull'esistenza, più o meno consapevole, di un diritto ambientale nella Costituzione si è mosso nell'alveo dei diritti fondamentali e, una volta riconosciuta l'esistenza del "valore" ambiente, essenzialmente, degli artt. 9 e 32, quali chiavi di lettura dell'emersione di una coscienza ambientale del

⁴⁰ Cfr. A. Albamonte, *Il diritto all'ambiente salubre*, in Cons. Stato 1987, 2, pag. 1297 ss.

⁴¹ Anche se non si può sottacere che nella descrizione tecnica dei criteri per lo svolgimento dell'analisi di rischio le valutazioni vengano focalizzate, di fatto, sulle conseguenze sulla salute umana derivanti dalla presenza di determinate concentrazioni di contaminanti nelle matrici ambientali.

⁴² Affermazione del diritto fondamentale dell'uomo all'ambiente ha trovato sua massima espressione nella Dichiarazione sull'Ambiente Umano di Stoccolma, nel 1972, ove è sancito da un lato, il diritto di ogni individuo alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, e dall'altro, il suo corrispondente dovere di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future".

nostro costituente. Adesso si intende affrontare la questione ambientale sotto la diversa prospettiva dei "doveri" ed, in particolare, del dovere di solidarietà di cui all'art. 2⁴³.

Oggi, infatti, la maturità economica, lo sviluppo tecnologico e di mercato, disorganico e in alcuni casi sfrenato, ci impone di chiederci se la relazione dell'individuo con l'ambiente non possa più essere "patrimonialistico-utilitaristica", quale "luogo di raccolta" ad uso della propria sussistenza, nè più "personalistica", quale forma di tutela traslata della propria integrità, bensì debba trasformarsi in dovere "globale"⁴⁴ che coinvolge tanto le istituzioni pubbliche – imponendo un vincolo, rappresentato dalla salvaguardia dell'ambiente, all'esercizio delle loro funzioni - quanto i privati – richiedendo una collaborazione, anche mediante la delimitazione di altri diritti fondamentali, in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale e temporalmente proiettata nel futuro⁴⁵.

La progressiva presa di coscienza della limitatezza delle risorse naturali rende obbligatorio un capovolgimento delle visioni relazionali uomo-ambiente da una concezione antropocentrica ed estetica ad una cultura più equilibrata, se non ecocentrica, di sviluppo sostenibile⁴⁶ e di tutela⁴⁷.

La Comunità internazionale ha già da tempo posto l'accento sulla necessità di adottare questa nuova prospettiva relazionale con l'ambiente, cercando di attrarre l'attenzione degli Stati membri e delle organizzazioni sopranazionali su questi temi⁴⁸.

⁴³ Le prime riflessioni su questi temi si devono a F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215 ss., ripreso e sviluppato dallo stesso autore in *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D.De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di) *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, 119 e ss., e a G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, 581 ss.

⁴⁴ L'aggettivo è di A. Spadaro, *Dai diritti individuali ai doveri globali. La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2005.

⁴⁵ Già G. Berti in *Il rapporto Ambientale*, *Amministrare*, a. XVII, 2, agosto 1987, al quale ci si è qui ispirati, ha acutamente osservato che "preso come ambito di disciplina l'ambiente, la funzione statale e i doveri di tutti sono quasi naturalmente ricondotti ad un'area giuridica connotata da diverse responsabilità, per meglio dire da responsabilità definibili in modo diverso a seconda che le conseguenze dannose per l'ambiente derivino da inerzia o da cattiva amministrazione dello Stato, oppure da negligenza o peggio da atti dolosi delle persone di diritto comune".

⁴⁶ Come giustamente è stato osservato, ci troviamo innanzi alla stessa teoria dello sviluppo sostenibile, "colta accentuando il polo della sostenibilità piuttosto che quello dello sviluppo. Il profilo della tutela (e ricostituzione) delle risorse naturali, infatti, può anche prevalere sulle esigenze dello sviluppo attuale: atteso che lo sviluppo sostenibile non è altro che una forma specifica di responsabilità verso le generazioni future, sembra consentito concludere nel senso che questa solidarietà verso i nostri figli è innanzitutto traducibile nel dovere di lasciare ad essi un ambiente non peggiore di quello da noi ereditato e gestito, piuttosto che un contesto segnato da un livello di sviluppo (in primo luogo economico) superiore a quello attuale." F. Fracchia, *Amministrazione, ambiente e dovere*, op. cit. pag. 144.

⁴⁷ il rapporto tra economia ed ecologia, tra tensione allo sviluppo e attenzione all'ambiente, nel tempo si è lentamente rovesciato, "in passato ci siamo preoccupati degli impatti che la crescita economica aveva sull'ambiente, oggi siamo costretti a preoccuparci degli impatti che le tensioni ecologiche (degrado dei terreni, regimi idrici, agricoltura, foreste) ha sulle prospettive economiche, onde (...) la consapevolezza presente oggi nel mondo scientifico e nell'opinione pubblica che le risorse naturali sono beni scarsi è diventata (...) consapevolezza istituzionale e ha permesso l'ingresso dell'interesse ambientale nell'assetto organizzativo dello Stato." Così la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, in Carovita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, 1990, pag. 20.

L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo – recita il documento base preparatorio di Rio 1992, conosciuto come Rapporto Brundtland – *cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro.*

Quello che si chiede a tutti gli individui, e soprattutto, è chiaro, ai Paesi industrializzati e definiti “ricchi”, rispetto ai Paesi ancora “in via di sviluppo”⁴⁹, è di ampliare la propria visione dell’esistenza, per acquisire la consapevolezza che la tutela dell’ambiente è innanzitutto una “responsabilità”⁵⁰, - che in tempi di globalizzazione non può che essere una responsabilità diffusa - nei confronti del presente e “per le generazioni future”, pena la mancata realizzazione dell’idea stessa di uomo⁵¹. La tutela dell’ambiente assume quindi una dimensione globale e comune.

D’altro canto, le responsabilità che gravano sulle generazioni presenti nei confronti di quelle future erano già state evocate in diverse occasioni di respiro internazionale. A questo fa riferimento la Convenzione relativa al patrimonio mondiale, culturale e naturale adottata dalla Conferenza Generale dell’Unesco il 16 novembre 1992; la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento del clima e nella Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992; la Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo di cui alla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo del 14 giugno 1992; la Dichiarazione ed il Programma di azione di Vienna adottati dalla Conferenza Mondiale sui diritti dell’uomo del 25 giugno 1993. Ed anche in Italia inizia a far capolino il concetto di “sviluppo sostenibile”⁵² come dovere di salvaguardia dell’ambiente a vantaggio sia delle presenti che delle future generazioni, in atti legislativi⁵³, pronunce giurisprudenziali⁵⁴, dottrina⁵⁵.

⁴⁸ Sul punto, F. De Leonardis, *La tutela dell’ambiente tra Unione Europea e WTO*, in Dir. Amm.vo 2004, pagg. 518 ss.

⁴⁹ In vero è il concetto stesso di “sviluppo” che sembra doversi mettere in discussione, dal momento che è ben strano che oggi sia necessario, per tutelare l’integrità nostra e delle generazioni future, “difendersi” dallo “sviluppo”.

⁵⁰ H. Jonas *Sull’orlo dell’abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Einaudi, Torino, 1990, G.Grasso, *L’ambiente come dovere pubblico “globale”. Qualche conferma nella giurisprudenza del Giudice delle leggi?*, www.amministrazioneincammino.luiss.it in corso di pubblicazione in Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle Leggi*, svoltosi ad Acqui Terme ed Alessandria il 9-10 giugno 2006, edito da Giappichelli, 2007.

⁵¹ Celebri le considerazioni di M.Gorbaciov, ne *Il futuro Dimantica*, La Stampa, 26 agosto 2002, in cui il politico sosteneva che “la crisi ecologica determinata dall’intervento umano sulla natura è arrivata ad un punto tale da porre in dubbio, sul lungo periodo, la sopravvivenza dello stesso genere umano. Proseguendo sulla strada sin’ora tracciata le generazioni future rischiano di non avere le stesse opportunità di sviluppo di cui noi abbiamo goduto ed è verosimile che il pianeta che ad esse si presenterà sarà privo di molte delle risorse di cui noi abbiamo beneficiato per conquistare il nostro benessere. Se continueremo a non occuparci della salute dell’ambiente le generazioni a venire pagheranno per centinaia di anni la nostra insensata violenza sulla natura. La vita stessa sul pianeta terra potrebbe alla lunga rivelarsi soltanto un episodio effimero”.

⁵² Cfr. F. Salvia, *Ambiente e Sviluppo sostenibile*, Relazione introduttiva al Convegno Aree naturali protette riserve marine e sviluppo sostenibile, Trapani, 7-8 febbraio 1997, in Riv. Giur. Ambiente, 1998, 235 ss.

⁵³ Cfr. Legge regionale Valle D’Aosta n. 11 del 6 aprile 1998 in tema di pianificazione territoriale. Proposta di modifica dell’art. 9 della Cost. sul diritto all’ambiente, presentata dal Consiglio Reg. Lombardia il 9 febbraio 2005, che è qualificato sia come diritto di tutti i cittadini anche in termini di informazione, partecipazione, azione, sia come espressamente correlato ad un dovere, gravante su “ogni cittadino”, di rispettare e conservare le risorse naturali “in adempimento del principio di solidarietà sociale anche in considerazione del diritto all’ambiente delle generazioni future”.

Nella Costituzione questo concetto cerca un suo spazio in una serie di proposte di modifica dell'art. 9, nonché, come si è detto, trova, a nostro parere, una fonte già chiara nell'art. 2, manifestandosi quale "dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale" proprio di tutti i livelli, istituzionali, pubblici e privati, di promuovere un nuovo bilanciamento tra valori economici ed ambientali, inevitabilmente in un ripensamento del concetto stesso di sviluppo sino ad oggi teorizzato⁵⁶.

In altri termini, l'unitarietà e trasversalità del valore giuridico ambiente, teorizzate dalla Corte Costituzionale, emerge e si realizza attraverso un comportamento di solidarietà imposto dal nostro art. 2 Cost. tanto ai cittadini quanto all'autorità⁵⁷. Basti considerare che la nostra Carta Costituzionale già all'art. 9, comma 2, Cost, nell'affidare la tutela del "paesaggio" non allo Stato, come soggetto di potestà, bensì alla Repubblica, cioè a tutte le persone associate dall'ordinamento, determina una rottura nell'usuale schema giuridico di "poteri obbliganti" e "soggetti obbligati" ponendo gli uni e gli altri sullo stesso piano di poteri e obblighi di fronte alla tutela dell'ambiente.

Se fino a poco tempo fa era dunque necessario e possibile garantire la tutela dell'ambiente attraverso la tutela della persona⁵⁸ (o, meglio, le due finalità erano ritenute coincidenti), oggi è necessario e irrinunciabile

⁵⁴ Ad es. le sentenze della Corte Costituzionale n. 259 e 419 del 1996.

⁵⁵ D. Amirante, *Premessa in Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*. Milano, 2000, 24 ss.; G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in Pol. Dir. 2003, pag. 581 ss.

⁵⁶ V. Amato *Vent'anni di sviluppo e ambiente globale*, In Ambiente, risorse, salute, n. 66/1999 pagg. 13-16 e n. 67/1999 pagg. 18-20.

⁵⁷ F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, op.cit., pagg. 215 ss. In un più recente contributo, op. cit. 2006 l'autore evidenzia che, se guardiamo alle principali Constitutions dei Paesi Confederati degli Stati Uniti, solo alcune si riferiscono all'ambiente esclusivamente in termini di "diritto" associando per lo più ad esso il concetto di "dovere", dello Stato, verso i cittadini, in favore dell'ambiente. Cfr. anche R. Meltz, *Right to a clean environment provisions in State Constitutions and arguments as to a Federal Counterpart*, in National Library for the Environment – CSR Report, 23 febbraio 1999, che analizza il riconoscimento dell' "individual right to a clean environment" nella US Constitution anche in termini di "State power to promote a healthful environment" ovvero "duty of the legislature to maintain a healthful environment and to conserve natural resources".

⁵⁸ Gli indizi di una verità diversa erano già in nuce in passato. Come è stato fatto notare da G.Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in Pol. Dir. 2003, pagg. 581-608, l'esistenza di un dovere di solidarietà ambientale in capo alla collettività come ai singoli individui, in primis, quale responsabilità, morale, verso le generazioni future, era già stata indicata dal Giudice delle leggi in diverse pronunce, alcune anche datate: si menzionano qui la sentenza n. 1002 del 1988 in cui la Corte Costituzionale, nel pronunciarsi per un "affievolimento del diritto di caccia per il prevalente interesse della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario", sostiene che "tale patrimonio è l'oggetto minimo inderogabile della protezione dello Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria..., nella consapevolezza che flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico ed intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future"; ovvero sentenza n. 259 del 1996, dove, pronunciandosi sulla Legge Galli n.36/1994, la Corte sostiene la necessità di una tutela l'acqua quale "bene primario della vita dell'uomo (e delle generazioni future)", ovvero ancora "è alla base della qualificazione di pubblicità dell'acqua, intesa come risorsa suscettibile di uso previsto e consentito...è presupposto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie (specie in una proiezione verso il futuro) dell'uso dell'acqua"; in via più sfuggente, nell'ordinanza n. 46/2001, in tema di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, la Corte individua l'esistenza di una scelta legislativa "tutt'altro che palesemente irragionevole o arbitraria, attesa la particolare tutela dei beni paesaggistico-ambientali" considerata tra i principi fondamentali della Costituzione, come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni

uscire dalla persona per approdare alla tutela dell'ambiente (e della sua salute) in sé e per sé considerato, anche a "costo" di restringere altri diritti fondamentali posti a base della nostra Costituzione. Si tratta qui di adottare una nuova "morale", ecologica, che appartiene o dovrebbe appartenere all'uomo a livello istintivo, quale ritorno ad una sorta di diritto naturale⁵⁹ che nasce senz'altro laico ma si riconosce anche in altre radici⁶⁰.

In questo senso la morale ecologica è innanzitutto espressione del diritto fondamentale di uguaglianza⁶¹: uguaglianza ed equità intra-generazionale (consistente nella necessità di soddisfare le esigenze del mondo povero, migliorandone le condizioni) e quello di equità inter-generazionale (che si traduce nell'opportunità di limitarsi nello sfruttamento dell'ambiente, oggi, per evitare di danneggiare le generazioni di domani).

Riflettendo, non è mai stata così chiara l' "appartenenza" del diritto dell'ambiente ai principi di cui all'art. 2 Cost. La necessità di un coinvolgimento "globale" tanto in termini spaziali (non si può dare un confine alla protezione delle matrici ambientali) e temporali (è necessario uscire dall'egoismo con cui si pretende la realizzazione, subito e a nostro esclusivo vantaggio, di quelli che riteniamo essere nostri diritti fondamentali, a favore di generazioni future), quanto soggettivi (è imposto il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati: organizzazione pubblica, poteri amministrativi, enti, istituzioni, privati cittadini, singoli o in associazioni), esprime pienamente i tre caratteri dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2: "politico", "economico", "sociale".

Sebbene nella sua opera, *La nostra responsabilità per la natura*, Passmore⁶², affermi ripetutamente che non c'è bisogno di una etica ambientale e che ogni tentativo di crearne una sarà incoerente sotto l'aspetto concettuale ed incompatibile con la civiltà occidentale, è indubitabile che i problemi ambientali sono oggi problemi sociali e che debbono essere risolti attraverso l'azione politica, in base ai dati della filosofia sociale e politica, anziché attraverso la mera azione etica individuale. O meglio, è indubitabile che l'azione individuale nulla o ben poco può verso il problema dell'inquinamento e della riduzione delle risorse non rinnovabili, e che, d'altra parte, l'azione politica deve essere riconosciuta e sostenuta dalla collettività per acquisire efficacia.

La questione ambientale nella nuova visione unitaria ed eco-sistematica è espressione viva dell' irriducibile interrelazione fra etica e politica. Laddove per "politica" si vuole qui intendere quell'azione

future, in relazione al valore estetico-culturale assunto dall'ordinamento quale "valore primario ed assoluto" insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro.

⁵⁹ Così R. Bifulco, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico*, in A.D'Aloia (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁶⁰ Il rispetto dell'ambiente e delle sue creature è parte intrinseca della teologia cristiana, da San Francesco alla celebrazione della "Giornata per la salvaguardia del creato" indetta da Papa Benedetto XVI il 1 settembre 2006.

⁶¹ S.Grassi, op. cit. "il degrado dell'ambiente costituisce un attacco al principio di uguaglianza sostanziale perché è evidente che i danni ambientali colpiscono in termini più che proporzionali le categorie più deboli dei cittadini, La tutela del diritto all'ambiente si inquadra perciò perfettamente nel principio di partecipazione e promozione sostanziale della persona umana cui si collega il riconoscimento dei diritti sociali".

⁶² John Passmore, *La nostra responsabilità per la natura*, Milano, Feltrinelli, 1974.

dell'amministrazione pubblica volta a scegliere tra interessi meritevoli di tutela e cura e a provvedere all'individuazione e gradazione della misura del loro soddisfacimento⁶³.

Questa concezione discende tra l'altro direttamente da Aristotele⁶⁴ che vedeva l'etica e la politica un unico oggetto considerato da due diverse prospettive: quella dell'individuo e quella del "gruppo" o dello Stato.

Lo Stato e le regioni hanno, o meglio, devono assumere un ruolo primario di tutela e di prevenzione attraverso il coordinamento anche internazionale, la funzione normativa, di garanzia e di controllo.

La pubblica amministrazione in generale assume un ruolo attivo di verifica preventiva e di controllo successivo dell'impatto ambientale delle attività, private e pubbliche che siano, sull'ambiente, verificando, vietando o legittimando dette attività⁶⁵. In questo senso l'amministrazione diviene attore strategico della tutela ambientale e l'ambiente rappresenta il vincolo da cui la scelta e l'azione pubblica non può prescindere, al pari di altri principi essenziali dell'ordinamento.

L'emersione del diritto dell'ambiente nella Costituzione attraverso le funzioni dello Stato e del riparto di competenze tra gli enti pubblici offre, dunque, anche una nuova chiave di lettura alla questione ambientale: l'ambiente è principio fondamentale della organizzazione pubblica. L'azione delle istituzioni dello Stato dovrà dispiegarsi tenendo presente, tutelando e promuovendo l'ambiente come fine e valore. Più in generale l'ambiente diviene un parametro fondamentale per verificare la legalità dell'azione statale. D'altro canto, le risorse naturali non possono che essere intese come risorse pubbliche ove pubblico, cioè di tutta la collettività, è l'interesse alla loro salvaguardia ed *in primis* pubblica è l'azione indirizzata alla loro garanzia.

Accanto al rinnovato impegno "politico", nel senso sopra detto, dell'autorità pubblica, essenziale si pone il ruolo dei privati cui, non a caso, si rivolgono numerose disposizioni del nostro ordinamento che appaiono già applicazione di una più matura lettura dei principi presenti nella nostra Carta Costituzionale.

Sostanzialmente, la collaborazione di privati ai fini della solidarietà ambientale può esplicitarsi in due forme: la delimitazione di alcuni diritti fondamentali⁶⁶ e l'incentivazione di una maggiore consapevolezza ambientale.

Sotto il primo profilo, si può considerare che la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 1, Cost. trova dei limiti espressi già nel testo Costituzionale con riferimento a "utilità", "sociale", "sicurezza",

⁶³ G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969, 137 ss.

⁶⁴ Aristotele, *Etica nicomachea*, Opere, vol. 3, Roma, Laterza, 1973.

⁶⁵ F. Carlesi, *La prevenzione e riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa; riflessioni alla luce della Direttiva 2004/35/CEE* pag.507 ss. di Ambiente, Attività amministrativa e codificazione, D.De Carolis, E Ferrari, A. Police (a cura), Giuffrè, 2006.

⁶⁶ E' stato evidenziato come il diritto all'ambiente, nella sua autonomia di diritto sociale, deve essere assicurato dal legislatore e dai pubblici poteri attraverso il contemperamento con altri interessi costituzionalmente primari, "esso infatti rientra tra i diritti a determinate prestazioni che la Costituzione tutela in base ad una norma diretta ad impegnare il complesso delle istituzioni pubbliche a perseguire determinate finalità. Si tratta quindi di un diritto che deve essere assicurato attraverso il contemperamento con altri interessi costituzionali aventi lo stesso rango primario e con la gradualità legata alle disponibilità finanziarie": Baldassarre, op.cit.

“libertà”, “dignità umana”. Ed il ragionamento sin qui percorso porta facilmente a collocare il “valore ambiente” in ciascuno degli ambiti menzionati⁶⁷.

La funzione “sociale” della tutela dell’ambiente è infatti oggi ampiamente riconosciuta. In questo senso la tutela dell’ambiente e della sua integrità può essere vista come forma di “utilità sociale” che, ricercata e garantita quale obbligo dell’azione pubblica, delimita l’azione del singolo. Ugualmente, la tutela dell’ambiente coincide con la tutela della “sicurezza, della libertà e della dignità umana”, laddove la regolamentazione dell’azione economica privata consente tanto alle presenti quanto alle future generazioni di mantenere una qualità della vita idonea. La tutela dell’ambiente e delle sue risorse è dunque un’esigenza collettiva. Rispetto ad essa lo sviluppo economico, in un certo qual modo altrettanto doveroso, deve essere indirizzato, disciplinato, ridefinito dallo Stato e, su certi presupposti, sanzionato. Dove la sanzione, si veda anche la recente Direttiva CE sul danno ambientale, deve prediligere una funzione di tipo ripristinatorio e compensativo, anche a forgiare una più consapevole coscienza ambientale.

Simili considerazioni possono essere svolte sul diritto alla proprietà privata (art. 42). Uno dei diritti “tipici” della collettività organizzata moderna si esplica infatti proprio nella esclusione della collettività: il diritto di proprietà, appunto.

In una economia ancora fortemente “latifondista”, in cui si sviluppava la Carta Costituzionale la proprietà privata trovava un suo limite espresso nelle regole, fissate all’art. 44 Cost., per il razionale sfruttamento del suolo e la bonifica delle terre (seppure, al tempo, intesa come riconversione all’utilità sociale e produttiva). Nella società di oggi il proprietario è chiamato a collaborare alla tutela dell’ambiente operando entro i confini di proprietà nel rispettoso uso della risorse disponibili, nonché, addirittura, a fronte di determinati presupposti, onerandosi di azioni ripristinatorie⁶⁸.

Principi cardine dello sviluppo sostenibile e, quindi, funzionali alla tutela ambientale, sono, poi, il coinvolgimento del pubblico e delle parti interessate nelle decisioni relative alla materia ambientale.

La Convenzione Arhus⁶⁹ in materia di accesso all’informazione ambientale ed i documenti che ne sono seguiti in Italia⁷⁰ propongono un modello di “democrazia ambientale” fondato su tre pilastri: (i) l’accesso all’informazione ambientale; (ii) la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, (iii) l’accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁶⁷ G. Lombardi *Iniziativa economica privata e tutela dell’ambiente*, in Murgia, (a cura di), *L’ambiente e la sua protezione*, Milano 1991.

⁶⁸ Si pensi alla legislazione sulla bonifica dei siti inquinati. Già l’art. 17 del D.lgs. n. 22/1997 prevedeva, se pure su base volontaristica e a fronte di determinati presupposti (non rintracciabilità o in capienza del responsabile), l’intervento da parte del privato proprietario non colpevole per la bonifica del sito di proprietà contaminato. Tale schema è ripreso dal recente D.lgs.n. 152/2006, se pure sono rafforzati e puntualizzati i confini di detto coinvolgimento e precisati gli obblighi in capo alla pubblica amministrazione, di natura preventiva, istruttoria nonché anche ripristinatoria.

⁶⁹ Così denominata in quanto è stata firmata ad Arhus, Danimarca, il 25 giugno 1998 e successivamente aperta alla ratifica della Comunità, degli Stati e delle organizzazioni regionali di integrazione economica.

⁷⁰ In Italia, a parte la normativa generale sul procedimento amministrativo che prevede e disciplina l’accesso del privato alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione, Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., un passo concreto verso la garanzia dell’accesso all’informazione ambientale è stato compiuto con la Legge 15 marzo 2001 n. 108, con la quale è stata ratificata la Convenzione di Arhus ed il recente D.lgs. 19 agosto 2005 n. 195.

Raccogliendo lo spunto del documento "Raccomandazioni per il riesame e la revisione della direttiva comunitaria 90/313/CEE", redatto nel 1998 dalla Fondazione *Stichting Natuur en Milieu* dei Paesi Bassi⁷¹, la Convenzione definisce l'accesso alle informazioni ambientali come un "diritto dei cittadini".

Anche l'Italia, con l'introduzione del D.lgs. n. 195/2005, di recepimento in Italia della Direttiva 4/2003/CE sull'accesso all'informazione ambientale, sembra conferire al diritto di accesso alle informazioni ambientali la qualifica di vero e proprio diritto soggettivo. Il che significa che se la richiesta di accesso viene respinta con una decisione non opposta dall'interessato oppure se non segue nessuna risposta, la domanda potrà essere proposta di nuovo fino a quando il diritto stesso non verrà soddisfatto amministrativamente o giurisdizionalmente⁷².

La definizione stessa di "informativa ambientale"⁷³, introdotta dal D.lgs. n. 195/2005 citato, rappresenta una autentica novità rispetto alla regolamentazione previgente: in questo senso il legislatore italiano, in accordo con quanto statuito a livello comunitario, sembra aver voluto accogliere una nozione dinamica dello stato dell'ambiente, ricomprendendovi ogni fenomeno che possa avere conseguenze sull'equilibrio dell'ecosistema e, quindi, sulla qualità stessa dell'ambiente.

Anche l'elenco dei soggetti su cui grava l'obbligo di garantire l'informativa ambientale è notevolmente ampliato, ad ulteriore garanzia del diritto sotteso: dalla definizione di "autorità pubblica"⁷⁴ si evince infatti che esso incombe non più solo sulle amministrazioni pubbliche in senso tecnico, siano esse nazionali, regionali o locali, ma anche su qualunque persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali⁷⁵.

⁷¹ Si rinvia a *Informazione e giustizia ambientale: dalla Convenzione di Aarhus al D.lgs.n. 195/2005* di R. Bianchi, *Ambiente & Sviluppo* n. 11/2005 pagg. 1021 e ss.

⁷² C. Bovino, *Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del D.lgs.n. 195/2005*, in *Ambiente&Sviluppo* 4/2006, pag. 329 ss.

⁷³ Per "informativa ambientale" deve intendersi "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli idrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonche' le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)".

⁷⁴ Per "autorità pubblica" si intendono "le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonche' ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico".

⁷⁵ Ad es. anche le aziende pubbliche e private che svolgono servizi pubblici ambientali oppure quelli di trasporto in relazione all'effetto sull'ambiente conseguente al tipo di attività esercitata.

In materia ambientale, infine, si prescinde dalla necessità che il soggetto richiedente l'accesso dimostri un interesse specifico alla questione⁷⁶: il diritto all'informazione ambientale viene inteso non più solo come diritto ad ottenere "tempestivamente" dette informazioni, ma anche come diritto a riceverle in forma "aggiornata, precisa e confrontabile".

L'accesso in materia ambientale è quindi complessivamente, almeno sulla carta, tutelato in forma più ampia del generico diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241/1990.

La garanzia di una pubblicità delle informazioni in campo ambientale (il che implica che vi siano anche strutture adeguate a raccogliere e valutare i dati sottoponendo le matrici ambientali ad un monitoraggio periodico) costituisce, poi, la premessa a "sviluppare le conoscenze, la partecipazione⁷⁷ e la responsabilità dei soggetti privati, favorendo una maggiore coscienza ambientale ed una maggiore consapevolezza nei comportamenti di tutti"⁷⁸.

Esempi di incentivazione del binomio informazione-partecipazione, si rintracciano nella normativa in tema di impatto ambientale e IPPC⁷⁹ nonché, più in generale, negli indirizzi per la nuova normativa ambientale di cui alla Legge-delega 308/2004. In quest'ambito il diritto all'ambiente si concretizza nell'accesso alle informazioni e nella partecipazione ai processi decisionali, riconosciuto tanto ai singoli quanto a gruppi organizzati.

Ultima forma di garanzia dell'informazione ambientale, è la tutela del diritto di accesso, che, accanto a quella giurisdizionale prevede oggi anche il ricorso in via amministrativa, attraverso il difensore civico ovvero la Commissione per l'accesso di cui alla legge n. 241/1990.

Il diritto di accesso all'informativa ambientale, come detto, poi, non solo può essere letto come incremento dei diritti dei cittadini ma come nuova definizione dei compiti affidati alla pubblica amministrazione. Al ruolo meramente passivo, di risposta in via efficiente alle richieste di accesso, si aggiunge infatti quello pienamente "attivo" di divulgazione delle informazioni ambientali a prescindere dalle istanze inoltrate, unitamente all'impegno da approfondire per dare notizia ai cittadini dei loro diritti e delle modalità per esercitarli correttamente. In definitiva, la "trasparenza ambientale" cui si tende con la più recente disciplina, sia a livello nazionale che comunitario.

5. Considerazioni conclusive

Oggi solo una adeguata interrelazione tra etica e politica, nella collaborazione della collettività (sia come "imposta dall'alto" - retaggio della visione dell'ambiente come diritto proprio, cui corrisponde una potestà/obbligo dello Stato e degli altri enti pubblici di garanzia e tutela - sia come "adempimento doveroso

⁷⁶ L'art. 3, comma 1, del D.lgs.n. 195/2005 recita "L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse".

⁷⁷ Già nel 1983 con la sentenza n. 421 la Corte di Cassazione aveva sostenuto che "la Costituzione consente di ravvisare nell'ambiente un diritto fondamentale con un suo contenuto necessario di informazione, partecipazione ed azione per ogni persona; l'ambiente è sede della partecipazione ossia il luogo, l'occasione, lo strumento, per l'esercizio dei diritti ma anche dei doveri di solidarietà politica, economica, e sociale".

⁷⁸ S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AAVV Scritti in onore di Predieri, Milano 1996.

⁷⁹ Si è parlato di diritto all'ambiente come diritto al giusto procedimento di impatto ambientale per determinati progetti pubblici e privati, G. Bozzi, *Danno all'ambiente, danno alla persona, danno alla vivibilità*, in TAR n. 11/1996. Si pensi alla disciplina sulla VIA ovvero sugli impianti a rischio di incidente rilevante D.lgs. n. 334/1999 e ss.mm.ii.

spontaneo”) può capovolgere la questione ambientale e tentarne una soluzione. E il “nuovo” punto di partenza da cui far prendere avvio questa azione integrata è una lettura estensiva dell’art. 2 Cost. che consenta di introdurre un principio di dovere di protezione dell’ambiente che, se pure non presente al momento dell’entrata in vigore del testo costituzionale del 1948, comunque si concretizza nel precetto costituzionale in quanto “idoneo a realizzare il fine voluto dal Costituente”⁸⁰.

In questi termini il rapporto, giuridico, dell’uomo con l’ambiente viene ricondotto ad unità: l’ambiente si conferma quale valore, trasversale, costituzionalmente protetto, per la cui tutela devono collaborare, in maniera sistematica, lo Stato e le istituzioni pubbliche, mediante un esercizio assennato delle potestà legislative, regolamentari ed amministrative, che abbandoni la miopia sia territoriale che temporale, e dei privati, cittadini ed imprese, attraverso un arretramento dell’esercizio dei propri diritti fondamentali, in nome di una solidarietà che favorisce un riequilibrio armonico delle attività economiche, a favore delle generazioni future come anche di quelle presenti ma non ancora integrate nella società moderna.

I principi di democrazia ambientale e sviluppo sostenibile, la morale ecologica, il principio di responsabilità “comuni ma differenziate” di cui alle politiche internazionali e, infine, summa di questi, la prospettiva di doverosità e responsabilità comuni verso l’ambiente, qui analizzata, sono tutti elementi cardine, fondanti una nuova concezione di protezione dell’ambiente, che si pone al passo con (o riconduce al giusto passo) la globalizzazione economica⁸¹.

Inevitabilmente si rimane in una relazione uomo-ambiente che nasce da una esigenza antropocentrica (garantire una idonea esistenza alle generazioni future) ma è altrettanto indubitabile che il passaggio dal terreno dei diritti soggettivi a quello dei doveri giuridici inverte le priorità presenti in detta relazione, tanto, come detto, da porre la protezione dell’ambiente quale criterio di verifica, di efficienza ed adeguatezza, delle funzioni e dell’organizzazione pubbliche, nonché da imporla quale vincolo, e allo stesso tempo fine, di alcune libertà fondamentali dei privati⁸².

E’ presumibile, infatti, che la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico permetteranno in futuro soluzioni oggi non immaginabili di alcuni problemi ambientali con i quali ci troviamo a confrontare: *“forse lo faranno e noi dovremmo di sicuro garantire degli incentivi per aumentare le probabilità che questo accada. Ma sarebbe da pazzi contare su questa eventualità per continuare a condurre le cose come in precedenza”*⁸³.

⁸⁰ T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami* 1994 (6), 1 ss. Ora in T. Martines, *Opere*, Tomo IV, *Libertà e altri temi*, Giuffrè, Milano 2000, 185 ss.

⁸¹ Cfr. S. Borrás Pentinat *L’impatto ambientale e la clausola della condizionalità: globalizzazione sostenibile?* In *Riv. Giur. Dell’Ambiente*, Milano, Giuffrè n.3-4/2006, pagg. 391 ss.

⁸² In questo senso si ritiene di non aderire alla tesi di chi inquadra come “antropocentrica” e vede in questo un forte limite nella ricostruzione giuridica condivisa anche da questo lavoro e teorizza, nel tentativo di un passaggio ad una concezione olistica, se non econcentrica, del rapporto uomo-ambiente, l’esistenza di un contratto, se pur inedito, tra uomo e ambiente in cui entrambi i soggetti detengano diritti ed obblighi in contenuto paritario e sinallagmatico. A. Zito, *Antropocentrismo ed ecosistema*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Diego de Carolis, Erminio Ferrari, Aristide Police (a cura di), Giuffrè 2006 pag. 3. ss.

⁸³ K.A. Annan, *Noi i Popoli: il ruolo delle Nazioni Unite nel ventunesimo secolo. Rapporto del Segretario Generale, Vertice mondiale sullo sviluppo sociale per tutti in un mondo globalizzato. Sessione speciale dell’Assemblea generale (26-30 giugno 2000)* URL, www.onuitalia.it.