

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in DIRITTO DELL'ECONOMIA



TITOLO TESI

L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: DALLE  
DISPOSIZIONI ALLE NORME, SECONDO LA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE

*Relatore:* Prof. MAURIZIO MALO

*Laureando:* MADDALENA VASCON  
matricola N. 1055741

A.A. 2015/2016



## S O M M A R I O

PREMESSA .....	3
PARTE PRIMA: UN'ANALISI DEL TEMA AMBIENTE PRESENTE IN MODO IMPLICITO NELLA COSTITUZIONE .....	9
CAPITOLO 1 .....	11
CONSIDERAZIONI PRELIMINARI .....	11
1.1. Alle origini della Costituzione e del tema riguardante l'ambiente in essa .....	11
1.2. L'introduzione della legge 8 luglio 1986, n. 349 .....	14
1.2.1. La responsabilità per i danni ambientali nel sistema della legge 8 luglio 1986, n. 349: un'analisi dell'articolo 18 .....	17
CAPITOLO 2 .....	21
L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.....	21
2.1. L'articolo 9 della Costituzione: l'ambiente inteso come tutela del paesaggio .....	21
2.2. L'articolo 32 della Costituzione: l'ambiente inteso come tutela della salute.....	28
2.2.1. L'ambiente come bene giuridico: diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente ....	31
2.2.2. Tutela dell'ambiente e tutela della salute .....	34
2.3. Gli orientamenti della Corte costituzionale in tema di disciplina dell'ambiente .....	35
2.3.1. La sentenza 28 maggio 1987, n. 210.....	36
2.3.2. La sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 .....	38
2.3.3. Alcune riflessioni su quanto sancito dalla Corte costituzionale .....	40
2.4. Le norme costituzionali che trovano incidenza nel settore ambientale .....	42
2.5. L'ambiente come valore costituzionale.....	48
PARTE SECONDA: UN'ANALISI DEL TEMA AMBIENTE PRESENTE IN MODO ESPLICITO NELLA COSTITUZIONE.....	53

CAPITOLO 3.....	55
L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA TRA VECCHIA E NUOVA FORMULAZIONE DEL TITOLO V .....	55
3.1. Una visione della materia ambientale nell'originaria versione del Titolo V .....	55
3.2. Il riparto delle competenze Stato-Regioni prima della revisione del Titolo V .....	59
3.2.1. Un'analisi del d.p.r. 24 luglio 1977, n.616: dall'urbanistica alla tutela ambientale	61
3.3. La materia "ambiente" dopo la riforma costituzionale del 2001: il quadro costituzionale vigente.....	63
3.3.1. Il riparto della potestà legislativa Stato-Regioni ed i principi che definiscono le competenze amministrative.....	65
3.4. Il paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione e la difficoltà interpretativa tra "tutela" e "valorizzazione".....	69
3.5. L'intervento interpretativo della giurisprudenza costituzionale sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni.....	72
3.5.1. La trasversalità della materia ambiente nella sentenza 10-26 luglio 2002, n.407...	74
3.5.2. Elementi in materia ambientale relativi alla sentenza n. 225 del 2009 .....	79
3.6. Le recenti proposte di revisione costituzionale collegate all'ambiente.....	83
CONCLUSIONI.....	91
BIBLIOGRAFIA .....	99
LEGISLAZIONE CONSULTATA .....	101
GIURISPRUDENZA CONSULTATA .....	103
SITOGRAFIA.....	107

## **PREMESSA**

La materia che riguarda l'ambiente è, senza dubbio, una materia molto vasta poiché al suo interno comprende numerosi aspetti: si pensi, ad esempio, all'ambiente inteso come aria, terra, acqua e a tutti i relativi inquinamenti che possono derivare da svariate cause. Tutti aspetti che, per la loro importanza, meriterebbero di essere analizzati uno ad uno.

L'ambiente e la sua tutela non hanno ricevuto un'adeguata attenzione per molti anni e, di conseguenza, non si è mai sentita una forte necessità di porre delle regole significative da rispettare fin da subito, ovvero fin da quando la situazione di benessere, che si è via via realizzata negli anni, ha portato all'inquinamento ambientale. L'attenzione nei confronti dell'ambiente e della sua tutela si è manifestata in tempi più recenti a causa di disastri ambientali, cambiamenti climatici e inquinamenti che hanno portato a forti disagi ed a situazioni, spesso, non più ripristinabili.

Solamente di fronte alle situazioni più critiche, in cui l'uomo viene messo alla prova dalla natura e, quindi, dall'ambiente circostante, si inizia a riflettere sulle possibili cause e su come evitare che episodi simili possano ripresentarsi.

Pertanto, la materia riguardante l'ambiente, dagli ultimi decenni, cominciò ad assumere un'importanza sempre maggiore. La questione ambientale iniziò ad emergere in modo significativo soprattutto a partire dal boom economico italiano che si manifestò tra gli anni '50 e '60. La situazione di benessere che stava per instaurarsi si manifestava in modo negativo per l'ambiente circostante a causa dell'inquinamento di varia natura che si iniziava a produrre. Solo con il passare degli anni, ci si accorse che l'inquinamento prodotto dal benessere portava a

situazioni di disagio e si iniziò a pensare che anche la materia ambientale fosse importante per la vita di tutti i giorni e non doveva essere sottovalutata, bensì regolamentata e tutelata a dovere.

Si tratta di un tema delicato che necessita di norme giuridiche affinché possa essere tutelato nel migliore dei modi; è molto importante che ciò possa realizzarsi, poiché, dalla sua tutela, ne giovano anche tutti coloro che vivono in un determinato territorio.

Per quanto riguarda la materia ambientale, ci sono svariate fonti all'interno delle quali è possibile trovare norme giuridiche fondamentali. Se ci soffermiamo al livello nazionale, al vertice troviamo la Costituzione italiana, si tratta della legge più forte rispetto alla legislazione ordinaria.

Ad un gradino inferiore possiamo fare riferimento a leggi, decreti legislativi e decreti legge statali, oppure leggi regionali.

Al gradino più basso, invece, troviamo i regolamenti statali, regionali, provinciali e comunali.

Questo elaborato si occupa di analizzare il vertice di questa sorta di piramide immaginaria e, quindi, il tema riguardante l'ambiente verrà esaminato principalmente all'interno della Costituzione italiana facendo dei riferimenti ad alcune leggi, ma, principalmente, ad alcune delle sentenze della Corte costituzionale più significative in materia.

Il titolo di questo elaborato contiene le parole “disposizioni” e “norme” in merito alle quali è necessario soffermarsi fornendo una spiegazione che possa precisarne la loro distinzione. Ad una prima lettura, infatti, potrebbero apparire come sinonimi, in realtà ognuna di esse contiene un preciso significato.

Si può e si deve distinguere tra “disposizione” e “norma”. Stando alla dottrina giuridica, la disposizione è quanto noi leggiamo e, quindi, quanto risulta scritto all’interno di una qualsiasi legge; in questo caso, per noi la legge è la Costituzione.

La norma, invece, è ciò che si ricava dalla disposizione; si tratta di quel significato che il legislatore ha voluto dare attraverso la disposizione.

La distinzione tra “disposizione” e “norma” sembra molto astratta, ma ha la sua importanza, nonostante il fatto che nel linguaggio comune, anche dei giuristi stessi, le due parole si usano spesso in modo indifferente.

Può accadere che esistano delle leggi in vigore da molti decenni e, anche se le disposizioni non sono mutate nel tempo, spesso risultano essere mutati i significati che ad esse si attribuiscono, vale a dire le norme che se ne ricavano.

Inoltre, può essere che una disposizione possa intendersi in diversi modi; in questo caso, si dice che da una disposizione si possono ricavare, in astratto, diverse norme e si dovrà così determinare quale di esse possa corrispondere all’intenzione del legislatore. Di conseguenza, è chiaro che, anche quando la disposizione da applicare è scritta, essa non può essere applicata senza effettuare un processo di interpretazione che conduce a determinarne il significato in astratto e nel caso concreto.<sup>1</sup>

Nell’ambito di tale elaborato risulta particolarmente significativo il passaggio “dalle disposizioni alle norme”, presente nel titolo, per l’aspetto sostanziale, in particolare l’aspetto che riguarda l’ambiente come valore costituzionale perché, se riflettiamo, notiamo che l’ambiente non compare mai in

---

<sup>1</sup> G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, dodicesima ed., Cedam, Padova, 2011, parte I, capitolo 2, paragrafo 1, pag. 16.

alcuna disposizione, cioè non c'è la parola "ambiente" o "tutela ambientale" o qualcosa di simile all'interno della Costituzione nella parte dedicata ai valori costituzionali. Quindi, il passaggio "dalle disposizioni alle norme" è particolarmente significativo perché solamente attraverso l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale si giunge a dire che all'interno degli articoli 9 e 32 della Costituzione c'è il profilo della tutela ambientale. Si nota che le disposizioni non parlano di ambiente, bensì di tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e di tutela della salute (art. 32 Cost.), ma le norme che si ricavano da quelle disposizioni contengono sicuramente, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, anche la tutela ambientale.

Un passaggio "dalle disposizioni alle norme" lo si deve cogliere anche in relazione all'ambiente come materia di legislazione laddove compare nel testo costituzionale all'interno dell'art. 117 della Costituzione. Si ha la necessità di capire un po' meglio il significato di questa disposizione che comprende l'ambiente in modo esplicito; ecco che il senso della lettera s), comma 2, dell'art. 117 Cost., ancora una volta viene fornito dalla Corte costituzionale. Pertanto, la norma che si ricava dalla disposizione della lettera s) la si riceve dall'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Dopo aver chiarito la parte del titolo che recita "dalle disposizioni alle norme", di seguito si cerca di fornire un quadro esplicativo dei temi che verranno trattati nelle pagine seguenti.

Il presente elaborato si occupa di sviluppare ed illustrare come viene affrontato il tema relativo all'ambiente all'interno della Costituzione italiana, analizzando, principalmente, il dettato costituzionale che può essere collegato a

tale materia. Inoltre, si esamineranno alcune sentenze della Corte costituzionale considerate tra le più significative ed esplicative su tale tema, potendo così capire, attraverso queste pronunce, come si è attivato il giudice delle leggi sulla sfera interpretativa delle norme costituzionali che si prenderanno in considerazione al fine della loro concreta applicazione.

Tale elaborato è suddiviso in due parti generali. All'interno della parte prima ci si occuperà di capire come il tema ambiente possa emergere implicitamente dalla Costituzione. Questo aspetto si rileva essenzialmente nei *Principi fondamentali* e nella *Parte prima* della Carta costituzionale.

Con il capitolo 1, si partirà accennando alle origini della Costituzione e si cercherà di capire la collocazione che aveva l'ambiente in essa al momento della genesi di tale Carta costituzionale. Inoltre, si vedrà come l'ambiente acquirerà dimensione e valenza autonome attraverso la legge 8 luglio 1986, n. 349, con la quale si è giunti all'istituzione del Ministero dell'ambiente.

Il capitolo 2 è dedicato, per la maggior parte, agli articoli 9 e 32 della Costituzione, nonché alle loro interpretazioni derivanti dagli orientamenti della Corte costituzionale i quali emergono, soprattutto, dalla sentenza 28 maggio 1987, n. 210 e dalla sentenza 30 dicembre 1987, n. 641. In più, si cercherà di individuare altre norme costituzionali che non recano un immediato collegamento alla materia in discussione ma, nonostante ciò, è possibile che tali norme abbiano incidenza nel settore ambientale. Un ulteriore aspetto, di particolare importanza, ma anche molto interessante, sarà quello relativo all'ambiente e alla sua acquisizione di "valore costituzionale".

Si passa, così, alla parte seconda di questo elaborato in cui ci si occuperà di effettuare un'analisi del tema ambiente presente esplicitamente all'interno del testo costituzionale.

Si giunge, in questo modo, al capitolo 3 il quale si dedicherà, essenzialmente, a come tale materia trovi collocazione nella nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, effettuando un breve cenno anche all'originaria formulazione di quest'ultimo relativa al periodo antecedente il 2001. Un altro aspetto che verrà considerato sarà relativo alle competenze legislative tra Stato e Regioni con un accenno alle competenze amministrative e alla difficoltà interpretativa tra "tutela" e "valorizzazione" in ambito ambientale. Anche in questo capitolo si riporterà la giurisprudenza costituzionale relativa a tali argomenti, in particolare si vedrà la sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407 sulla trasversalità della materia ambiente, e si analizzeranno anche alcuni aspetti emergenti dalla sentenza n. 225 del 2009. Infine, la conclusione del capitolo 3 è dedicata ad un approfondimento sulle proposte di revisione costituzionale più recenti che trovano un collegamento con il tema relativo all'ambiente.

**PARTE PRIMA**  
**UN'ANALISI DEL TEMA AMBIENTE PRESENTE IN MODO**  
**IMPLICITO NELLA COSTITUZIONE**



# CAPITOLO 1

## CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

### **1.1. Alle origini della Costituzione e del tema riguardante l'ambiente in essa**

La Costituzione italiana è formata da una serie di articoli i cui contenuti sono stati originariamente discussi e sottoposti a votazione dall'Assemblea costituente tra il luglio del 1946 e il gennaio del 1947. La Costituzione fu, quindi, promulgata il 27 dicembre del 1947, ed entrò in vigore il primo gennaio del 1948. Si tratta di un periodo storico in cui non si sentiva così vicino e rilevante il problema ambientale, sia in Italia, ma anche nel mondo in generale. C'era la tendenza, infatti, a far prevalere altre questioni come, ad esempio, questioni di carattere economico o politico.

Di conseguenza, nel momento in cui la Costituzione italiana entra in vigore non contiene disposizioni sull'ambiente inteso come valore, diritto o interesse della collettività, quindi interesse pubblico; tuttavia, è stato possibile far emergere questi aspetti attraverso una fase di interpretazione evolutiva e sistematica di determinate disposizioni della Costituzione, grazie, soprattutto, al lavoro della Corte costituzionale.

I motivi che essenzialmente portano all'assenza del tema ambientale nel testo originario della Costituzione si possono riassumere in due punti:

- la Costituzione ha le sue origini in un momento storico, sociale ed economico caratterizzato dalla fine della seconda guerra mondiale in cui il Paese presentava un'urbanizzazione limitata ed una scarsa

industrializzazione. L'economia dominante era sicuramente ancora quella agricola. Di conseguenza, non emergevano particolari problemi ambientali;

- inoltre, in quel determinato periodo storico, la situazione politica influiva in modo decisivo nella Costituzione fino a condizionarne i suoi contenuti. Da ciò, si può affermare che l'attenzione a far prevalere la questione riguardante la democrazia (tema di estrema rilevanza in quel periodo), ma anche l'attenzione alla salvaguardia delle libertà e dei diritti fondamentali di ogni persona hanno portato a concentrarsi in modo sicuramente minore e poco attento al raggiungimento di altri obiettivi collegabili al benessere individuale.<sup>2</sup>

Per tali motivi, l'Assemblea Costituente ignorò, in un certo senso, la “materia ambiente”.

Nella Costituzione italiana, quindi, non era presente in modo esplicito il tema ambiente. Nessuna disposizione della Costituzione, infatti, metteva in evidenza questo tema come valore costituzionale rilevante; di conseguenza, nessuna disposizione era dedicata in modo esclusivo al tema ambiente o al principio di tutela dell'ambiente.

Il fatto che non esistano disposizioni riguardo a questa materia nella Costituzione è da considerarsi un elemento solo apparente, perché in realtà, come verrà illustrato in seguito, nel testo costituzionale sono presenti delle disposizioni che, se interpretate e analizzate, fanno emergere questo tema. Grazie a queste

---

<sup>2</sup> N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, V ed., Cedam, Padova, 2015, capitolo III, paragrafo 3.1, pag. 57.

disposizioni è possibile affermare che anche la questione riguardante l'ambiente è presente nella Costituzione. Di tali disposizioni se ne parlerà più avanti.

Certo è che, fino a quando non entrò in vigore la legge costituzionale n. 3 del 2001, si dovettero fare riferimenti costituzionali indiretti sulla questione ambientale.

Infatti, la dottrina e la giurisprudenza si avvalsero di questi riferimenti indiretti e si confrontarono sulla nozione giuridica di ambiente; attribuirono così al tema ambiente la qualità di nuovo diritto costituzionalmente tutelato e di "valore" da confrontare e bilanciare con altri per i quali il nostro ordinamento attribuisce carattere primario.<sup>3</sup>

Per quanto riguarda la presenza in modo chiaro ed esplicito del termine "ambiente" nella Costituzione, come accennato, si dovette attendere la legge costituzionale n. 3 del 2001 che portò alla modifica del titolo V della Costituzione. Grazie proprio a questa modifica, il termine ambiente appare in modo esplicito nella Carta costituzionale e più precisamente lo si trova limitato in un solo articolo, il 117, che si occupa di delineare le competenze legislative tra Stato e Regioni. Il riferimento all'ambiente lo si trova, in particolare, al secondo comma, lettera s) che afferma: "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Queste materie, grazie alla riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, rientrano tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale.

---

<sup>3</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, nuova ed., Laterza, Bari, 2008, capitolo I, paragrafo 9, pag.65.

## **1.2. L'introduzione della legge 8 luglio 1986, n. 349**

Esiste una particolare complessità che caratterizza l'assetto delle strutture organizzative che esercitano competenze in ambito ambientale. Questa complessità è sia di tipo orizzontale (quindi fra amministrazioni che fanno parte dello stesso livello territoriale), sia di tipo verticale (quindi fra amministrazioni di enti di livelli territoriali diversi).

Per quanto riguarda la complessità organizzativa orizzontale, possiamo fare riferimento al periodo che precede il 1986, anno dell'entrata in vigore della legge 8 luglio 1986, n. 349 che prevede *l'istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*.

Tale legge consacra il valore *ambiente* in una sua dimensione e valenza autonome.

Nel momento in cui venne istituito il Ministero dell'ambiente esistevano già alcuni organismi che si occupavano della tutela dell'interesse ambientale. Quindi, svariati soggetti, sprovvisti di qualsiasi tipo di coordinamento, esercitavano delle funzioni che avevano come obiettivo la tutela ambientale, appunto, ed erano funzioni sia a livello centrale che periferico.

Di seguito sono elencati alcuni esempi di soggetti che svolgevano funzioni ambientali:

- ≈ il Ministero per i beni culturali e ambientali si occupava della tutela delle bellezze naturali;
- ≈ il Ministero della sanità esercitava poteri che riguardavano la lotta all'inquinamento;

- ≈ il Ministero dell'agricoltura era competente per la protezione della natura;
- ≈ il Ministero dei lavori pubblici (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) si occupava della difesa del suolo e della tutela delle risorse idriche;
- ≈ il Ministero dell'industria era competente in materia di energia, di cave e di torbiere;
- ≈ i servizi tecnici nazionali e il dipartimento della protezione civile (situati presso la presidenza del Consiglio dei Ministri), invece, esercitavano competenze tecniche ed operative rilevanti per quanto riguarda la materia ambientale ed erano sempre organismi dell'amministrazione centrale, diversi dai ministeri.

L'istituzione del Ministero dell'ambiente non ha sconvolto il precedente assetto organizzativo, infatti solo parte delle competenze già esercitate da altri soggetti sono state trasferite nella nuova amministrazione; nella fattispecie queste competenze riguardano rifiuti solidi, aree protette, inquinamento idrico, atmosferico e acustico. Inoltre, sono state attribuite nuove competenze di carattere generale come, ad esempio, l'accreditamento delle associazioni ambientaliste, la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute a danno dell'ambiente, e ancora i poteri di ordinanza, la proposta al Consiglio dei Ministri per la deliberazione della dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale e la valutazione di impatto ambientale.

Per altre materie di interesse ambientale il Ministero dell'ambiente esercita poteri in concerto con altre amministrazioni.<sup>4 5</sup>

Gli scopi del nuovo Ministero erano indicati, a grandi linee, al comma 2 dell'art. 1 della legge n. 349/1986 che affermava: *“E' compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.”*

---

<sup>4</sup> Molto spesso il tentativo di risolvere le problematiche organizzative in sede procedimentale si rivela infruttuoso poiché la complessità organizzativa si riverbera sul procedimento rischiando di paralizzarlo, infatti può accadere che le amministrazioni non trovino una soluzione che possa soddisfare gli svariati interessi ai quali sono preposte.

<sup>5</sup> G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed., Giappichelli, Torino, 2015, prima parte, capitolo IV, paragrafo 2, pag. 54, 55.

### **1.2.1. La responsabilità per i danni ambientali nel sistema della legge 8 luglio 1986, n. 349: un'analisi dell'articolo 18**

Nel nostro ordinamento la risarcibilità del danno ambientale viene riconosciuta con la promulgazione della legge 8 luglio 1986, n. 349.

In particolare, l'art. 18 di tale legge prevedeva la risarcibilità del danno ambientale indipendentemente dalla violazione di altri diritti individuali quali la proprietà privata o la salute.

L'art. 18 della legge n. 349/1986 è stato abrogato, ad eccezione del comma 5. L'art. 18 prevedeva un meccanismo basato sulla responsabilità per colpa disponendo che qualunque condotta, dolosa o colposa, posta in essere violando le norme di legge, ovvero contenute in provvedimenti amministrativi autorizzatori, e che pregiudicasse l'integrità dell'ambiente e delle sue risorse, facesse sorgere una obbligazione di risarcimento in capo all'autore.<sup>6</sup>

Di seguito è riportato il comma 1 dell'art. 18 della legge 349/1986, comma successivamente abrogato:

*“1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.”<sup>7</sup>*

Tale norma investe della questione il giudice ordinario e configura un'ipotesi di illecito civile extracontrattuale il cui modello di riferimento è costituito dagli artt. 2043 sgg. c.c., anche se con alcune peculiarità sul piano processuale e sostanziale; infatti, l'azione può essere promossa solamente dallo

---

<sup>6</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo VI, paragrafo 3, pag. 111, 112.

<sup>7</sup> Comma abrogato dall' *art. 318, comma 2, lett. a), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152* .

Stato (cui unicamente spetta il risarcimento) e dagli enti territoriali, soggetti che possono aver contribuito a determinare l'evento dannoso.<sup>8</sup>

L'adozione di una clausola generale che individuava l'ambiente come bene giuridico tutelato di per sé aveva lo scopo di colmare le lacune lasciate dalle norme che tutelavano questo bene in precedenza, ovvero:

- le norme che tutelavano l'ambiente solo quando attraverso la lesione dell'ambiente stesso venivano lesi altri interessi giuridicamente protetti;<sup>9</sup>
- le norme che tutelavano solo alcuni beni ambientali e di conseguenza si aveva una mera tutela settoriale.<sup>10</sup>

Il comma 3 dell'art. 18 della legge n. 349/1986 affermava: *“L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.”*<sup>11</sup>

Quindi l'esercizio dell'azione era obbligatorio e il Ministro dell'ambiente era quello competente.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 9.3, pag. 72.

<sup>9</sup> Ad esempio è il caso dell'art. 844 c.c. che tutela direttamente il diritto di proprietà e indirettamente anche il diritto alla salute e all'ambiente.

(art.844 c.c.: *“Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi (890, Cod. Pen. 674).*

*Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso.”*)

<sup>10</sup> Ad esempio si tutelavano solo alcuni tipi di flora o di fauna, oppure la qualità dell'acqua o dell'aria, ecc.

<sup>11</sup> Comma abrogato dall' art. 318, comma 2, lett. a), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>12</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo VII, paragrafo 1, pag. 216.

La legge n. 349/1986 non definiva esplicitamente il concetto di ambiente e lasciava così all'interprete lo spazio per l'elaborazione del concetto di bene-ambiente, dando luogo ad un dibattito dottrinale e giurisprudenziale.



## CAPITOLO 2

### L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La materia ambientale ha trovato riferimenti all'interno della Costituzione nell'articolo 9 sulla tutela del paesaggio e nell'articolo 32 sulla tutela della salute.

#### **2.1. L'articolo 9 della Costituzione: l'ambiente inteso come tutela del paesaggio**

In assenza di un esplicito riferimento costituzionale, la nozione di ambiente è stata tratta dall'articolo 9 della Costituzione generando così una possibile interferenza tra ambiente e paesaggio.<sup>13</sup>

L'articolo 9 è contenuto nella sezione dedicata ai *principi fondamentali* della Costituzione.

Esaminiamo l'articolo 9 della Carta costituzionale partendo dal suo enunciato:

*“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.”*

Il termine “Repubblica” ricorre in varie parti della Costituzione, ma, nonostante questo, non ha un significato univoco. Di volta in volta, sarà l'interprete ad attribuirgli il significato che ritiene più consono alla proposizione che lo contiene e può accadere che il significato che gli viene attribuito non sia accolto pienamente da tutti.

---

<sup>13</sup> G. Rossi (a cura di), op. cit., prima parte, capitolo II, paragrafo 4, pag. 26.

Con riferimento all'articolo 9 si può affermare, in base ai lavori preparatori e alle considerazioni espresse circa vent'anni dopo la Costituente, che i padri fondatori erano restii a decentrare la protezione dei beni storici, artistici e naturali. Con il termine "Repubblica" intendevano, quindi, indicare lo Stato in senso stretto.

Con il passare del tempo però, il termine "Repubblica" nell'articolo 9 sta ad indicare le varie articolazioni dell'ordinamento statale, quindi: lo Stato in senso stretto, le Regioni, le Province, i Comuni ed altri enti specialistici. Il fatto che il termine "Repubblica" non indichi più il solo apparato centrale è da attribuire anche al processo di regionalizzazione del Paese, soprattutto a seguito degli orientamenti di tipo federalista.

Il soggetto la "Repubblica" regge entrambe le frasi dei due commi dell'articolo 9: regge la frase relativa alla promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, e poi regge anche la frase relativa alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

I due commi sono collegati tra di loro anche perché le materie trattate sono connesse sotto il profilo logico. La tutela del paesaggio, come parte dell'ambiente, rappresenta una accentuazione del fine generale della promozione della cultura.

Tra i vari elementi citati all'articolo 9, ci soffermiamo qui sul termine "paesaggio". La sua inclusione nella Carta costituzionale suscitò alcuni dubbi in sede costituente; questo perché si riteneva che la sua tutela fosse garantita da leggi specifiche e concrete vigenti prima della Repubblica, come anche la tutela riferita al patrimonio storico e artistico. Si trattava della legge 1° giugno 1939, n. 1089 che riguardava elementi di interesse artistico e storico e la legge 29 giugno 1939,

n. 1497 che riguardava le bellezze naturali. Queste leggi sono in parte ancora vigenti.

Attraverso il contenuto di queste leggi, una prima interpretazione del precetto costituzionale si proponeva di attribuire finalità essenzialmente conservative riguardo al paesaggio (Sandulli)<sup>14</sup>.

In sostanza la tutela del paesaggio era stata interpretata come se fosse il recepimento costituzionale del quadro normativo di conservazione dei luoghi di particolare pregio naturalistico. Si trattava di un'interpretazione riduzionista, derivante da un'epoca caratterizzata da priorità di sviluppo della società italiana lontane da quelle inerenti alla tutela dell'ambiente, volta a limitare l'impegno dello Stato, e dei poteri pubblici più in generale, alla mera conservazione di bellezze naturali fuori dal comune.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, nei primi quindici anni della propria attività ha utilizzato il termine ambiente esclusivamente come sinonimo di contesto (quindi ad esempio “ambiente sociale”, “ambiente di lavoro”, ecc.)<sup>15</sup>; solo nel 1973 la Corte costituzionale ha utilizzato per la prima volta il parametro di cui all'articolo 9 dichiarando esplicitamente che “la tutela di bellezze naturali che formano il paesaggio è dall'articolo 9 inclusa tra i “principi fondamentali” della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico quale appartenente all'intera comunità nazionale”<sup>16</sup> avallando così la nozione di

---

<sup>14</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo primo, paragrafo 9.1, pag. 66-68.

<sup>15</sup> La prima volta in cui la Corte costituzionale utilizza il termine ambiente nel senso in cui lo si intende nella locuzione “tutela dell'ambiente” emerge dalla sentenza n. 79 del 21 aprile 1971, secondo la quale esso consiste in: *le formazioni geologiche e le loro spontanee manifestazioni; gli adunamenti di fauna e di flora di particolare rilevanza; la peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio.*

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 9 del 6 febbraio 1973, punto 5, *cons. dir.*

paesaggio come insieme di quei quadri naturali cui faceva riferimento la maggior parte della dottrina dell'epoca.<sup>17</sup>

Successivamente, però, si ebbe una svolta tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta con l'intensificarsi dell'interesse della dottrina per il tema dell'ambiente. Si sostenne, così, che il precetto dell'articolo 9 potesse avere un'interpretazione diversa basandosi su una lettura della Carta costituzionale informata alle finalità "sociali" che si intendevano perseguire. Di conseguenza, si andò incontro ad una nozione di paesaggio che comprendeva la "forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura" (Predieri). Si tratta di una visione in cui il paesaggio era considerato come "forma sensibile dell'ambiente" e la sua tutela consisteva nella conservazione, ma anche in interventi dinamici sul territorio attraverso i quali si manifestava la "continua interazione della natura e dell'uomo" (Predieri). Si tratta di un orientamento che faceva emergere una nuova connotazione di bene culturale che comprendeva il paesaggio e l'ambiente ed era collegata alla storia della civiltà del paese.<sup>18</sup>

Ecco che, quindi, il risultato è una nozione di paesaggio maggiormente articolata e non più legata ad una funzionalizzazione solamente estetica. Questo "nuovo" significato sembra essere più idoneo ad integrarsi con le altre parole dell'enunciato dell'articolo 9 e con tutta la trama normativa della Costituzione, portando la dottrina ad identificare, come oggetto della tutela, la forma del

---

<sup>17</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Giuffrè, Milano, 2014, capitolo 7, paragrafo 2, pag. 278.

<sup>18</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo primo, paragrafo 9.1, pag. 68.

territorio e dell'ambiente, un'entità che è un *fatto fisico ed oggettivo* (cioè determinato e specificamente individuabile), ma è anche “un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio coincide, così, con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile”.<sup>19</sup>

Le interpretazioni delle disposizioni contenute nell'articolo 9 hanno subito delle modifiche nel tempo. A causa di tali modifiche, anche il termine “paesaggio” oggi viene usato con un significato diverso da quello attribuitogli in origine.

Di seguito vengono riportate le vicende che hanno contribuito a formare un nuovo concetto di paesaggio:

- la legge 8 agosto 1985, n. 431 che riconsidera le categorie dei beni paesaggistici delineate e disciplinate in precedenza dalla legge 1497/1939;
- il D. Lgs. 490/1999 che riporta una sorta di ordine nella disciplina dei beni culturali e ambientali regolando l'intera materia con un testo unico;
- la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, attuata con legge costituzionale 3/2001.

L'articolo 9 della Costituzione, apparentemente estraneo a quest'ultima riforma, in realtà ne ha subito le conseguenze. Sulla sua interpretazione incide la nuova articolazione costituzionale delle competenze tra centro e periferia e il riparto della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni che è

---

<sup>19</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 2, pag. 279.

ora disciplinato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, nel quale viene espressamente menzionata la materia “ambiente”;

- la Convenzione europea del paesaggio (Firenze 2000) che l’Italia ha ratificato nel 2006.

Le nuove disposizioni inserite nella Costituzione e le regole poste dalla Convenzione di Firenze hanno influenzato i criteri interpretativi dell’articolo 9 della Carta costituzionale che erano stati adottati fino a quel momento.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), concepito sulla scia della riforma costituzionale, all’art. 1, comma 1, recita: “*In attuazione dell’articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all’articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice*”.<sup>20</sup>

L’articolo 2, comma 1, precisa che “*il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*”; in questo modo il paesaggio e la cultura sono legati tra di loro.<sup>21</sup>

Quindi si può affermare che l’articolo 9, comma 2, della Costituzione tutela il paesaggio in base ad una nozione che si è evoluta in modo graduale nel tempo fino a comprendere non solo profili estetici di conservazione di bellezze naturali, ma anche aspetti attinenti all’ambiente nella sua estrema complessità.

Con il termine tutela si intende sia l’attività di conservazione sia quella di promozione.

---

<sup>20</sup> Il Codice dei beni culturali e del paesaggio si occupa anche di dare una definizione di paesaggio e all’articolo 131, primo comma, afferma: “*Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.*”

<sup>21</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo primo, paragrafo 9.1, pag. 66-70.

Pertanto la tutela di cui all'articolo 9, secondo comma, consiste nell'importante compito di promozione dell'equilibrato sviluppo del territorio, nella sua valorizzazione e nel suo governo, avendo riguardo agli interessi ad esso appropriati e alle esigenze di vita che vi trovano soddisfazione.<sup>22</sup>

Il concetto originario di paesaggio era riferito a panorami e bellezze naturali, ma il valore costituzionale attuale coincide con quello di ambiente-territorio nelle sue diverse espressioni.<sup>23</sup>

Nel 2004 ci sono state delle proposte di revisione dell'articolo 9 che prevedevano l'aggiunta di un terzo comma in base al quale “[La Repubblica] tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali”.<sup>24</sup>

Tali proposte di revisione sono, però, arestate anche in conseguenza dell'interpretazione “evolutiva” alla quale questo articolo è stato sottoposto.

---

<sup>22</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 2, pag. 280.

<sup>23</sup> N. Lugaresi, *op. cit.*, parte I, capitolo 1, paragrafo 1.3.3, pag. 25.

<sup>24</sup> B. Caravita, *op. cit.*, parte prima, capitolo I, paragrafo 9, pag. 31.

## **2.2. L'articolo 32 della Costituzione: l'ambiente inteso come tutela della salute**

Attraverso la norma contenuta nell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione, l'interesse ambientale ha avuto un primo riconoscimento costituzionale, in via interpretativa estensiva, anche grazie alla connessione con l'art. 32 della Carta fondamentale che garantisce il diritto alla salute.

Pertanto gli sviluppi dell'interpretazione costituzionale della disposizione sul paesaggio, considerata in modo isolato, non sono sufficienti a dotare la materia ambientale, complessivamente intesa, di fondamento costituzionale. Per quanto il paesaggio possa essere oggetto di un'interpretazione estensiva ed evolutiva, attraverso il suo riferimento trova recezione la finalità di proteggere la forma del Paese; senza dubbio questa rappresenta un importante aspetto dell'ambiente, ma la tutela di quest'ultimo assume finalità più generali, non riconducibili in modo del tutto esclusivo alla difesa del paesaggio.

Dunque l'articolo 9 della Costituzione risulta essere insufficiente e fa emergere l'esigenza della ricerca di ulteriori fondamenti costituzionali. Infatti, la tutela circoscritta al paesaggio non permette di dare un adeguato risalto ad alcuni fenomeni di importanza rilevante nelle politiche ambientali che consistono nell'alterazione di elementi di cui l'ambiente si compone. A tale proposito, alcuni esempi possono essere i seguenti: il rilascio nell'atmosfera di anidride carbonica, la principale causa del riscaldamento climatico; l'inquinamento chimico e fisico dell'aria (come la presenza di anidride solforosa, di pulviscolo in sospensione, etc.); oppure i diserbanti agricoli che contaminano le falde acquifere. Si tratta di casi in cui la forma del Paese non viene danneggiata dall'opera dell'uomo, ma

risulta evidente come l'ambiente, inteso qui come *habitat* ideale per l'esistenza e lo sviluppo della vita umana, ne risulti danneggiato e compromesso.<sup>25</sup>

In queste circostanze, l'articolo 32 della Costituzione diventa il principio costituzionale immediatamente rilevante.<sup>26</sup>

Tale articolo tutela la salute come diritto fondamentale ed inviolabile dell'individuo, ma anche come interesse della collettività.

Ai fini del tema di questo elaborato, ciò che interessa esaminare più nel dettaglio è il primo comma del suddetto articolo, il quale afferma: “*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (...)*”.

In base a tale enunciato si nota la presenza di un profilo individuale e un profilo sociale che fanno della salute, e di conseguenza dell'ambiente, l'oggetto di diritti da tutelare in via integrale.

Una particolarità di questo articolo è che, nonostante vengano utilizzati gli stessi termini dell'articolo 9 (“Repubblica” e “tutela”), l'articolo 32 della Costituzione, per la concretezza dell'oggetto e per la collocazione nella parte prima del testo costituzionale dedicata a diritti e doveri dei cittadini, è caratterizzato da una precettività più immediata.<sup>27</sup>

È del tutto evidente come il degrado e l'inquinamento dell'ambiente incidano sulla vita e sulla salute degli individui che vivono in determinate zone colpite da questi fattori. Di conseguenza, se l'art.32 Cost. impone alla Repubblica di attivare interventi che garantiscano la salute dei cittadini, deve garantire la

---

<sup>25</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 2.1, pag. 281.

<sup>26</sup> Prospettiva fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale a partire da Corte cost., sent. n. 210 del 22 maggio 1987, punto 4.2 *cons. dir.*

<sup>27</sup> N. Lugaresi, *op. cit.*, parte I, capitolo I, paragrafo 1.3.3, pag. 25,26.

salubrità dei luoghi in cui i soggetti vivono o passano la maggior parte del loro tempo a causa dei propri interessi, relazioni e attività e quindi prevenire rischi legati al deterioramento ambientale. La nocività degli ambienti di vita minerebbe la tutela della salute. Quest'ultima, prevista all'art. 32, non è da intendersi come semplice disponibilità di cure mediche per il caso di malattia, ma anche come necessaria attenzione a quell'insieme di fattori ambientali capaci di incidere negativamente sullo stato di salute fisica e psichica di ogni individuo.<sup>28</sup>

L'articolo 32 Cost., in modo autonomo, ma anche insieme all'articolo 9, rappresenta un limite per l'applicazione di altre disposizioni costituzionali nelle quali si fa riferimento ad interessi sociali.

---

<sup>28</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 2.1, pag. 282, 283.

### **2.2.1. L'ambiente come bene giuridico: diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente**

Uno dei primi riferimenti alla Costituzione italiana sulla materia ambientale si ebbe con una sentenza della Corte di Cassazione (Cass., Sez. un., 6.10.79, n. 5172, in Foro It., 1979, I, 2302 nel caso Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano, Masino e Donadio). In questa sentenza la tutela ambientale viene fondata su forme di tutela privatistiche.

La Corte ha affermato l'esistenza di un "diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente" in rapporto di diretta derivazione con l'art. 32, primo comma, della Costituzione.

Nella sentenza della Cassazione n. 5172 del 1979 si fa presente che devono preservarsi "le condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo anche nei luoghi in cui si articolano le comunità sociali nelle quali si svolge la sua personalità; il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre".

La tutela dell'ambiente risulta quindi essere subordinata all'azione individuale del singolo attraverso la rivendicazione di potenziali lesioni del diritto della salute.

Di conseguenza, questa impostazione non conduceva, ancora, all'individuazione dell'ambiente come bene passibile di posizioni giuridiche proprie.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo VI, paragrafo 1, pag. 101.

Con questa sentenza si sottolinea come il diritto alla salute non rileva tanto come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma quanto come diritto all'ambiente salubre fondato sugli artt. 2 e 32 della Costituzione.

Ricordiamo l'art. 2 della Costituzione: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*

Inoltre, si precisa che il diritto all'ambiente salubre è azionabile da qualunque cittadino in forza dell'art. 2043 c.c.<sup>30</sup>

Il diritto soggettivo all'ambiente trova riferimento nella salvaguardia e tutela dell'ambiente e si ricava dal combinato disposto dell'art. 2, 3 e 9 della Costituzione.

Il diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente, invece, va inteso come diritto circoscritto al rapporto tra uomo, ambiente e salute. Questo tipo di diritto prevede un legame inscindibile tra ambiente e salute e si può ricavare dal combinato disposto dell'art. 2, 3, 9 e 32, primo comma della Costituzione.

La distinzione tra diritto all'ambiente e diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente è sostanziale e fondamentale per la valutazione degli effetti che possono conseguire, a seconda che ci si trovi al cospetto del primo o del secondo diritto leso. Infatti, mentre il diritto all'ambiente potrà essere bilanciato con altri diritti di rilievo costituzionale, fino pure al sacrificio di esso, al contrario il diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente ha lo stesso valore del diritto alla tutela

---

<sup>30</sup> Art. 2043 c.c. *Risarcimento per fatto illecito. “Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.”*

della salute, dal quale deriva pur se con una particolare manifestazione. Pertanto, risultando come un diritto assoluto ed incompressibile, non potrà essere bilanciato con altri diritti, né tantomeno sacrificato.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Mazzola Marcello Adriano, articolo estratto dal sito <[www.sestantedivenezia.it](http://www.sestantedivenezia.it)>, (ultima consultazione 23/11/2015).

### 2.2.2. Tutela dell'ambiente e tutela della salute

Caravita fa alcune riflessioni sulla tutela dell'ambiente (inteso come equilibrio ecologico) e sulla tutela della salute. Esso afferma che i due ambiti hanno sicuramente punti in comune e spesso l'uno si ripercuote sull'altro. Questo aspetto emerge sia dalla costruzione giurisprudenziale sia dalla legislazione positiva.<sup>32</sup>

Nonostante tra la tutela dell'ambiente e la tutela della salute sussistano alcuni punti di contatto, si tratta di ambiti che devono essere mantenuti distinti.

La tutela della salute riguarda la persona umana e in quest'ambito ricadono tutte le attività che hanno come obiettivo la salvaguardia dell'integrità psico-fisica della persona umana considerata in modo individuale o collettivo.

La tutela dell'ambiente, invece, riguarda la conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambiti che vengono considerati di volta in volta.

È naturale che la tutela della salute umana non può esserci se non vengono prese in considerazione tutte le attività riguardanti la prevenzione.<sup>33</sup>

Viceversa, può accadere che un'attività di tutela dell'ambiente non sia legata a finalità di protezione dell'uomo.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> La legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario locale, aveva costruito un sistema in cui era affidato al settore sanitario, nelle sue diverse articolazioni (centrale, regionali e locali), anche tutto il settore della prevenzione ambientale, dalla fissazione degli standard ambientali (art. 4, comma 2), alle modalità e agli organismi di controllo degli standard ambientali (artt. 20 e 22). Nel 1986, la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente attribuiva al nuovo ministero ampie competenze, tra cui la proposta al presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro della Sanità, per la fissazione dei limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di cui all'art.4, legge n. 833 del 1978.

<sup>33</sup> Ecco il motivo per cui gli apparati di tutela della salute si occupano tradizionalmente anche della sanità e dell'igiene pubblica.

<sup>34</sup> B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, ultima ed., Il Mulino, Bologna, 2005, parte prima, capitolo II, paragrafo 5, pag. 41,42.

### **2.3. Gli orientamenti della Corte costituzionale in tema di disciplina dell'ambiente**

Assodato che nella Costituzione italiana non è presente un richiamo esplicito alla definizione di ambiente (fino alla modifica del titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001) emerge, invece, il fatto che la sua tutela rappresenta un principio base del nostro Paese. Questo aspetto viene fatto palese da alcune sentenze della Corte Costituzionale, uno dei più importanti organi istituzionali.

La Corte Costituzionale ha dato il suo contributo in modo autorevole nella determinazione del concetto di ambiente attraverso alcune sentenze. Per l'elaborazione di tale concetto, il giudice delle leggi si è avvalso di spunti ed elementi derivanti dall'elaborazione dottrinale, ma anche di quelli che potevano essere tratti dalla normativa comunitaria ed internazionale.

La Corte Costituzionale ha cercato di coniugare l'ambiente con la dinamica costituzionale dell'autonomia e del decentramento.

Di seguito, vengono esaminate due sentenze del 1987 nelle quali il pensiero della Corte Costituzionale, riguardante la sfera ambientale, viene delineato in modo chiaro.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 10, pag. 83.

### **2.3.1. La sentenza 28 maggio 1987, n. 210**

La prima sentenza presa in esame è la sentenza 28 maggio 1987, n. 210.

In questa sentenza la Corte Costituzionale mette in evidenza la collocazione dell'ambiente nella Costituzione.

Con riferimento alla sentenza citata, al punto 4.5 del “*considerato in diritto*”, la Corte Costituzionale afferma:

*“Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione.”*

In questo caso, la Corte Costituzionale afferma che l'ambiente è un valore previsto e garantito dalla Costituzione, in particolare fa riferimento agli art. 9 e 32

della Carta fondamentale. Quindi la Corte fa esplicito riferimento a valori costituzionali quali l'ambiente e la salute che rientrano nella competenza dello Stato.

### **2.3.2. La sentenza 30 dicembre 1987, n. 641**

La seconda sentenza presa in esame è la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641.

Al punto 2.2 del “*considerato in diritto*”, la Corte Costituzionale afferma:

*“L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.*

*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 venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.*

*L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto.*

*(...)*

*L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.*

*(...) appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli.”*

Qui la Corte qualifica l'ambiente come bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività. Si afferma che l'ambiente è un *bene immateriale unitario*.

Inoltre la Corte Costituzionale precisa che, nonostante si attribuisce al bene un carattere unitario, non si deve essere indotti a ritenere che sia passibile di una situazione di tipo appropriativo. Infatti, la Corte riconduce l'ambiente alla categoria dei c.d. beni liberi ed è quindi fruibile dalla collettività e dai singoli.

La qualificazione dell'ambiente come "bene immateriale unitario", e come valore costituzionale, sarà ripresa dalla giurisprudenza costituzionale successiva.<sup>36</sup>

Si può affermare che, nell'ambito della pronuncia 30 dicembre 1987, n. 641, l'ambiente è stato qualificato come "un bene pubblico immateriale", un'enunciazione che sarà poi soppiantata dalle successive pronunce volte ad enfatizzare la sua qualifica in termini di autonomo valore costituzionale.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo VI, paragrafo 1, pag. 103-104.

<sup>37</sup> *Ivi*, prima parte, capitolo VI, paragrafo 1, pag. 102.

### 2.3.3. Alcune riflessioni su quanto sancito dalla Corte costituzionale

Si può notare come la giurisprudenza della Corte Costituzionale, attraverso le sentenze sopra citate, sia intervenuta nell'individuazione di un bene giuridico unitario.

In presenza di una disciplina dedicata appositamente al "danno ambientale", introdotta, come si è visto, dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, il bene giuridico interessato dalla tutela doveva essere necessariamente immunizzato dalle forze attrattive esercitate da altri diritti.

Ecco che, in una prima pronuncia, si è giunti ad una preliminare elaborazione di una concezione unitaria dell'ambiente incidente sotto il profilo delle posizioni giuridiche, ma anche sotto il profilo di bene giuridico.

Infatti, nell'ambito della sentenza 28 maggio 1987, n. 210, ricollegandosi ai precetti degli articoli 9 e 32 della Costituzione, si è osservato che *"va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto alla persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la loro protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali"*.

I profili afferenti alle caratteristiche del bene sono stati oggetto, successivamente, di una più articolata riflessione nell'ambito della sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 della Corte costituzionale in cui si afferma che l' *"ambiente è un bene immateriale unitario, anche se è formato da varie componenti ciascuna delle quali può costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e tutela"*.

Secondo la Corte “*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 venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione*”.

Se ne deduce che un bene composto può quindi essere oggetto di specifiche situazioni giuridiche soggettive senza escludere il rilievo giuridico autonomo delle componenti.

Un'altra caratteristica messa in evidenza dalla Corte costituzionale è riferita al regime di appartenenza del bene. Si noti come il carattere unitario e la possibilità di riferire allo stesso situazioni giuridiche soggettive non deve indurre a ritenere che sia passibile di una situazione di tipo appropriativo. Come già evidenziato, l'ambiente viene ricondotto “alla categoria dei c.d. beni liberi ed è fruibile dalla collettività e dai singoli”.<sup>38</sup>

Quindi, in anni recenti la Corte Costituzionale si è occupata di spiegare che esistono delle disposizioni, nella Carta costituzionale, all'interno delle quali è possibile individuare anche il valore ambientale.

Ad esempio, la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 ha stabilito che nell'ordinamento giuridico italiano la protezione dell'ambiente è fissata da precetti costituzionali richiamati agli articoli 9 e 32 della Costituzione. Ecco che in questo modo l'ambiente assume il valore di diritto fondamentale.

---

<sup>38</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo VI, paragrafo 1, pag. 103-104.

## 2.4. Le norme costituzionali che trovano incidenza nel settore ambientale

Come si è visto, gli articoli 9 e 32 della Costituzione sono i fondamenti costituzionali della tutela ambientale, ma altre norme, sempre contenute nella Costituzione, possono essere prese in considerazione a causa della loro incidenza nel settore.

In primo luogo, partendo dai principi fondamentali, si fa riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Come precedentemente ricordato, l'articolo 2 afferma: *”La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*

Tale articolo è particolarmente importante perché ha reso possibile l'inclusione di diritti “nuovi” che non erano stati previsti in origine nella Costituzione, ma sono stati evidenziati dall'evolversi culturale della società come, ad esempio, proprio la tutela dell'ambiente.<sup>39</sup>

L'articolo 2 Cost., nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia come parte di formazioni sociali, rafforza l'articolo 32 della Costituzione, ed introduce un criterio di tutela ampio, non limitato al rapporto tra cittadino e Stato. Inoltre, nell'affermare un principio di solidarietà sociale ed economica, rende possibile l'adozione di misure volte a sacrificare interessi e

---

<sup>39</sup> Altri esempi di “nuovi” diritti possono essere il diritto all'abitazione, il riconoscimento della vita del nascituro, la privacy e anche il diritto all'accesso in “rete” come mezzo di libertà di espressione e di emancipazione personale di ciascuno di noi. L'art. 2 della nostra Costituzione ha agito come “valvola aperta”, anche rispetto alle trasformazioni dei diritti riconosciuti espressamente dalla nostra costituzione (pensiamo alla salute, alla libertà personale, al paesaggio). (Estratto dal sito <[www.impariamolacostituzione.wordpress.com](http://www.impariamolacostituzione.wordpress.com)>; ultima consultazione 12/12/2015).

diritti confliggenti con un interesse della collettività quale l'ambiente, ma anche, di conseguenza, a controbilanciare gli eventuali sacrifici economici sostenuti per il bene della comunità.

Alla luce di questo, i doveri di solidarietà economica, politica e sociale, imposti dall'articolo 2 della Costituzione, comprendono necessariamente doveri di solidarietà ambientale, posti in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento, sia pubblici che privati.<sup>40</sup> Di conseguenza, nell'art. 2 Cost. la tutela dell'ambiente può essere percepita sia come un diritto riconosciuto e garantito, ma anche come un dovere del singolo e dei soggetti pubblici.<sup>41</sup>

Quando l'articolo 2 Cost., secondo comma, parla di “...*solidarietà politica, economica e sociale*”, si può notare come la solidarietà politica, in materia ambientale, è diventata oggi la politica dei programmi della Comunità europea (necessariamente recepita nel nostro ordinamento); la solidarietà economica trova riscontro nell'obbligo di reperimento dei fondi da destinare alla tutela dell'ambiente; ed infine, la solidarietà sociale si può rinvenire, tra le altre materie, ad esempio nella salubrità dell'ambiente o anche nel diritto all'informazione ambientale.<sup>42</sup>

Passando all'articolo 3, comma 2, della Costituzione notiamo che afferma: *”È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”*

---

<sup>40</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 3, pag. 286.

<sup>41</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 9.3., pag. 72.

<sup>42</sup> Filippo Gargallo di Castel Lentini, “*L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*”, <[www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)>, (ultima consultazione 12/12/2015).

Qui, nell'esprimere un principio di uguaglianza sostanziale che si fonda sulle opportunità di sviluppo individuale, si comprende implicitamente la necessità di evitare che i cittadini debbano trovarsi a crescere, vivere e lavorare in un ambiente degradato, poiché tale circostanza contribuirebbe a svuotare di significato l'affermazione del principio di uguaglianza formale presente al comma 1 dello stesso articolo 3 Cost.<sup>43</sup>

Se, invece, prendiamo in considerazione i profili più strettamente economici possiamo fare riferimento agli articoli 41, 42 e 44 della Costituzione. In tutti questi articoli, molteplici esigenze, quindi anche di tipo ambientale, determinano l'individuazione di alcuni limiti per portare vantaggi rivolti a tali esigenze, anche se in forme diverse.

L'articolo 41 Cost., dopo aver affermato, al comma 1, che l'iniziativa economica privata è libera, vieta, al comma 2, che essa possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Su questo aspetto, G. Lombardi effettua la seguente osservazione: *“la funzione sociale della proprietà, intesa come la massimizzazione del profitto collettivo o individuale, è in ogni caso un concetto a rischio in rapporto all'ambiente: un campo incolto è, senza dubbio, più ecologico di un podere altamente produttivo e reso tale con l'uso di pesticidi.”* Di conseguenza, si comprende che il terzo comma dell'art. 41 Cost. preveda programmi e controlli, indirizzati in modo significativo all'attività privata, ma anche a quella pubblica ed entrambe vengono coordinate, a fini sociali, con il

---

<sup>43</sup> Il comma 1 dell'art. 3 Cost. sancisce: *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociali e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.”*

diritto alla salute tutelato dall'articolo 32 Cost. Si osserva come il disposto dell'articolo 41 Cost., che può trovare applicazione in tutte le attività private che costituiscono svolgimento di "iniziativa economica", è in grado di fornire una copertura costituzionale adeguata a tutte quelle limitazioni alle attività produttive che impediscono specifiche azioni nocive per l'ecosistema o che impongono determinate modalità di produzione e tecnologie più favorevoli all'ambiente. Dal punto di vista della tutela dell'ambiente, la Repubblica ha la possibilità di vietare o indirizzare i singoli usi dei beni privati, ma può anche promuovere attività economiche ecocompatibili o positive per l'ecosistema, sempre però rispettando i limiti imposti dal mercato comune e dal diritto europeo. Il riferimento alla libertà contenuto nel secondo comma dell'art. 41 Cost. può dotare di un fondamento costituzionale gli interventi e le politiche di limitazione del consumo delle risorse, in particolare quelle non rinnovabili, volti a garantire anche la libertà di iniziativa economica tramite la conservazione dei necessari presupposti materiali nei decenni a venire.<sup>44</sup>

L'articolo 42 Cost., al comma 2, afferma che la proprietà privata è riconosciuta dalla legge, impone alla legge stessa di assicurarne la funzione sociale, consentendo, al successivo comma 3, l'espropriazione, salvo indennizzo, per motivi di interesse generale. Fra questi motivi di interesse generale, oggigiorno risulta essere possibile e del tutto naturale inserirvi anche la protezione dell'ambiente, nonostante i padri fondatori della Costituzione non l'avessero prevista originariamente.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 4.1., pag. 292, 293.

<sup>45</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 9.3., pag. 73.

Per concludere con il profilo economico, l'articolo 44 Cost., al comma 1 prevede che la legge possa imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata per il razionale sfruttamento del suolo, tra cui un obbligo di bonifica; al comma 2, invece, si prevede che la legge adotti provvedimenti a favore delle zone montane, nelle quali l'ambiente rappresenta un elemento di significato particolare in relazione alle possibilità di sviluppo.

Sugli aspetti organizzativi, la distribuzione e l'esercizio dei poteri in materia ambientale, si può fare riferimento agli articoli 5, 97, 116, 117 e 118 della Costituzione: l'articolo 97 Cost. contiene i principi relativi all'organizzazione ed all'attività amministrativa; gli altri articoli, invece, si focalizzano sulla distribuzione delle competenze legislative (tra Stato e Regioni) ed amministrative (tra Stato, Regioni ed enti locali).

Gli articoli 10 e 11 della Costituzione riguardano i rapporti sovranazionali. L'art. 10, comma 1, Cost., conferma l'adesione dell'Italia alla comunità internazionale, affermando il necessario rispetto delle norme del diritto generalmente riconosciute. L'art. 11 Cost., consentendo limitazioni di sovranità e promuovendo la formazione di organizzazioni internazionali, costituisce il presupposto costituzionale per la partecipazione all'Unione europea e per la modificazione del sistema delle fonti del diritto che questa partecipazione comporta.

Infine, gli articoli 24 e 113 della Costituzione riguardano i profili di tutela delle posizioni giuridiche soggettive. L'articolo 24, comma 1, Cost., attribuisce a chiunque la facoltà di agire per la tutela di propri diritti soggettivi ed interessi legittimi. L'articolo 113, comma 1, Cost., invece, ribadisce il contenuto del

principio appena illustrato in relazione alla tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Più precisamente, l'interpretazione di questi articoli, in riferimento a fenomeni che coinvolgono singoli, comunità circoscritte e collettività, rileva in merito alla tutela degli interessi ambientali che possono essere qualificati come interessi diffusi (oltre che come interessi individuali o collettivi).<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> N. Lugaresi, *op. cit.*, parte I, capitolo 1, paragrafo 1.3.3., pag. 26, 27.

## 2.5. L'ambiente come valore costituzionale

Alla luce di quanto esposto e di alcune sentenze della Corte costituzionale si può notare come il valore ambientale risulti essere un valore molto forte.

Lo svolgimento del pensiero giuridico, espresso sia in sede dottrinale che in sede giurisprudenziale, mostra il progressivo affermarsi e consolidarsi dell'orientamento che attribuisce all'ambiente la qualità di "valore costituzionale".

Sul significato di "valore costituzionale" Giuseppe Morbidelli afferma che "i valori sono parte essenziale della cultura di un dato ambito sociale e con essa si trasformano di continuo, stante la storicità della cultura e insieme la pluralità delle culture. Attraverso i valori si giunge a permeare le disposizioni costituzionali di significati che vanno al di là del dato letterale."

Il giudice delle leggi qualifica l'ambiente come valore primario e tale qualificazione si basa su una complessa operazione interpretativa. Al riguardo Caravita osserva che "considerare l'ambiente come un valore significa che esso non solo può formare oggetto di un diritto (...) o di un principio per redigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione."<sup>47</sup>

La giurisprudenza del giudice delle leggi aveva già sancito il valore costituzionale dell'ambiente prima che la materia ambientale trovasse esplicito riferimento nella Costituzione e questo lo fece utilizzando, in particolare, come

---

<sup>47</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 9.3., pag. 75.

già analizzato, l'articolo 9 Cost. sulla tutela del paesaggio e l'articolo 32 Cost. sulla tutela della salute.

La Corte ha affermato che l'ambiente non è solo un valore costituzionale, ma è anche un diritto fondamentale della persona ed un interesse fondamentale della collettività<sup>48</sup>, ed ha definito l'ambiente come bene immateriale unitario, con varie componenti da tutelare anche separatamente.<sup>49</sup>

Inoltre, in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che portò alla modifica del titolo V, la Corte, cercando di risolvere i problemi del rapporto tra Stato e Regioni in quest'ambito, individuò nella trasversalità del valore "ambiente", capace di influenzare altri settori, una delle specificità dello stesso. Ecco che la Corte costituzionale affermò che l'ambiente è un bene della vita, materiale e complesso, la cui tutela comprende qualità ed equilibri delle singole componenti ed ha oggetto la "biosfera", di cui si evidenzia il carattere composito ed interattivo: l'ambiente è visto come "sistema" da considerarsi nel suo aspetto dinamico.<sup>50</sup>

Il punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale, confermato dopo la modifica costituzionale n. 3 del 2001, non ammette alcun ritorno indietro ed è il seguente: l'ambiente come "valore" risulta essere ormai un dato acquisito rispetto al quale operano sia la legislazione nazionale e regionale sia la giurisprudenza costituzionale e ordinaria.<sup>51</sup>

Riconosciuta la dignità costituzionale del "valore" ambiente, si nota come le istanze volte alla sua conservazione e promozione diventano parametri, ma anche

---

<sup>48</sup> Corte cost., n. 210/1987.

<sup>49</sup> Corte cost., n. 641/1987; n. 67/1992; n. 356/1994.

<sup>50</sup> Corte cost., n. 378/2007.

<sup>51</sup> B. Caravita, *op. cit.*, parte prima, capitolo I, paragrafo 9, pag. 31.

limiti, per l'attività del legislatore, rappresentano indirizzi per l'azione della pubblica amministrazione, assumono il carattere di direttive per l'interpretazione delle norme sottostanti e costituiscono criteri di risoluzione dei conflitti.<sup>52</sup>

Come appena esposto, il valore ambientale risulta essere un valore molto forte. Da numerose sentenze della Corte costituzionale emerge la posizione, espressa in modo diretto od indiretto, che prevede che il valore ambientale debba essere protetto e garantito a scapito di altri valori costituzionali, più precisamente si tenta di bilanciarli, ma quello ambientale non deve essere sopraffatto.

Come già illustrato, la prevalenza dell'interesse ambientale giustifica limitazioni del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) e della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) assicurando in tal modo l'operatività del diritto all'ambiente anche nei rapporti interprivati.

Il valore ambientale è, quindi, più forte rispetto ad altri valori come, ad esempio, il valore imprenditoriale sancito all'articolo 41 della Costituzione. Tanto è vero che tra interesse dell'impresa e interesse ambientale deve prevalere quello ambientale.

Si noti, però, che tra i valori supremi dell'ordinamento costituzionale,<sup>53</sup> il valore ambiente non implica l'incondizionata subordinazione ad esso di ogni altro valore presente nella Carta costituzionale. Quindi i valori che non sono ordinati gerarchicamente da norme costituzionali sono posti in un rapporto di pariordinazione, di conseguenza i possibili conflitti che possono emergere concretamente tra valori equiordinati si devono risolvere attraverso il principio di ragionevolezza, nella versione applicativa del ragionevole bilanciamento degli

---

<sup>52</sup> N. Lugaesi, *op. cit.*, parte I, capitolo 1, paragrafo 1.3.3., pag. 25.

<sup>53</sup> Si veda in materia Corte cost., sent. n. 1146/1988.

interessi costituzionali. Attraverso il bilanciamento degli interessi costituzionali primari e pariordinati si possono risolvere conflitti tra valori, individuando la soluzione che si adatta meglio al caso concreto.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> B. Caravita, *op. cit.*, parte prima, capitolo I, paragrafo 8, pag. 29, 30.



**PARTE SECONDA**  
**UN'ANALISI DEL TEMA AMBIENTE PRESENTE IN MODO**  
**ESPLICITO NELLA COSTITUZIONE**



## CAPITOLO 3

### L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA TRA VECCHIA E NUOVA FORMULAZIONE DEL TITOLO V

#### 3.1. Una visione della materia ambientale nell'originaria versione del Titolo V

Come è già stato accennato nella prima parte di questo elaborato, la presenza in modo chiaro ed esplicito del termine “ambiente” nella Costituzione si ebbe con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che prevedeva “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”. Con tale legge il termine ambiente appare in modo esplicito nell'articolo 117 della Carta costituzionale che si occupa di delineare le competenze legislative tra Stato e Regioni.

Prima di effettuare un'analisi dell'attuale articolo 117, verrà, di seguito, illustrato qualche aspetto della situazione della materia ambientale nell'originaria versione del titolo V, quindi prima della sua modifica avvenuta nel 2001.

Già nel 1983, l'emersione delle tematiche ambientali portò la Corte costituzionale ad una interpretazione evolutiva dell'articolo 117 Cost. che legittimava un intervento regionale sulla tutela delle acque indirettamente collegato alle materie di potestà legislativa concorrente.

Nella seconda metà degli anni ottanta, la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in materia ambientale si stabilizza valorizzando, da un lato, il ruolo delle Regioni partendo dall'interesse che tali enti hanno nella cura del territorio e dell'ambiente fondato sulle materie di competenza concorrente, ma

non limitato al loro contenuto specifico;<sup>55</sup> dall'altro lato, si dà rilievo all'ambiente come valore costituzionale di carattere primario che attribuisce allo Stato centrale compiti direttivi, coordinatori ed, eventualmente, sostitutivi più ampi di quelli normalmente riconosciuti a tale livello di governo nelle materie elencate dal testo allora vigente dell'articolo 117, secondo un modello di natura cooperativa.

Il concorso delle competenze e dei ruoli giocati dai livelli di governo nella materia ambientale può essere sintetizzato con il rilevare la posizione di primo piano giocata dall'intreccio di interessi sottesi alla tutela dell'ambiente nelle sue diverse forme, al quale ha fatto da contrafforte la valorizzazione del principio e degli strumenti di leale collaborazione nell'ottica del coinvolgimento e della responsabilizzazione dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, secondo una nozione non più statocentrica di Repubblica. Questo schema vede il riconoscimento in capo alle Regioni di una potestà legislativa in materia ambientale costruita sulla base di un'interpretazione sistematica delle materie espressamente indicate dall'articolo 117 della Costituzione.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Su questo aspetto si fa riferimento a Corte cost., sent. n. 187 del 20 maggio 1987.

<sup>56</sup> L'originario art. 117 è stato sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il testo originario dell'articolo 117 Cost. era il seguente:

*«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: - ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; - circoscrizioni comunali; - polizia locale urbana e rurale; - fiere e mercati;- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; - istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; - musei e biblioteche di enti locali; - urbanistica; - turismo ed industria alberghiera; - tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; - viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; - navigazione e porti lacuali; - acque minerali e termali; cave e torbiere; - caccia; - pesca nelle acque interne; - agricoltura e foreste; - artigianato; - altre materie indicate da leggi costituzionali.*

*Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.»*

Il principio di leale collaborazione determina una rilettura del riparto di competenze sancito dal Titolo V: da un lato esso tende a creare spazi di intervento regionale in reazione alla tutela dell'ambiente che altrimenti sarebbero preclusi; dall'altro lato legittima anche una sovrapposizione centripeta dello Stato sull'esercizio delle competenze regionali sancite dalla Costituzione. Così, in virtù dell'interpretazione dell'articolo 117 Cost., le Regioni sono chiamate "al rispetto e alla valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio" e alla "preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico".<sup>57</sup>

Le Regioni devono cedere il passo all'intervento statale nel momento in cui emerge, ad esempio, l'esigenza di "rendere privo di contrasti il sistema pluralistico costituzionalmente delineato"<sup>58</sup> oppure quando si vuole superare l'inerzia del legislatore regionale.<sup>59, 60</sup>

L'articolo 117 Cost., nella sua originaria versione, rinviava al valore ambiente in modo inespresso proprio come alcune norme costituzionali considerate nella prima parte di tale elaborato. L'originario articolo 117 prevedeva il riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario secondo il principio della concorrenza, nel senso che, date le leggi-quadro dello Stato, le Regioni potevano legiferare in una serie di materie le quali erano tassativamente elencate. L'articolo 118 della Costituzione, nella sua originaria formulazione, prevedeva che alle Regioni spettassero le funzioni amministrative nelle stesse materie indicate dall'articolo 117. Quasi tutte le

---

<sup>57</sup> Corte cost., sent. n. 183 del 20 maggio 1987, punto 2, cons. dir.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. n. 167 del 7 maggio 1987, punto 3.1, cons. dir.

<sup>59</sup> Corte cost., sent. n. 151 del 24 giugno 1986, punto 5, cons. dir.

<sup>60</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 7, pag. 303-305.

materie considerate in quest'ultima norma risultavano obiettivamente connesse con la problematica ambientale.<sup>61</sup> Da ciò si evince che, secondo una ragionevole interpretazione di tipo storico-evolutivo, anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione erano presenti norme costituzionali che permettevano di considerare in modo obiettivo la problematica ambientale da parte dell'ordinamento costituzionale.<sup>62</sup>

La mancata previsione della materia "ambiente", in modo esplicito e palese nell'elenco a numero chiuso di cui all'articolo 117 comma 1 Cost. nella formulazione originaria, ha posto in passato alcuni problemi, ma non tanto per il fatto che nessuna norma costituzionale si occupasse in modo espresso della materia "ambiente", bensì per il fatto che già nella legislazione ordinaria da sempre si annidano insufficienze e contraddizioni che inevitabilmente originano caos e frammentazione.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Tra le materie indicate nell'originario articolo 117 fondavano un titolo regionale di intervento in materia ambientale: urbanistica; turismo; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia, pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste.

<sup>62</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, op. cit., capitolo I, paragrafo 9.5, pag. 76, 77.

<sup>63</sup> *Ivi*, capitolo II, paragrafo 3, pag. 110.

### **3.2. Il riparto delle competenze Stato-Regioni prima della revisione del Titolo V**

L'art. 117 Cost., nella sua versione originaria, prevedeva una serie di materie in cui le Regioni a statuto ordinario avevano una competenza legislativa concorrente. Alcune di queste materie trovavano incidenza nel settore ambientale come, ad esempio, l'urbanistica, il turismo, la viabilità, la navigazione, le cave e le torbiere, la caccia, la pesca, l'agricoltura.<sup>64</sup>

La mancanza di un riferimento all'ambiente nel vecchio testo dell'articolo 117 Cost. ha determinato contrasti tra lo Stato e le Regioni riguardo alla possibilità che queste ultime legiferassero nella materia ambientale. Il problema che ci si poneva era se l'ambiente avrebbe dovuto considerarsi una materia nuova, e ciò avrebbe comportato l'appartenenza in via esclusiva allo Stato, oppure se l'ambiente avrebbe dovuto considerarsi una sottomateria rispetto ad altre anche di competenza delle Regioni (ad esempio l'urbanistica, le cave, la caccia, la pesca nelle acque interne, l'agricoltura e le foreste), in modo che queste ultime sarebbero state legittimate a legiferarvi.

Un primo orientamento della Corte costituzionale manifestava ostilità al frazionamento regionale della disciplina ambientale, ma, alla fine degli anni '70, il giudice delle leggi cominciò a riconoscere la pluralità dei titoli di legittimazione legislativa in materia ambientale per consentire alle Regioni di implementare i livelli di tutela stabiliti dallo Stato. Naturalmente, l'intervento delle Regioni doveva essere mediato dall'intento di disciplinare materie di loro competenza che risultassero "attraversate" dall'interesse all'ambiente.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> N. Lugaesi, *op. cit.*, parte I, capitolo 3, paragrafo 3.3.2., pag. 65.

<sup>65</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo III, paragrafo 3 c), pag. 50.

Si può affermare che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale aveva già acquisito consapevolezza della “trasversalità” della materia ambientale riconoscendo che essa spettava alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, nonostante il vecchio art. 117 non la menzionasse tra le materie a queste attribuite. La Corte aveva compreso che la materia ambientale era composta, in buona parte, da “pezzi” di materie elencate dal primo comma del vecchio art. 117 (cioè da pezzi di assistenza sanitaria, di urbanistica, di acque minerali e termali, di cave o torbiere, di caccia, di pesca nelle acque interne, di agricoltura e foreste, ecc.) e, di conseguenza, l’aveva ricondotta nelle materie di competenza concorrente regionale.

La riforma costituzionale del 2001, nell’attribuire la tutela ambientale alla legislazione esclusiva statale, si è posta in controtendenza rispetto alla soluzione interpretativa che era stata data in relazione al precedente articolo 117. Tuttavia, una totale “risalita” delle competenze normative ambientali al livello statale non era concretamente praticabile, proprio a causa della “trasversalità” della materia e dei suoi inestricabili intrecci con numerose materie assegnate alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 2.2., pag. 149.

### **3.2.1. Un'analisi del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616: dall'urbanistica alla tutela ambientale**

Prima della riforma costituzionale del 2001, le Regioni avevano già approvato leggi in materia ambientale, ma non tanto perché l'originario testo dell'art. 117 Cost. prevedesse esplicitamente competenze regionali in materia ambientale, bensì perché il testo dell'articolo appena citato prevedeva competenze regionali in materia di urbanistica. Tale materia venne poi interpretata, attraverso la legislazione ordinaria, in particolare attraverso il d.p.r. 616/1977, come governo del territorio comprensivo anche della tutela ambientale. All'interno del d.p.r. 616/1977, infatti, l'ambiente non era altro che un aspetto inserito quasi incidentalmente all'interno della nozione di urbanistica;<sup>67</sup> l'art. 80 del d.p.r. 616/1977 affermava: *“Le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.”*

Quindi, traendo competenza attraverso la formula dell'urbanistica, le Regioni avevano già adottato leggi regionali in materia di tutela ambientale prima della riforma costituzionale del 2001. Inoltre, il testo originario dell'art. 117 Cost. prevedeva anche una competenza regionale in materia di salute, più precisamente un'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e anche questa materia era stata interpretata nel senso di comprendere il versante ambientale e di tutela della salute. Pertanto, nel 2001, stupì non poco l'opinione pubblica, e anche gli addetti ai lavori, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. secondo cui la tutela dell'ambiente era

---

<sup>67</sup> N. Lugaesi, *op. cit.*, parte I, capitolo 1, paragrafo 1.1., pag. 5.

diventata una materia di competenza esclusiva statale in base alla lettera *s*). E come si vedrà in seguito, la Corte costituzionale interpreta dicendo che tale materia è di competenza esclusiva statale per determinati aspetti, ma laddove il versante ambientale sia compreso anche in materie di sicura competenza regionale, allora in materia ambientale resta anche la competenza regionale.

Tornando a considerare il d.p.r. 616/1977, quest'ultimo trasferì alle Regioni numerose funzioni amministrative connesse all'interesse ambientale come, ad esempio, le funzioni in materia di agricoltura e foreste, di calamità naturali, di consorzi di bonifica, di igiene del suolo, di inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, di protezione della natura, di riserve e parchi naturali, di urbanistica, ecc. Il d.p.r. 616/1977, attuativo della legge 382/1975, ha così proceduto alla riorganizzazione delle funzioni regionali tramite una rilettura complessiva del vecchio testo dell'art. 117 Cost.

L'art. 82 del d.p.r. 616/1977, inserito, come l'art. 80, nel Titolo V dedicato all'"assetto ed utilizzazione del territorio", afferma che *"sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni."*

Da questo momento in poi, come già accennato, la giurisprudenza costituzionale, influenzata dalle disposizioni del d.p.r. 616/1977, si era orientata nella direzione di consentire alle Regioni, nelle materie di loro competenza attraversate dall'interesse ambientale, di legiferare a tutela di quest'ultimo, purché in senso rafforzativo rispetto allo Stato.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo IV, paragrafo 3, pag. 59, 60.

### **3.3. La materia “ambiente” dopo la riforma costituzionale del 2001: il quadro costituzionale vigente**

Come ormai è noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dal titolo “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”, portò, appunto, alla modifica del titolo V della Costituzione. Ciò che qui ci interessa analizzare è l’introduzione del termine ambiente e dei relativi aspetti considerati dalla Costituzione.

Come si è visto, si è partiti da una situazione in cui non esisteva nessuna disposizione che si riferiva all’ambiente per arrivare alla situazione attuale in cui l’ambiente è stato inserito nella Costituzione con esclusivo riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

La nuova formulazione dell’articolo 117 Cost., comma 1, recita: “*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*” Da tale enunciato si rileva che i legislatori statale e regionale sono separati e posti sullo stesso piano; si attribuisce, così, in modo “orizzontale” la potestà legislativa ai principali soggetti dell’ordinamento.

Nei commi successivi del nuovo testo dell’articolo 117 Cost. si distingue fra una potestà legislativa “esclusiva” dello Stato, la residua competenza legislativa regionale e la potestà legislativa concorrente (dello Stato e delle Regioni).

L’art. 117 Cost. ha separato la materia della tutela dell’ambiente dalle tante materie che a questa sono connesse, quali la tutela della salute, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, la caccia, la pesca, l’agricoltura, le foreste ecc. per attribuire la tutela dell’ambiente alla legislazione esclusiva dello

Stato (art. 117, comma 2, lett. s)) e le altre materie alla legislazione concorrente (art. 117, comma 3) o alla potestà normativa residuale delle Regioni (art. 117, Comma 4).<sup>69</sup>

L'art. 117, comma 2, Cost. elenca le materie di esclusiva competenza statale celebrando così il definitivo passaggio dal previgente sistema nel quale erano le competenze delle Regioni a statuto ordinario ad essere espressamente enumerate.

Ad ogni lettera corrisponde una materia e la lettera s, secondo comma, dell'art. 117 Cost. prevede come materia di esclusiva competenza statale la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

Quindi, in sintesi, la legge cost. n. 3/2001 inserisce la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” fra le competenze esclusive dello Stato e attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (art. 117, comma 3, Cost.), quindi si tratta di una materia statale e regionale.

In tal modo, la tutela dell'ambiente entra nella Costituzione italiana “dalla finestra”, ossia in relazione al riparto di competenze fra Stato e Regioni, anziché entrare “dalla porta”, come sarebbe accaduto se fosse stata introdotta nella parte relativa ai *principi fondamentali* della Costituzione, nella quale si trova, ad esempio, la tutela del paesaggio. Questo è dovuto al fatto che la prima parte della Carta costituzionale non è stata modificata.

---

<sup>69</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 2.2., pag. 148.

### **3.3.1. Il riparto della potestà legislativa Stato-Regioni ed i principi che definiscono le competenze amministrative**

Il riparto della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni è disciplinato dall'articolo 117 ai commi secondo, terzo e quarto. Innanzitutto vengono indicate le materie in ordine alle quali lo Stato ha legislazione esclusiva (art. 117, comma secondo); vengono poi specificate le materie di legislazione concorrente, con l'avvertenza che “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato” (art. 117, comma terzo); infine, si conclude attribuendo “alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117, comma quarto).

La nuova normativa fornisce un importante contributo innovativo alla disciplina ambientale inserendo tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma secondo, lettera s)) . Si noti, però, che molte materie riconducibili all'ambiente rientrano tra quelle di legislazione concorrente (come, ad esempio, la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia e, soprattutto, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali). Inoltre, tra le materie che non rientrano tra quelle del primo e del secondo gruppo e quindi affidate, in via residuale, alla potestà legislativa regionale, si ritiene che possano rientrare materie che hanno un evidente collegamento con l'ambiente come l'agricoltura, la

caccia e la pesca. La nuova formulazione dell'articolo 117 sul riparto della potestà legislativa si riferisce alle Regioni a statuto ordinario.<sup>70</sup>

La revisione del Titolo V della Costituzione, e la conseguente introduzione di nuovi principi di riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo territoriali, ha portato, come si è già visto, ad una rivisitazione complessiva dei rapporti fra Stato e Regioni che ha interessato, appunto, anche le tematiche del paesaggio e dell'ambiente. I nuovi principi di riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo corrispondono a tre criteri per allocare tali funzioni amministrative, ovvero *sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*.

Questi criteri sostituiscono quello precedente cosiddetto del parallelismo fra potestà legislativa e funzioni amministrative, il quale in realtà valeva solo fra Stato e Regioni, poiché per quanto riguarda gli enti locali non vi era una precisa copertura costituzionale delle funzioni locali, spettando al legislatore statale individuare e attribuire a tali enti le funzioni "prettamente" locali.

Il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione prevede che, in linea di principio, tutti i compiti amministrativi spettino ai comuni (sussidiarietà), salvo che per ragioni di adeguatezza e differenziazione sia necessario attribuirli a enti di dimensioni maggiori, in senso ascendente, Provincia, Regione, Stato. L'opera di allocazione delle funzioni che non possono essere assicurate in modo adeguato a livello comunale spetta, rispettivamente, al legislatore statale o regionale a seconda della materia cui la funzione appartiene. Nelle materie di legislazione concorrente si tratta di stabilire se l'attribuzione di compiti e funzioni possa

---

<sup>70</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 9.6, pag. 80.

rientrare in qualche caso nella potestà legislativa dello Stato o spetti sempre alla Regione, anche in assenza di indicazioni derivanti da principi fondamentali.

Tale criterio di individuazione ha creato delle difficoltà in alcuni ambiti come, ad esempio, quelli relativi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. La Corte costituzionale è intervenuta per tentare di superare questi ostacoli interpretativi e, con la sentenza 303/2003, è stato chiarito che lo Stato, in presenza di esigenze di rilievo nazionale, conserva il potere di emanare norme legislative anche in materie di competenza regionale (concorrente).<sup>71</sup>

Dunque, per quanto concerne le competenze amministrative, che rappresentano l'attuazione della legislazione ambientale, si deve fare riferimento all'articolo 118 Cost., il cui dettato non si riferisce solo all'ambiente, ma a tutte le materie, compresa quella ambientale.

Pertanto, riprendendo il dettato dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative devono essere conferite agli enti più prossimi ai cittadini interessati salvo che le stesse risultino essere incompatibili con le dimensioni territoriali, associative e organizzative dei medesimi enti. Nel caso in cui tali dimensioni risultino inadeguate all'esercizio delle funzioni, queste, in base al canone dell'adeguatezza, devono essere "sussidiariamente" allocate ad un livello di governo superiore per poter così garantire il loro esercizio unitario. Quindi l'applicazione del principio di sussidiarietà, a seconda dell'ampiezza e della consistenza delle funzioni che devono essere conferite, può sospingere tali funzioni sia "verso il basso" che "verso l'alto". Il principio di adeguatezza, il quale è un elemento costitutivo del principio di sussidiarietà, gioca un ruolo

---

<sup>71</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo IV, paragrafo 3.1.2., pag. 447, 448.

determinante nella distribuzione delle competenze ambientali. Pertanto, se per l'esercizio delle funzioni di tutela più semplici e circoscritte potranno rivelarsi adeguati i livelli amministrativi locali, come quello comunale, per le funzioni più ampie e complesse si riveleranno adeguati i livelli regionali o di area vasta (si pensi, ad esempio, alle pianificazioni ed alle autorizzazioni), fino ad arrivare al livello statale (si pensi alla fissazione di numerosi standard e valori limite).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 1.1., pag. 142, 143.

### **3.4. Il paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione e la difficoltà interpretativa tra “tutela” e “valorizzazione”**

Risulta, a questo punto, essere assodato come il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione abbia profondamente modificato il criterio di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni; un aspetto emergente è che il “paesaggio” non trova un’espressa menzione all’interno delle varie materie elencate nell’ambito dell’articolo 117 Cost.

Come è già stato illustrato in precedenza, il nuovo testo dell’articolo 117, comma 2, lett. s), Cost. ha attribuito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, mentre il comma 3 dello stesso articolo ha assegnato alla competenza legislativa regionale concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”.

Tale distinzione fra attività di tutela e attività di valorizzazione crea alcune difficoltà interpretative. Alcuni sostengono che non essendo la materia “paesaggio” espressamente nominata nel testo costituzionale sottoposto a modifica, essa debba ritenersi attribuita alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni alla luce dell’articolo 117, comma 4, Cost.<sup>73</sup>; altri riconducono il paesaggio nella potestà legislativa concorrente (Ciaglia); infine, secondo un’esegesi più aderente alla Corte costituzionale, la tutela del paesaggio rientrerebbe nella materia più ampia della “tutela dell’ambiente” di esclusiva competenza dello Stato (Cartei). A seguito delle indicazioni interpretative del giudice delle leggi è possibile, per gli interventi a tutela del paesaggio, individuare una sorta di “delimitazione” della potestà legislativa statale e riconoscere

---

<sup>73</sup> L’articolo 117, comma 4, Cost. afferma: “*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”.

l'esistenza di una competenza ripartita Stato-Regioni; nel senso che rimane riservato al legislatore statale il compito di soddisfare le esigenze di uniformità della disciplina, mentre il legislatore regionale ha la facoltà di differenziare sul territorio la disciplina in materia.<sup>74</sup>

L'articolo 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) precisa che i beni paesaggistici fanno parte del patrimonio culturale e sono pertanto beni culturali; ciò consente di ricostruire in modo più lineare l'assetto costituzionale delle competenze legislative in materia: la tutela del paesaggio è, quindi, riconducibile alla materia dei "beni culturali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. rientrando così nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Per quanto riguarda, invece, il tema della valorizzazione dei beni paesaggistici, più precisamente si fa riferimento alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali come afferma il comma 3 dell'art. 117 Cost., si affida tale valorizzazione alla potestà legislativa regionale concorrente.

Si deve tenere presente che la linea di confine tra "tutela" e "valorizzazione" non è così agevole da individuare; molto spesso, infatti, tali attività costituiscono modalità delle politiche ambientali piuttosto che rigidi ambiti di competenze.<sup>75</sup>

Su questo aspetto, Rossi, dopo una sorta di indagine interpretativa, trae la seguente conclusione: la "tutela" attiene ad attività quali la predisposizione delle norme di principio, la sottoposizione al regime vincolistico, la protezione, la conservazione, l'individuazione e la classificazione dei beni, la vigilanza sui medesimi e l'irrogazione delle sanzioni; mentre, la "valorizzazione" riguarda

---

<sup>74</sup> Corte cost., sent. 8 luglio 2004, n. 259.

<sup>75</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo IV, paragrafo 3.1.4., pag. 452, 453.

aspetti quali la fruizione, la promozione, la pianificazione ed il regime autorizzatorio.<sup>76</sup>

Anche la Corte costituzionale ha fornito una distinzione tra “tutela” e “valorizzazione” nell’ambito della sentenza 94/2003 nascente dal ricorso dello Stato avverso la L.R. Lazio 6 dicembre 2001, n. 31 recante “Tutela e valorizzazione dei locali storici”. In questa occasione la Corte costituzionale indica la “tutela” come attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali e, la “valorizzazione” come attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali ed incrementarne la fruizione.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, prima parte, capitolo III, paragrafo 3 a), pag. 44, 45.

<sup>77</sup> Elaborato di Zumiani Francesca, *Tutela e valorizzazione*, corso di diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia, a cura della Prof.ssa T. Lapis, anno accademico 2006/2007, pagine 20, estratto dal sito <[www.iuav.it](http://www.iuav.it)> (ultima consultazione 08/01/2016).

### **3.5. L'intervento interpretativo della giurisprudenza costituzionale sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni**

Come è noto, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 “la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” appare per la prima volta nel dettato costituzionale anche se non risulta essere del tutto pacifica la distribuzione di competenze fra Stato e Regioni. Per superare tale difficoltà interpretativa, la Corte costituzionale ha precisato che non si tratta di una materia in senso tecnico, di esclusiva competenza statale, bensì un valore “trasversale” sul quale agiscono sia lo Stato, per fissare le determinazioni rispondenti a esigenze nazionali uniformi, sia la Regione, per la cura di interessi propri, funzionalmente collegati all’ambiente.<sup>78</sup>

Gli intrecci tra la materia ambientale e le altre materie sono rilevanti perché nel sistema di riparto delle competenze legislative, configurato dall’art. 117 Cost., essi causano numerose incertezze riguardo alla delimitazione dei confini tra le potestà normative statali e quelle regionali in materia di ambiente, essendosi determinato sul punto un ampio contenzioso tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale.<sup>79</sup>

La Corte costituzionale, anche dopo l’entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost., ha continuato a riconoscere ai legislatori regionali la possibilità di occuparsi di ambiente, a partire dalla nota sentenza n. 407/2002 riguardante una legge regionale in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti.

---

<sup>78</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo IV, paragrafo 4.3., pag. 515.

<sup>79</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 1, pag. 141.

La giurisprudenza della Corte, attraverso numerose pronunce, si è consolidata ammettendo che le Regioni, nell'occuparsi di volta in volta di tutela della salute, di governo del territorio, di caccia, di pesca, di agricoltura, di foreste, ecc., possano "intercettare" il valore trasversale "ambiente" e, di conseguenza, dettare in modo legittimo anche disposizioni di protezione ambientale; naturalmente, tali disposizioni non possono essere in contrasto con quelle adottate dallo Stato in base all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Si può affermare che resta ancora da chiarire quando una norma regionale di protezione ambientale possa essere effettivamente in contrasto con una norma di tutela statale. Tale questione risulta essere la più controversa tra le questioni che la Corte ha dovuto affrontare, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, per sciogliere gli svariati dubbi interpretativi insorti a causa della "trasversalità" della materia ambientale, riguardo all'esatta delimitazione dei confini delle competenze normative statali e di quelle regionali in tema ambientale.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 2.2., pag. 149, 150.

### **3.5.1. La trasversalità della materia ambiente nella sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407**

La ricostruzione dell'ambiente come "valore" costituzionale si è definitivamente affermata dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001. Si tratta di uno degli aspetti che emergono dalla sentenza 407/2002 che di seguito viene analizzata.

Nel 2002, con la sentenza n. 407, la Corte costituzionale era stata chiamata a decidere un ricorso in via principale promosso dal presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della regione Lombardia per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge regionale lombarda n. 19 del 2001 recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti". Tale legge regionale era stata denunciata per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h) ed s) della Costituzione in relazione ad alcuni articoli del d.lgs. 334/1999 e all'art. 72 del d.lgs. 112/1998.

La Corte, nel decidere la questione, una volta negata la riconducibilità della disciplina delle "attività a rischio di incidente rilevante" alla materia dell'"ordine pubblico e sicurezza", ha affermato che tale disciplina deve essere, invece, ricondotta alla materia della "tutela dell'ambiente" attribuita, dall'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato, respingendo il ricorso del governo. Secondo la Corte, *"non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la*

*giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).*

*I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.”*

Da ciò emerge che, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato resta titolare del “potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale”.

In riferimento alle Regioni, invece, tale sentenza ha stabilito che con la riforma del Titolo V “*si può [...] ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità*

*di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.”*

Alla luce di quanto affermato dalla sentenza 407/2002 si può ritenere che in materia di “tutela dell’ambiente” le Regioni sono titolari della competenza legislativa diretta a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario riservate allo Stato tutte le volte in cui siano in gioco interessi riguardanti materie riconducibili ai commi 3 e 4 dell’art. 117 della Costituzione.<sup>81</sup>

Quindi, dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la Corte ha sancito l’ammissibilità di norme regionali maggiormente protettive dell’ambiente a prescindere dall’esistenza di specifiche autorizzazioni legislative statali e senza interessarsi delle ripercussioni delle medesime norme sulla concorrenza e sul corretto funzionamento del mercato.<sup>82</sup>

Il concetto giuridico di ambiente non può essere inteso solamente come oggetto di un diritto soggettivo ovvero di un dovere di protezione da parte dello Stato. La formula “diritto all’ambiente” non va intesa nel senso tecnico dell’esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all’ambiente, bensì come *formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili*: non esiste dunque un “diritto all’ambiente”, azionabile da un soggetto individuale o collettivo davanti ad un giudice, ma diverse situazioni soggettive variamente strutturate (di volta in volta coincidenti con il diritto alla salute, il diritto alla salubrità dell’ambiente, l’interesse alle informazioni

---

<sup>81</sup> B. Caravita, *op. cit.*, parte seconda, capitolo VII, paragrafo 3, pag. 100, 101.

<sup>82</sup> G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, seconda parte, capitolo II, paragrafo 2.2., pag. 152.

ambientali, ecc.) che si pongono nei confronti dell'ambiente come valore in rapporto di mezzi al fine.

Il dovere di protezione dell'ambiente coinvolge non solo lo Stato apparato, ma anche tutte le espressioni del potere pubblico, sia nelle sue articolazioni territoriali interne (ad esempio, Regioni o enti locali minori), sia nella sua proiezione sovranazionale (le comunità internazionali), oltretutto i singoli consociati, singolarmente e nelle formazioni sociali in cui si esprime la persona umana.<sup>83</sup>

Nella sentenza 407/2002 l'ambiente si qualifica come valore costituzionale trasversale: in certi settori le Regioni possono promuovere una protezione più rigorosa allontanandosi dall'uniformità che era stata loro richiesta. Tale trasversalità, quindi, coinvolge le competenze legislative dello Stato e delle Regioni.<sup>84</sup>

La Corte costituzionale sostiene che l'ambiente sarebbe più un "valore" che una materia in senso tecnico, e di conseguenza, anche alla luce del nuovo art. 117 Cost., si tratterebbe di una sorta di "materia trasversale" nella quale si delineano, contestualmente, competenze statali e regionali.<sup>85</sup>

Di conseguenza, la tutela dell'ambiente in quanto "valore trasversale" non può essere configurato come una "sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata", poiché si intreccia con interessi e ruoli di altri livelli di governo, la cui regolazione è devoluta alla competenza di più poteri.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> B. Caravita, *op. cit.*, parte prima, capitolo I, paragrafo 6, pag. 27.

<sup>84</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, capitolo I, paragrafo 10, pag. 87.

<sup>85</sup> *Ivi*, capitolo II, paragrafo 15, pag. 197.

<sup>86</sup> *Ivi*, capitolo IV, paragrafo 1, pag. 437.

L'idea è quella di aumentare il rilievo e le responsabilità del livello di governo regionale poiché il livello più prossimo al cittadino sembra essere il più adatto a recepirne le istanze e a rispondere alle sue esigenze.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *op. cit.*, capitolo 7, paragrafo 9, pag. 311.

### 3.5.2. Elementi in materia ambientale relativi alla sentenza n. 225 del 2009

Le sentenze della Corte costituzionale italiana che nell'anno 2009 hanno affrontato tematiche di interesse ambientale sono significative e numerose, cinquantatre per l'esattezza. Di seguito verranno esaminati gli aspetti più rilevanti di alcune di queste pronunce, in particolare ci si soffermerà maggiormente sulla sentenza n. 225 del 2009.

In quest'ultima sentenza, la Corte affronta, sia pure in modo sintetico, questioni relative alla definizione del bene-ambiente e questioni relative alla distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Queste valutazioni verranno poi riprese da altre sentenze del 2009. Successivamente, infatti, la Corte, attraverso un'opera di richiamo di propria giurisprudenza precedente, sottolinea come lo Stato fissi livelli "adeguati e non riducibili" di tutela,<sup>88</sup> mentre le Regioni, nel rispetto di tali limiti,<sup>89</sup> regolino la fruizione dell'ambiente attraverso l'intervento nelle materie ad esse affidate, "evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso".<sup>90</sup> La Corte prosegue precisando che la competenza statale costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali,<sup>91</sup> il che non impedisce alle Regioni di assicurare livelli di tutela più elevati,<sup>92</sup> di fatto "incidendo, in modo indiretto sulla materia relativa alla tutela dell'ambiente".<sup>93</sup>

I criteri che la Corte individua sono principalmente tre, collegati tra loro, e soggetti a diverse interpretazioni: il livello minimo intangibile della tutela statale;

---

<sup>88</sup> Corte Cost., sent. 61/2009.

<sup>89</sup> Corte Cost., sent. 62/2008; sent. 214/2008.

<sup>90</sup> Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

<sup>91</sup> Corte Cost., sent. 232/2009, p.to 16.4; sent. 104/2008; sent. 180/2008; sent. 437/2008; sent. 12/2009; sent. 164/2009.

<sup>92</sup> Corte Cost., sent. 235/2009, p.to 6; sent. 104/2008; sent. 12/2009; sent. 30/2009; sent. 61/2009.

<sup>93</sup> Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

la tutela ambientale statale come limite all'esercizio di competenze regionali incidenti sull'ambiente; la possibilità per le Regioni di garantire livelli più elevati di tutela. Un elemento centrale, nell'interpretazione e nel coordinamento di questi tre criteri, è dato dall'inciso "nell'esercizio delle proprie competenze" riferito alle Regioni.

Se non si considerasse questo limite, il rischio sarebbe quello di svuotare di significato l'art.117 Cost., che in seguito alla riforma del 2001 ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela ambientale. Il riferimento continuo della Corte all'esercizio da parte delle Regioni delle "proprie competenze" comporta che le stesse non possano intervenire in materia ambientale direttamente, ma soltanto quando la disciplina di una materia di loro competenza richieda un intervento che determini, incidentalmente ed indirettamente, un livello più elevato di tutela ambientale.

La Corte sembra voler evitare che le Regioni, per assicurare livelli di tutela più elevati, intervengano in via diretta in materia ambientale considerandola come una materia concorrente; inoltre, un altro aspetto che la Corte sembra voler evitare è che le Regioni intervengano indirettamente in modo strumentale, utilizzando le preoccupazioni ambientali per riprendersi quelle competenze che la riforma del 2001 ha tolto (o meglio: non ha attribuito) loro. Il livello più elevato di tutela ambientale non può diventare un cuneo per aprirsi la strada e stravolgere il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione che risulta essere chiaro: gli interessi ambientali sono tutelati dallo Stato, in via esclusiva.

A maggior tutela della competenza statale esclusiva in materia ambientale è poi specificato che l'intervento regionale, anche di tipo "indiretto" nell'ambito

delle proprie competenze, è escluso “nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto”.<sup>94</sup> In questi casi, si ritiene che a livello legislativo sia già stata considerata la reciproca incidenza tra interessi e, ciò, comporta una legittima compressione dell’ambito di intervento legislativo regionale.

In questo senso, nella sentenza 247/2009, relativa alla bonifica dei siti contaminati, la Corte, richiamando anche qui la precedente giurisprudenza,<sup>95</sup> osserva che la disciplina ambientale costituisce un limite alla disciplina regionale, per cui le Regioni “non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”; in questo settore spetta allo Stato “tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente”, con la conseguenza che una disciplina regionale, “anche più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente”, potrebbe “sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori-soglia”.<sup>96</sup>

Sostanzialmente, non si deve ritenere che lo Stato fissi livelli minimi di tutela ambientale, e che le Regioni possano legiferare liberamente con l’unica condizione di prevedere norme più favorevoli per la tutela dell’ambiente. Un primo limite è dato dalla possibilità di intervento regionale solo indiretta, se ed in quanto la materia di competenza regionale incida sulla protezione dell’ambiente. Un secondo limite è dato dalla presenza di una legge statale che, nel disciplinare

---

<sup>94</sup> Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

<sup>95</sup> Corte Cost., sent. 214/2008; sent. 378/2007; sent. 62/2008.

<sup>96</sup> Corte Cost., sent. 247/2009, p.to 10.5.

la materia ambientale, abbia già compiuto il bilanciamento tra interessi statali e interessi regionali.

La Corte, nella sentenza 225/2009, ribadisce, in modo quasi incidentale, la complessità della nozione di ambiente, associando ad un contenuto “oggettivo”,<sup>97</sup> riferito al bene (l’ambiente), un contenuto “finalistico”<sup>98</sup> riferito allo scopo di conservazione di quel bene. L’ambiente, considerato come bene unitario complesso che deve essere tutelato, ma che deve essere tutelato anche nelle sue componenti, non può essere costretto in una materia come le altre, di conseguenza è idoneo ad incidere su altre materie.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Corte Cost., sent. 367/2007; sent. 378/2007; sent. 12/2009.

<sup>98</sup> Corte Cost., sent. 104/2008; sent. 10/2009; sent. 30/2009; sent. 220/2009.

<sup>99</sup> Commenti tratti da: Nicola Lugaresi, *Il contenzioso costituzionale sul “Codice dell’ambiente”, tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, paragrafo 4.1., dal sito <www.robertobin.it>, (ultima consultazione 09/01/2016); Rosario Ferrara, “Ambiente (Corte costituzionale, anno 2009) report annuale - 2011 – Italia”, (Gennaio 2011), paragrafo 3, dal sito <www.ius-publicum.com>, (ultima consultazione 09/01/2016).

### **3.6. Le recenti proposte di revisione costituzionale collegate all'ambiente**

Alla luce delle riflessioni effettuate sulle questioni emerse dai capitoli di questo elaborato, si può pensare che sarebbe auspicabile una modifica della Costituzione al fine di rendere esplicito l'ambiente come valore costituzionale.

Prendendo in considerazione quest'ultima Legislatura (XVII Legislatura), notiamo che un recente disegno di legge riguardante la modifica dell'articolo 9 della Costituzione è il DDL S. 1883. Questo disegno di legge costituzionale è stato proposto su iniziativa della senatrice Loredana De Petris, presidente del gruppo Misto (Sinistra Ecologia e Libertà), comunicato alla Presidenza il 20 aprile 2015 ed assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 7 maggio 2015, ma il suo esame non è ancora iniziato.

Il DDL S. 1883 reca il seguente titolo: “Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura”.

Nel testo di tale disegno di legge costituzionale, la senatrice De Petris evidenzia come “l'esigenza di salvaguardia degli equilibri ecologici e di un uso sostenibile e razionale delle risorse del nostro pianeta si è ormai affermata nella coscienza dell'opinione pubblica mondiale, ma anche in campo dottrinale e giurisprudenziale è emerso il concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo ed alla umanità nel suo complesso. Quello che manca adesso, anche dopo la ripartizione di competenze operata dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, è un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente nella nostra Carta costituzionale. Il diritto all'ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali

dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio complessivo in tutte le sue componenti, nonché alla preservazione della biodiversità e dei vari ecosistemi naturali, nonché, infine, alla salvaguardia di tutte le specie animali e vegetali che in essi vivono allo stato naturale. Trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo, è chiaro che si tratta di un diritto collettivo che appartiene al singolo in quanto tale e alla collettività nel suo complesso. Per quanto riguarda gli aspetti prettamente normativi e giurisprudenziali negli ultimi anni la nozione di ambiente ha subito una profonda evoluzione. (...) La Corte costituzionale, grazie anche ad una crescente sensibilizzazione dei cittadini, ha individuato nel disposto costituzionale l'esigenza di tutelare il territorio così come modellato dalla comunità che vi è insediata. La Costituzione, con l'articolo 9, collega aspetti naturalistici, paesaggistici e culturali in una visione non statica o meramente estetica, ma di protezione integrata e complessiva dei valori ambientali insieme a quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà. Allo stesso modo eleva la salute a diritto fondamentale dell'individuo e ad interesse della collettività; mentre sotto altri profili assicura al diritto all'ambiente, in quanto espressione della personalità individuale e sociale, un'adeguata protezione. La Corte costituzionale, attraverso molteplici sentenze, ha costantemente ritenuto il paesaggio comprensivo di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio ed espressione di un alto valore estetico-culturale. In quest'ottica, il combinato disposto dei due commi dell'articolo 9 della Costituzione viene letto unitariamente, nel senso che la Repubblica si impegna a favorire uno sviluppo complessivo del Paese, ispirato non soltanto a criteri economici, ma anche a valori estetico-culturali ed ambientali. (...) Il presente disegno di legge costituzionale ha

la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico un esplicito riconoscimento costituzionale del diritto all'ambiente. Occorre dunque fare attenzione affinché una modifica apportata all'articolo 9 non rappresenti un fatto meramente formale o, peggio, un arretramento dell'attuale tutela del diritto all'ambiente, così come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 1987 e sentenza n. 641 del 1987) e della Corte suprema di Cassazione (sezioni unite, 6 ottobre 1979, n. 5172). In proposito occorre rilevare che poco significativa, ai fini del riconoscimento del diritto all'ambiente, sarebbe una modifica consistente solo nell'introduzione della parola «ambiente» prima della parola «paesaggio». La tutela dell'ambiente rientrerebbe in tal modo tra i compiti della Repubblica, la quale invero è già stata investita di questa funzione da numerose leggi ordinarie (si pensi, per tutte, alla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente), ma ciò non significherebbe che si riconosce ad ogni persona un diritto inviolabile all'ambiente. Il diritto all'ambiente, invece, è già emerso e si è consolidato nella coscienza pubblica, nella prassi e nell'ordinamento ed è già stato riconosciuto a livello giurisprudenziale. La Corte di Cassazione, con la famosa sentenza del 1979 (n. 5172 del 6 ottobre 1979), collegando le disposizioni di cui agli articoli 2 e 32 della Costituzione, ha precisato che ciascun uomo, essendo titolare di diritti inviolabili, sia come singolo, sia come membro delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, ha un diritto fondamentale alla salute non solo in quanto singolo, ma anche come membro delle comunità che frequenta ed ha quindi diritto all'ambiente salubre. Tale diritto è stato inoltre riconosciuto dalla Corte costituzionale con le citate sentenze n. 210 del 1987 e n. 641 del 1987. In questa situazione parlare di tutela di un «interesse diffuso»

all'ambiente, piuttosto che di diritto fondamentale all'ambiente, costituirebbe un arretramento sul piano della tutela giuridica. Non si può infatti scorporare il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione. Gli aspetti che vanno precisati e che giustificano una modifica costituzionale sono quelli della natura giuridica di questo diritto e del suo oggetto. È chiaro che si tratta di un diritto collettivo appartenente al singolo in quanto tale ma, anche in quanto membro della collettività e quanto all'oggetto, esso è il bene «ambiente», la cui salvaguardia è indispensabile per la dignità, la libertà e la sicurezza dell'uomo. In sostanza, si tratta di un diritto soggettivo collettivo su una base comune: l'ambiente, appunto. Va ribadito allora, in questa prospettiva, il concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energie) appartenenti al singolo uomo e all'umanità nel suo complesso. Ciascun individuo ha un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita, alla bellezza del paesaggio e così via dicendo. La riforma della Costituzione, dunque, deve muoversi in questo quadro, completando e migliorando l'opera già svolta dalla giurisprudenza, senza realizzare un arretramento rispetto a quanto la giurisprudenza ha già fatto. Le modifiche, pertanto, possono essere concentrate sul solo articolo 9, tenendo ben fermo il vigente articolo 24, il quale già afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti. Ciascuno, individualmente o in forma organizzata (associazioni ambientaliste), ha un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita e alla bellezza del paesaggio. L'articolo 32, parlando della salute come diritto fondamentale del singolo ed interesse della collettività, già contiene tutti gli elementi, come si è visto, per fondare un diritto di ogni uomo all'ambiente

salubre. Il presente disegno di legge costituzionale ha dunque la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico un esplicito, indiscutibile e solenne riconoscimento costituzionale del diritto all'ambiente, come già proclamato in numerosi Paesi, in linea con l'evoluzione della tutela ambientale elaborata in sede di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nel corso delle precedenti legislature la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno dimostrato che è possibile raccogliere un ampio consenso sulla necessità di introdurre un esplicito riferimento costituzionale per la tutela dell'ambiente, anche se purtroppo non è stato completato l'iter previsto dall'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione definitiva. Per questi motivi si auspica l'approvazione del presente disegno di legge di modifica dell'articolo 9 della Costituzione, per affermare il diritto di ciascun uomo all'ambiente e per sancire l'esigenza che l'oggetto di questo diritto, cioè l'ambiente, venga considerato come patrimonio comune.”<sup>100</sup>

Da queste considerazioni, l'articolo 1 di tale disegno di legge costituzionale, presenta il seguente testo:

“All'articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti: *«Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto.*

*Persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti, protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali.*

---

<sup>100</sup> L. De Petris, “*Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura*”, DDL S. 1883, dal sito <[www.senato.it](http://www.senato.it)> (ultima consultazione 17/01/2016).

*La tutela dell'ambiente è fondata sui principi della precauzione, dell'azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente».*

Questa modifica, che, come specificato, verrebbe inserita a seguito del secondo comma dell'articolo 9, fa in modo che queste attività siano promosse dalla "Repubblica", riprendendo così il primo comma dello stesso articolo 9.

Sempre facendo riferimento a quest'ultima Legislatura (XVII Legislatura), notiamo che è stato presentato un progetto di legge di revisione costituzionale in cui, tra le varie materie per le quali si chiede di intervenire, viene sollevata anche la questione riguardante la "revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

Il disegno di legge costituzionale S. 1429-D, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), è stato approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014. Successivamente, risulta essere approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015; è approvato, con modificazioni, nuovamente in sede di prima deliberazione, del Senato della Repubblica, il 13 ottobre 2015 ed, infine, viene approvato, senza modificazioni, ancora in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati, l'11 gennaio 2016. Viene, così, trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 12 gennaio 2016. Attualmente, risulta essere in corso di esame in commissione.

Il DDL S. 1429-D presenta il seguente titolo: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei

parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”.

Ciò che qui ci interessa analizzare sono le modifiche che si intendono apportare agli articoli che presentano un collegamento con la materia ambientale, oggetto di indagine di questo elaborato.

Scorrendo il disegno di legge costituzionale S. 1429-D, approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati, ci si imbatte nel Capo IV relativo alle “modifiche del Titolo V della parte II della Costituzione”.

L’articolo 31, di tale disegno di legge costituzionale, concerne la *modifica dell’articolo 117 della Costituzione*. In particolare, al comma 2 di quest’ultimo articolo, in cui, come si è già visto, si trova l’elenco delle materie per le quali lo Stato ha legislazione esclusiva, la lettera s) viene modificata in modo che preveda la *“tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;”*.

In questo modo si andrebbe ad integrare l’attuale disposizione che, invece, è più sintetica e che qui ricordiamo: *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”* (art. 117, secondo comma, lettera s)).

Inoltre, nella modifica dell’articolo 117 Cost. si sostiene che, tra le altre materie, *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di promozione (...) dei beni ambientali, culturali e paesaggistici”*.

Nell'attuale disposizione, si afferma che la “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*” spetta alla legislazione concorrente.

L'articolo 32 del DDL S. 1429-D riguarda le *modifiche all'articolo 118 della Costituzione*. Facendo sempre riferimento alla materia ambientale, notiamo che al terzo comma dell'articolo 118 Cost. le parole: «*nella materia della tutela dei beni culturali*» sono sostituite dalle seguenti: «*in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici*». Quindi, se inseriamo questa modifica all'interno del terzo comma dell'articolo 118 Cost. il significato che ne deriva è che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

## CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha voluto effettuare un'analisi della materia riguardante l'ambiente soffermandosi principalmente all'interno del dettato costituzionale. Sono stati esaminati gli articoli che più sono vicini e che si possono attribuire a tale materia, ma, facendo sempre riferimento al testo della Costituzione, sono state proposte anche alcune pronunce della Corte costituzionale, tra le più significative, che hanno permesso un'interpretazione chiara e, a volte, innovativa del tema ambientale.

In questa materia che all'interno della Costituzione non trova, apparentemente, dei punti di riferimento chiari ed esaustivi, l'opera della giurisprudenza costituzionale si è rivelata fondamentale per poter considerare con la dovuta importanza questo tema delicato che altrimenti, molto probabilmente, sarebbe stato affrontato in modo più superficiale. Basti pensare, infatti, che quando la Costituzione entrò in vigore nel 1948 non conteneva disposizioni sull'ambiente inteso come valore, diritto o interesse della collettività: questo a causa del particolare periodo storico in cui il problema ambientale non era tra i più rilevanti.

Una svolta si ebbe nel 1986 con l'entrata in vigore della legge 8 luglio 1986, n. 349 che prevedeva *l'istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*. Anche se, prima dell'entrata in vigore di questa legge, esistevano già alcuni organismi che si occupavano della tutela dell'interesse ambientale, tale legge consacrò il valore ambiente in una sua dimensione e valenza autonome.

Volendo approfondire il dettato costituzionale per capire meglio la posizione attribuita all'ambiente, ci si è soffermati sugli articoli 9 e 32 della Costituzione. Nonostante all'interno dell'articolo 9, presente nella sezione dedicata ai principi fondamentali, non si trovi un esplicito riferimento all'ambiente, quest'ultimo viene inserito all'interno della tutela del paesaggio la quale emerge dal comma due. Grazie ad un'opera di interpretazione del termine paesaggio, durata diversi anni, si giunge ad affermare che il comma secondo dell'articolo 9 Cost. tutela il paesaggio in base ad una nozione che si è evoluta nel tempo fino a comprendere non solo profili estetici di conservazione di bellezze naturali, ma anche aspetti attinenti all'ambiente nella sua estrema complessità. La tutela di cui all'articolo 9, secondo comma, consiste nell'importante compito di promozione dell'equilibrato sviluppo del territorio, nella sua valorizzazione e nel suo governo, avendo riguardo agli interessi ad esso appropriati ed alle esigenze di vita che vi trovano soddisfazione.

È stato visto, inoltre, che anche all'interno dell'articolo 32 della Costituzione è possibile inserire l'ambiente e, in questo caso, viene inteso come tutela della salute. In particolare, si fa riferimento al primo comma di questo articolo in cui si tutela la salute come diritto fondamentale ed inviolabile dell'individuo, ma anche come interesse della collettività. Il degrado e l'inquinamento dell'ambiente incidono sulla vita e sulla salute degli individui che vivono in determinate zone colpite da questi fattori. Di conseguenza, se l'art.32 Cost. impone alla Repubblica di attivare interventi che garantiscano la salute dei cittadini, deve garantire la salubrità dei luoghi in cui i soggetti vivono o passano la

maggior parte del loro tempo e quindi prevenire rischi legati al deterioramento ambientale.

La Cassazione, con la sentenza n. 5172 del 1979, ha affermato l'esistenza di un "diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente" in rapporto di diretta derivazione con l'art. 32, primo comma, della Costituzione; inoltre, "il diritto alla salute si configura come diritto all'ambiente salubre" fondato sugli artt. 2 e 32 della Costituzione.

Come già illustrato, la Corte costituzionale ha dato il suo contributo nella determinazione del concetto di ambiente attraverso alcune sentenze. È stata analizzata la sentenza 28 maggio 1987, n. 210 in cui l'ambiente è un valore previsto e garantito dalla Costituzione e si fa riferimento agli artt. 9 e 32 di quest'ultima. La Corte fa esplicito riferimento a valori costituzionali quali l'ambiente e la salute che rientrano nella competenza dello Stato.

È stata considerata anche la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 in cui la Corte qualifica l'ambiente come bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività; si prosegue, inoltre, affermando che l'ambiente è un bene immateriale unitario e ricondotto alla categoria dei c.d. beni liberi quindi fruibile dalla collettività e dai singoli.

Come si è visto, ci possono essere altre norme costituzionali che trovano una sorta di incidenza indiretta nel settore ambientale. Ad esempio, si è fatto riferimento all'articolo 2 che ha permesso l'inclusione di diritti "nuovi", non previsti in origine nella Costituzione, come può essere la tutela dell'ambiente. I doveri di solidarietà economica, politica e sociale, imposti dall'articolo 2 Cost., comprendono, quindi, doveri di solidarietà ambientale, posti in capo a tutti i

soggetti dell'ordinamento, sia pubblici che privati. La tutela dell'ambiente può essere, così, percepita sia come un diritto riconosciuto e garantito, ma anche come un dovere del singolo e dei soggetti pubblici.

Un altro aspetto che è stato evidenziato è che l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale si è progressivamente consolidato attribuendo all'ambiente la qualità di "valore costituzionale". In particolare, dopo la modifica n. 3 del 2001, la giurisprudenza del giudice delle leggi precisa che l'ambiente come "valore" risulta essere ormai un dato acquisito rispetto al quale operano sia la legislazione nazionale e regionale sia la giurisprudenza costituzionale e ordinaria. Il valore ambientale è molto forte e la posizione che emerge da numerose sentenze della Corte costituzionale prevede che si debba proteggere e garantire anche a scapito di altri valori costituzionali. È essenziale precisare, però, che il valore ambiente non implica l'incondizionata subordinazione ad esso di ogni altro valore presente nella Carta costituzionale; infatti, i conflitti che possono emergere tra valori che si trovano in un rapporto di pariordinazione si devono risolvere attraverso il principio della ragionevolezza, quindi bilanciando gli interessi costituzionali.

Una svolta importante si è avuta nel 2001, infatti la presenza in modo esplicito del termine "ambiente" nella Costituzione si ebbe con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che prevedeva "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*". Da questo momento, il termine "ambiente" appare nell'articolo 117 della Carta costituzionale che si occupa di delineare le competenze legislative tra Stato e Regioni.

Un elemento curioso è dato dal fatto che, prima della riforma costituzionale del 2001, le Regioni avevano già approvato leggi in materia ambientale perché il

testo originario dell'articolo 117 Cost. prevedeva competenze regionali in materia di urbanistica. Quest'ultima materia venne poi interpretata, in particolare attraverso il d.p.r. 616/1977, come governo del territorio comprensivo anche della tutela ambientale; l'ambiente, infatti, era inserito quasi incidentalmente all'interno della nozione di urbanistica.

Nella nuova formulazione dell'articolo 117 Cost., la tutela dell'ambiente è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s). La revisione del Titolo V della Costituzione ha portato anche all'introduzione di nuovi principi di riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo territoriali: si tratta dei principi di *sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione* (art. 118 Cost. primo comma).

È stata aperta una parentesi anche sulla questione del paesaggio il quale non viene menzionato tra le varie materie dell'articolo 117 Cost.; dopo svariate interpretazioni, si è giunti a ricondurre la tutela del paesaggio alla materia dei "beni culturali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s, Cost. rientrando così nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Inoltre, si è voluto fornire una distinzione tra "tutela" e la "valorizzazione" e si è fatto riferimento alla dottrina, in particolare Rossi, ma anche alla sentenza 94/2003 della Corte costituzionale.

Sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, non essendoci una chiarissima delimitazione, la Corte costituzionale ha precisato che, a partire dalla nota sentenza n. 407/2002, l'ambiente è riconducibile ad una materia "trasversale" e quindi riguardo alla competenza in ambito legislativo, oltre allo Stato, possono essere competenti anche le Regioni nella misura che si è già analizzata.

Come illustrato, si è esaminata anche la sentenza 225/2009 della Corte costituzionale che propone alcune questioni interessanti, una fra tutte è che l'ambiente deve essere tutelato anche nelle sue componenti, pertanto non può essere costretto in una materia come le altre e di conseguenza è idoneo ad incidere su altre materie.

Infine, si è dato uno sguardo alle più recenti proposte di revisione costituzionale collegate all'ambiente analizzando il disegno di legge S. 1883 attraverso il quale si vorrebbe la “modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura”. La finalità, in sostanza, sarebbe quella di introdurre nel nostro ordinamento giuridico un esplicito e solenne riconoscimento costituzionale del diritto all'ambiente.

Un altro disegno di legge costituzionale che è stato esaminato è il S. 1429-D che chiede un intervento sulla revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, oltre a contenere altre questioni. In sostanza, si vuole modificare l'articolo 117 Cost. effettuando un'integrazione alla lettera s), comma due; inoltre, sempre all'interno dell'art. 117 Cost. si intende precisare che la potestà legislativa in materia di promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici spetta alle Regioni. Anche l'articolo 118 Cost. subirebbe una modifica e il risultato sarebbe che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

È importante percepire l'importanza dell'ambiente ed è indispensabile essere sensibili alla sua salvaguardia perché da quest'ultima ne dipende il nostro vivere quotidiano. Le nostre azioni che si riflettono sull'ambiente devono essere il

più responsabili possibile affinché l'ambiente stesso possa rappresentare una valida eredità da lasciare alle generazioni future.

A dimostrazione del fatto che l'ambiente è un tema importante ed estremamente attuale, basti pensare che si è da poco conclusa la *ventunesima edizione della Conferenza delle Parti (COP21)*, un importante evento delle Nazioni Unite sul clima, che si è tenuto a Parigi dal 30 novembre al 10 dicembre 2015.<sup>101</sup>

Il presupposto di questa conferenza è che ci si accorge sempre più come il costante innalzamento della temperatura dell'atmosfera del nostro pianeta, attraverso l'emissione di diossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) e altri gas serra, può avere ripercussioni devastanti sugli equilibri climatici causando alluvioni, ondate di calore, siccità; per di più, lo scioglimento dei ghiacci e il conseguente innalzamento del livello del mare porteranno alla sparizione di Stati insulari.

Uno degli obiettivi che i Paesi firmatari si sono impegnati a raggiungere è quello di limitare l'aumento della temperatura media globale a 1,5 gradi rispetto ai livelli preindustriali, anche se non sono stati fissati dei limiti nazionali alle emissioni. Inoltre, si vogliono promuovere in tutto il mondo le tecnologie a basso impatto ambientale e l'economia verde.<sup>102</sup>

La COP21 è solo l'esempio più recente degli interventi che si sono svolti a livello mondiale per tentare di salvaguardare l'ambiente e agire nel concreto per non ritrovarsi a pensare a delle soluzioni quando ormai sarà già irreversibilmente tardi.

---

<sup>101</sup> V. Giacomini, "*Cambiamento climatico: guida alla COP 21 di Parigi*", articolo del 28 novembre 2015, dal sito <[www.ilcaffegeopolitico.org](http://www.ilcaffegeopolitico.org)> (ultima consultazione 24/01/2016).

<sup>102</sup> "*L'accordo sul clima dopo la conferenza di Parigi*", articolo del 28 dicembre 2015, dal sito <[www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)> (ultima consultazione 24/01/2016).

Con la riflessione appena fatta, si vuole far capire come l'ambiente e la sua tutela siano davvero importanti ed indispensabili e sarebbe opportuno attribuire la giusta attenzione su questo tema anche a livello nazionale.

In conclusione, tornando a riflettere in ambito costituzionale, dopo avere fatto tutte le dovute considerazioni illustrate nelle pagine di questo elaborato, ciò che si potrebbe pensare è una possibile riforma costituzionale.

Considerando questa possibilità, non ci sarebbe tanto bisogno di riformare la parte seconda della Costituzione pensando di ricollocare l'ambiente come materia se più statale o se più regionale, bensì ci sarebbe bisogno di riformulare gli articoli della parte prima o della parte dedicata ai principi fondamentali al fine di far figurare in modo diretto l'ambiente come valore costituzionale; quest'ultimo aspetto, come si è avuto modo di constatare, è già presente, ma non è esplicito, infatti lo abbiamo colto grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si tratta, quindi, di un elemento che potrebbe essere reso esplicito.

Di certo, la questione riguardante la modifica degli articoli della parte prima e di quella dedicata ai principi fondamentali della Costituzione è molto delicata. È necessario porvi attenzione e, piuttosto che consentire una modifica che, in ipotesi, potrebbe rivelarsi peggiorativa, allora meglio lasciare gli articoli 9 e 32 della Carta costituzionale così come sono. Infatti, l'intenzione non è quella di riformulare gli articoli inserendo il termine ambiente rendendolo meno forte rispetto a quanto lo sia già adesso, grazie all'opera di giurisprudenza della Corte costituzionale. Di conseguenza, per non rischiare di effettuare un tale errore, è opportuno lasciare gli articoli 9 e 32 così come sono, senza ridurre il senso della norma costituzionale compromettendola.

## BIBLIOGRAFIA

Lugaresi N., *Diritto dell'ambiente*, V ed., Cedam, Padova, 2015

Rossi G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed., Giappichelli, Torino, 2015

Ferrara R., C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014

Falcon G., *Lineamenti di diritto pubblico*, dodicesima ed., Cedam, Padova, 2011

Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, nuova ed., Laterza, Bari, 2008

Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, ultima ed., Il Mulino, Bologna, 2005



## LEGISLAZIONE CONSULTATA

Costituzione della Repubblica italiana

Codice civile

Disegno di legge S. 1429-D, trasmesso in data 12 gennaio 2016, *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”*

Disegno di legge S. 1883, presentato in data 20 aprile 2015, *“Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura”*

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *“Norme in materia ambientale”*

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *“Codice dei beni culturali e del paesaggio”*

Legge regionale Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, *“Tutela e valorizzazione dei locali storici”*

Legge regionale Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, *“Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti”*

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*

Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000

Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *“Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352”*

Legge 8 luglio 1986, n. 349, *“Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale”*

Legge 8 agosto 1985, n. 431, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616”*

Legge 23 dicembre 1978, n. 833, *“Istituzione del servizio sanitario nazionale”*

D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616

Legge 29 giugno 1939, n. 1497, *“Protezione delle bellezze naturali”*

Legge 1° giugno 1939, n. 1089, *“Tutela delle cose d’interesse artistico o storico”*

## **GIURISPRUDENZA CONSULTATA**

Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 437 del 2008

Corte costituzionale, sentenza n. 214 del 2008

Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2008

Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 2008

Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2008

Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 2007

Corte costituzionale, sentenza n. 367 del 2007

Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2004, n. 259

Corte costituzionale, sentenza 25 settembre – 1° ottobre 2003, n. 303

Corte costituzionale, sentenza 26-28 marzo 2003, n. 94

Corte costituzionale, sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407

Corte costituzionale, sentenza 19-26 giugno 2002, n. 282

Corte costituzionale, sentenza n. 507 del 2000

Corte costituzionale, sentenza n. 54 del 2000

Corte costituzionale, sentenza n. 382 del 1999

Corte costituzionale, sentenza n. 273 del 1998

Corte costituzionale, sentenza n. 356 del 1994

Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 1992

Corte costituzionale, sentenza 15-29 dicembre 1988, n. 1146

Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987, n.641

Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 1987, n.210

Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 1987, n. 187

Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 1987, n. 183

Corte costituzionale, sentenza 7 maggio 1987, n. 167

Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 1986, n. 151

Cass., Sez. un., sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172

Corte costituzionale, sentenza 6 febbraio 1973, n. 9

Corte costituzionale, sentenza del 21 aprile 1971, n. 79



## SITOGRAFIA

<[www.altalex.com](http://www.altalex.com)>

<[www.camera.it](http://www.camera.it)>

<[www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it)>

<[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)>

<[www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)>

<[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)>

<[www.ilcaffegeopolitico.org](http://www.ilcaffegeopolitico.org)>

<[www.impariamolacostituzione.wordpress.com](http://www.impariamolacostituzione.wordpress.com)>

<[www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)>

<[www.iuav.it](http://www.iuav.it)>

<[www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com)>

<[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)>

<[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)>

<[www.robortobin.it](http://www.robortobin.it)>

<[www.senato.it](http://www.senato.it)>

<[www.sestantedivenezia.it](http://www.sestantedivenezia.it)>

<[www.silvae.it](http://www.silvae.it)>

<[www.testolegge.com](http://www.testolegge.com)>

