
AMBIENTE: VALORE COSTITUZIONALE E BENE COMUNE.

Sintesi di crisi e prospettive

FRANCESCA NIOLA*

La tutela costituzionale dell'ambiente non è espressamente contemplata nel dispositivo costituzionale, tuttavia è noto come tale nozione abbia subito una importante delucidazione ed evoluzione esegetica, ad opera, in particolare, della giurisprudenza costituzionale, resa attenta dalla dottrina più sensibile e dalle sollecitazioni del diritto comunitario.

In tale contesto, è necessario interrogarsi sulla sedimentazione di un regime normativo di "ordinaria emergenza" capace di pervadere il tessuto ordinamentale nei suoi diversi settori attraverso il graduale e sempre maggiore ricorso al potere straordinario.

Mutevole e dinamico è strumento difficile da governare. Una dottrina interessante, a ragione, raffigura tale potere come una "nozione di relazione"¹ tra due o più concetti reciprocamente opposti (come ordinario – straordinario; regola – eccezione ...) definendolo una "determinazione o imposizione di un nuovo assetto di interessi rispetto a quello normalmente precostituito". Tale definizione porta a considerare innanzitutto il problema della portata di questo potere: nascente da un atto di natura discrezionale, correlato ad un evento giudicato straordinario, esso avrebbe in sé una componente di eccezionalità esponenziale con il conseguente rischio di considerare il "potere straordinario" ed il "nuovo assetto di interessi" come un mero sovvertimento dell'ordine. Ad arginare un simile, irrazionale pericolo si riscontra una vasta e consistente dottrina in materia², ma l'apporto più efficace viene dalla giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. 127 del 5 aprile 1995 sottolinea *"il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti"*³.

Da ciò si ricava innanzitutto il carattere atipico del potere di emergenza. Tale atipicità si rileva: a) nel contenuto non predeterminato di un simile potere, esso nasce in principio da un evento giudicato eccezionale rispetto al quale immediata deve essere la reazione dell'ordinamento, costituendo così un binomio tra eccezionalità-imprevedibilità dell'evento scatenante ed eccezionalità-non determinabilità del potere derivato⁴; b) nella necessità di una "specifica autorizzazione legislativa":

¹ C. MARZUOLI. Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri in Annuario 2005-Il diritto amministrativo dell'emergenza, 10

² Si segnala in particolare G. TREVES, La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità e urgenza, in Giur. Cost, 1956; G. BASCHERINI, L'emergenza e i diritti, in Riv. Dir. Cost, 2003; G. MARAZZITA, Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza" dal sito www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. CAVALLO PERIN, Il diritto amministrativo dell'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione in Annuario 2005

³ Corte Costituzionale, sentenza 127/ 1995, punto 2 del "Considerato in diritto", la Corte richiama espressamente una analoga giurisprudenza precedente: sentt. 201/1987, 4/1977, 26 del 1961 e 8/1956

⁴ Un discorso a parte deve essere condotto per ciò che riguarda il rapporto tra atipicità del potere e forma del provvedimento in cui esso si sostanzia: in tal caso infatti non è riproponibile l'idea di non predeterminabilità della forma, per

la Corte ribadisce con veemenza il principio di legalità espresso nell'art 1 della legge 241/1990 per cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge". Ciò a significare che la Pubblica Amministrazione trova come unico fondamento della propria attività la legge, "cui spetta il compito di indicare i fini e gli interessi pubblici che la P.A. deve perseguire, nonché i modi e i mezzi attraverso cui provvedere alla cura degli stessi".

Destinatari del potere straordinario sono le "autorità amministrative munite di poteri di ordinanza", ciò conduce ad affermare la natura amministrativa di un simile potere. Tale caratteristica viene chiarita per la prima volta dalla sentenza n. 8 del 20 Giugno 1956 e da allora costituisce orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 26/1961, 201/1987, 127/1995). Essa afferma che i provvedimenti in questione, nella forma delle ordinanze, "hanno il carattere di atti amministrativi (...)strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico"; all'origine di ciò vi è il fatto che le ordinanze in questione, neanche quando includano disposizioni generali ed astratte, non rientrano nella gerarchia delle fonti del diritto, per cui si intende "qualsiasi atto o fatto abilitato dall'ordinamento giuridico a produrre norme giuridiche, ovvero ad innovare l'ordinamento".

In altri termini, la Corte esclude che possano essere "confuse" con leggi o decreti legge. Altra caratteristica dei provvedimenti amministrativi *extra ordinem*, chiarita dalla sent. 127/1995, è la capacità di derogare alle norme primarie. Si noti bene come essa sia ammessa solo in presenza di una espressa previsione legislativa senza la quale o si dovrebbe affermare la capacità di tali provvedimenti di innovare l'ordinamento o si negherebbe l'idea stessa della deroga. Il legame con il principio di legalità-tipicità evidenzia insomma la peculiarità dell'effetto derogatorio dei provvedimenti in questione rispetto a quello di annullamento o abrogativo o ancora sospensivo, tipico invece di altri provvedimenti: la deroga è infatti "un contrasto tra norme di tipo diverso, nel senso che la norma derogata è una norma generale, la norma derogante è una norma particolare, la prima non perde così efficacia per il futuro". Tuttavia questa capacità derogatoria è sottoposta ad un ulteriore fondamentale limite: l'osservanza dei principi generali dell'ordinamento ovvero "quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento non sono derogabili neppure dalla legge⁵".

Atipicità del contenuto, natura amministrativa dei provvedimenti, capacità derogatoria ed efficacia temporanea comportano che "i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio" tanto che la giurisprudenza afferma la necessità di un "nesso di strumentalità" tra il dichiarato stato di emergenza e il "nuovo assetto di interessi", tra il primo e la incidenza del potere straordinario sul caso concreto in rapporto al panorama legislativo e costituzionale. A tal proposito il costante orientamento della Corte chiarisce che "**i provvedimenti straordinari non possono menomare i diritti costituzionalmente garantiti**".

Come afferma un autorevole giurista, "il terreno di scontro è la realtà sociale, in cui di volta in volta, possono prevalere la forza dell'autorità oppure le ragioni del diritto"⁶: il problema fondamentale del cd "regime di emergenza" è il rapporto tra effettività e legittimità del potere.

Fin quando si afferma che le norme si oggettivizzano nei fatti concreti e questi ultimi, di conseguenza, vengono qualificati come "fatti giuridicamente rilevanti" grazie all'operare di una

L'operare del principio di legalità: esso comporta la "tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi (non sono cioè ammessi provvedimenti atipici o innominati)", così in F. CARINGELLA, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè Editore, Milano, 2006, 845 ss .

⁵ Sent. Cost. 26/1961

⁶ G. MARAZZITA , Op. Cit.

sorta di “circolo ermeneutico”, legittimità ed effettività interloquiscono nella normale dialettica che assicura all’ordinamento giuridico l’osservanza e l’esistenza.

Quando, invece, viene instaurato un regime straordinario di natura emergenziale, la dialettica può diventare scontro: l’emergenza è innanzitutto una situazione di fatto, anomala.

In emergenza si instaura un vero e proprio “stato di necessità”. Lo scontro stesso assume il volto della necessità. Ebbene qui è la norma che “nasce” dal fatto.

Da un lato l’ordinamento deve reagire nel modo più immediato ed efficace possibile, instaurando un diverso regime giuridico capace di gestire l’evento eccezionale, ovvero norme che nascono in funzione di esso; dall’altro lato l’ordinamento è composto da principi e disposizioni costituzionali che stringono il potere in vincoli difficilmente valicabili. La Costituzione è elemento governativo della forza, fonda il potere ed i suoi limiti.

Si prendano i tre casi emblematici dell’Emergenza – Rifiuti campana, dell’ILVA di Taranto e delle trivellazioni nel Mediterraneo, per i quali la duttilità del ricorso al potere straordinario ha raggiunto grandezze notevoli, ponendosi come *vulnus* nella crisi del rapporto tra effettività e legittimità delle norme.

Il caso campano tratteggia icasticamente un vero e proprio modello di gestione emergenziale: un’efficace immagine che può descrivere le modalità di gestione dell’emergenza rifiuti è quella della “piramide invertita”; mentre, per grandi linee, il sistema ordinario prevede come mezzo principe la raccolta differenziata finalizzata al recupero del rifiuto, il deposito temporaneo ed il conferimento in discarica, lo stoccaggio e solo in fine lo smaltimento tramite impianti di incenerimento, il sistema emergenziale ha invece preferito queste ultime forme a quelle del riciclo, tanto da prescriverle come prima ed immediata soluzione della crisi già nella prima dichiarazione di emergenza del 1994.

Se dunque si ragiona nella prospettiva costituzionale e attraverso il criterio della sostenibilità - che necessità, è bene ribadirlo, di una visione dialettica organica del rapporto tra persona e ambiente - ci si rende conto di quanto una simile scelta si scontri con la *ratio legis* della normativa ordinaria, comunitaria ed interna, la quale, al netto dei molteplici studi medico-sanitari che dimostrerebbero *ex post* l’incidenza degli impianti di smaltimento dei rifiuti sull’aumento di patologie tumorali o di altre gravi disfunzioni sull’organismi viventi animali (e quindi in primo luogo umani)⁷, considera da

⁷ Aperto e sofferto è tutt’oggi il dibattito sul nesso di causalità che interessa gravemente la tematica ambientale, in particolare per i sempre più numerosi casi di patologie tumorali letali verificatisi nei territori coinvolti dai provvedimenti emergenziali: fra tutte, si riporta quanto di recente affermato da una dottrina: “La giurisprudenza tenta di superare entrambe queste difficoltà attraverso il ricorso alla categoria delle concause, così come disciplinate dall’art. 41 (primo e terzo comma) c.p. L’asserzione che invariabilmente si incontra nelle sentenze di condanna è, con riguardo alle patologie multifattoriali, che l’esposizione all’agente tossico addebitata all’imputato ha quanto meno interagito con i fattori causali ulteriori e indipendenti dalla sua condotta (come l’abitudine al fumo della persona offesa), accorciando i tempi di latenza e la stessa virulenza della patologia, così da incidere sulla stessa fisionomia dell’evento, *hic et nunc* considerato ... Un simile assunto sta e cade, però, a) con la possibilità di dimostrare, sul piano processuale, l’esistenza di affidabili e condivise leggi scientifiche in grado di supportare l’assunto della interazione tra esposizione al fattore tossico addebitato all’imputato e il fattore patogenetico cui la vittima era già di suo esposta, ovvero (nel caso di successione di più gestori) tra la prima esposizione e quelle successive, nonché b) con la ulteriore verifica che, nel caso concreto, i due fattori in considerazione abbiano realmente interagito nel singolo caso, accorciando i tempi di latenza o aggravando la malattia rispetto a quanto sarebbe accaduto ove la vittima non fosse stata esposta al fattore tossico addebitato all’imputato. Tali verifiche sono per lo più oggetto di sbrigativa attenzione da parte della giurisprudenza, di merito e – purtroppo – anche di legittimità”. COSÌ F. VIGANÒ, Il rapporto di causalità nella giurisprudenza penale a dieci anni dalla sentenza Franzese, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012. Benché la questione della domanda di giustizia non sia argomentabile in modo esaustivo in poche battute, essa è certo il cuore pulsante dell’intera vicenda dei rifiuti campana. Può dirsi peraltro e in sintesi che sia necessario approfondire i canoni del giudizio eziologico, al fine di districare una matassa ove il canone garantista della prova della responsabilità, raggiunta “oltre ogni ragionevole dubbio”, si scontra con il “muro di gomma” dell’urgenza che, cristallizzando sempre di più la c. d. “ordinaria emergenza”,

tempo i detti impianti come gli strumenti ultimi e solo eventuali nella gestione del ciclo dei rifiuti, proprio perché ne è riconosciuto dal legislatore l'elevatissimo coefficiente di pericolosità. A ciò si aggiunga che esplicitamente la decretazione d'urgenza, *in primis*, e in secondo luogo le ordinanze di protezione civile intervenute in deroga alle previsioni ordinarie, hanno ammesso la possibilità di smaltire nelle discariche e nell'inceneritore di Acerra sostanze identificate dai C.E.R. come "pericolose".

A fare da sfondo, la sovrapproduzione di decreti legge ormai assurda a vera e propria tecnica legislativa "ordinaria" in materia, capace di variegare anche i rapporti tra i poteri costituzionali, in particolare tra Esecutivo e Giudiziario⁸.

Essa fa da sfondo al caso ILVA⁹ (emblematico e ripetibile, nonché ripetuto se si fa correre il pensiero alle fonderie nel cileto o alla triste vicenda Eternit); l'aspetto significativo è nella sentenza della Corte Costituzionale (85/2012) da cui emerge la necessità di un bilanciamento tra due diritti costituzionalmente garantiti: diritto al lavoro da un lato e diritto alla salute dall'altro.

Nella sentenza si legge che *"La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale"*.

Volendo ragionare su tale impostazione, appare ancora più pressante l'idea di identificare "a monte" dell'intervento legislativo il concetto di sviluppo sostenibile, quale principio e/o criterio costituzionale di orientamento tanto dell'attività legislativa quanto di quella amministrativa, non più "schiacciate" sulla mera valutazione dei requisiti formali, delle tecniche industriali utilizzate e oggettivantesi in un provvedimento che si limiti ad attestare uno stato di fatto, al contrario quali strumenti capaci di innovare l'ordinamento. In tal modo la necessità del bilanciamento dei diritti costituzionalmente garantiti non si concretizzerebbe - anche secondo il dettato della sentenza 85/2012 - nell'affermazione della primazia assoluta di un diritto rispetto all'altro, piuttosto si

hanno eroso sensibilmente le garanzie costituzionali e quelle penalistiche poste a tutela del rigoroso accertamento del fatto; si segnalano quindi Cass., sez. IV pen., 17 settembre 2010, n. 43786, in Cass. pen., 2011; Corte Cost., n. 327/2008. In dottrina e per tutti, G. FIANDACA e E. MUSCO, *Diritto Penale - Parte Generale*, Bologna, 2013, 233 e ss.

Né vale a risolvere il problema la recente legge 68/2015 (legge "ecoreati") che sul punto, in particolare all'art 452 ter (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale), interviene tentando di risolvere normativamente il problema del nesso eziologico: essa risulta una norma penale in bianco in cui la dosimetria della pena è definita sia dalla gravità della lesione, ma la correlazione con l'evento scaturente di inquinamento ambientale (e, si noti bene, non di disastro) è posto come assunto assiomatico, in altrui termini difficilmente provabile nella realtà concreta.

⁸ Sul punto si riportano due casi emblematici: l'art 14 del DL 90/2008, rubricato "Norme di interpretazione autentica", che esplicitamente esime le ordinanze di protezione civile e gli atti ad esse strumentali dal controllo preventivo di legittimità operato dalla Corte dei Conti.

La ratio di tale norma mira non solo a garantire in concreto il rapporto di proporzionalità (correlato al canone di efficienza dell'attività amministrativa ex art 1 l. proc.) tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti, ma anche la stessa legittimità degli interventi da porre in essere al fine di assicurarne la piena rispondenza alle regole

predeterminate (principio di legalità). Si aggiunga che, sempre nello stesso testo normativo - il quale, lo si ribadisce, sistematizza i provvedimenti precedenti e detta le linee guida per la successiva gestione straordinaria - il legislatore prescrive all'art. 4 innanzitutto la competenza esclusiva del TAR Lazio, anche in materia cautelare, per tutte le controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, includendovi (oltre ai provvedimenti amministrativi) anche i comportamenti ed al comma secondo precisa che, qualora le misure cautelari fossero adottate da una autorità giudiziaria diversa dal TAR Lazio, cesserebbero "di avere effetto ove, da quest'ultimo, non riconfermate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto

⁹ Per approfondimenti F. NIOLA - *I nuovi termini del valore "ambiente" e la "questione rifiuti" tra emergenze nazionali, discipline normative comunitarie ed interne ed effettività della tutela* - www.diritto.it

realizzerebbe, data la poliedricità stessa del concetto di sviluppo sostenibile, attraverso una dialettica orientata al rispetto del principio di ragionevolezza.

Questi solo due degli esempi particolarmente validi per esplicitare il “modello Emergenza” in cui trovano riconoscimento molti degli attuali conflitti ambientali: il problema fondamentale è conoscere l’effettiva valenza dell’Ambiente. Esso è un bene. Oggi monetario. Sfruttabile. Commerciabile. Può diventare oggetto delle linee di indirizzo economico senza, tuttavia, esserne il valore guida.

Eppure nella Costituzione è espressamente previsto che l’attività economica pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali (art 41); come dire che la politica finanziaria è solo una delle attività statali e che l’economia deve servire, non dirigere, la collettività.

Proprio nel rapporto tra tendenze economiche e tutela della solidarietà collettiva si pone la necessità approfondire il principio di “**sviluppo sostenibile**”: esso individua sin dall’immediato un problema di bilanciamento proprio tra l’esigenza di crescita economica, sociale ed individuale e la sua stessa misura: con siffatto criterio l’ordinamento comunitario (e quello italiano che lo ha recepito) sembra voler orientare a precisi criteri di ragionevolezza e universalità il concetto di sviluppo; ecco dunque adiacente il rapporto prioritario e diretto con la tutela ambientale, in quanto trasversale, individuale e collettiva al contempo.

Il principio sembra tradurre icasticamente la relazione, cristallizzata all’art 41 Cost, che lega la libertà d’iniziativa economica privata alla sua necessaria utilità sociale (di cui si vedrà a breve): il concetto di “sostenibilità” non è altro che , a parer di chi scrive, la misura¹⁰ stessa dello sviluppo

¹⁰ L’analisi del rapporto ambiente – economia, o meglio tutela ambientale – potere economico permette di leggere la questione in esame in termini dinamici: se, criticamente, si prova a leggere l’esperienza contemporanea, quale “storia in fieri” (così A. ESCH, *Storia in fieri: lo storico e l’esperienza del presente*, in *Società, istituzioni, spiritualità, studi in onore di C. Violante*, Spoleto, 1994) ove le difficoltà dello storico rilevano in quanto egli stesso è ne parte integrante, non si può sorvolare sulla portata pervasiva delle sempre più pressanti esigenze di natura economica sulle scelte del legislatore (oggi non risulterebbe sproporzionato parlare di vere “emergenze” economiche, sul punto Corte Cost. 4 Giugno 2012 n. 148, con commento di C. RAPICAVOLI, *L’emergenza economica non può giustificare la violazione dei principi costituzionali* in www.filodiritto.com). Fino a che punto le scelte politico-economiche coincidano con il progresso di una civiltà e con lo sviluppo dei suoi mezzi è tema che deve interessare chi partecipa scientemente al dibattito istituzionale a partire proprio dal tema della tutela ambientale: sul punto si segnala innanzitutto la c. d. “teoria dei limiti dello sviluppo”, elaborata agli inizi degli anni dal Club di Roma in collaborazione con il Massachusetts Institute of Technology. Di ispirazione malthusiana (da T. R. MALTHUS, *Saggio sui principî della popolazione*, 1798), tale dottrina elaborava un’analisi prognostica delle prospettive del c. d. sviluppo esponenziale, secondo cui l’andamento costante e perpetuo del tasso di crescita dei fattori considerati (popolazione, industrializzazione, inquinamento, produzione di cibo e sfruttamento delle risorse) avrebbe determinato il raggiungimento, in un tempo determinabile, dei cc. dd. “limiti dello sviluppo”, determinando così un improvviso ed incontrollabile regresso della popolazione e della capacità industriale. Si tratterebbe di una sorta di implosione del pianeta all’apice dello sfruttamento delle risorse terrestri, evitabile solo attraverso una equilibrata redistribuzione dei mezzi e delle opportunità di sviluppo tra la popolazione, tendente così alla stabilità, e mediante una impostazione industriale complementare e conservativa delle risorse naturali ancora esistenti. Si vedano MITClub di Roma, *I limiti dello sviluppo*, Milano 1972, tradotto nel c. d. “Rapporto Meadows” di D.H. MEADOWS, D. L. MEADOWS; J. RANDERS; W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, 1972; degli stessi Autori, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2006 ed in particolare A. PECCEI, *The Chasm Ahead*, Macmillan, New York, 1969, nonché *Cento Pagine per l’Avvenire*, Milano, 1982 e *l’Agenda for the End of the century*, in *Development in a World of Peace*, Club of Rome, Bogotà 1983, ivi, 1984. Le critiche mosse a tale teoria ne aggrediscono sia l’impianto metodologico, quali la scelta e l’assemblamento dei coefficienti, sia contenutistico, secondo taluni essa non tiene in debito conto la diversa distribuzione di popolazione, risorse, capitali, produzione e consumi tra tutti i Paesi (e regioni) del Mondo, altri invece ne contestano l’intento conservatore in quanto non utilmente orientata a calcolare i vantaggi conseguibili con l’innovazione scientifica e tecnologica P. EHRLICH, *The Population Bomb*, New York, Ballantine Books, 1968, W.BECKERMAN, *In Defence of Economic Growth*, London, Cape, 1970. J. L. SIMON, *The Ultimate Resource*, Princeton, Princeton University Press, 1981. B. COMMONER, *The Closing Circle. Nature, Man and Technology*, New York, Knopf, 1972 (trad. it. Milano 1972). Per una sintesi storica L. PICCIONI e G. NEBBIA *I Limiti dello sviluppo in Italia. Cronache di un dibattito 1971-74*, in *I quaderni di Altronevecento*, 1 (CC), Fondazione “Luigi Micheletti”, Brescia, 2011. La portata innovativa di tale

tradizionale traduce solo in termini procedurali detto canone, essa svisciva la spinta propulsiva che ne è intrinseca; seguendo infatti il presupposto pragmatico (intendendosi un approccio tanto scevro da componenti valoriali, quanto traduttivo del bilanciamento tra attività amministrativa di imperio e di gestione della p.a.) si attribuisce al principio di sviluppo sostenibile una funzione integrativa e non costitutiva dell'istanza di sviluppo.

Per una riflessione corretta, si deve innanzitutto abbandonare l'impostazione dottrinale oggi maggioritaria, che vuole il criterio dello sviluppo sostenibile quale "regola per procedere", contrapposta ad una sua qualificazione come "regola per decidere": la resa procedurale di questo standard in termini formalistico-procedurali svisciva infatti la spinta propulsiva che è ad esso intrinseca.

Seguendo, infatti, il presupposto pragmatico (intendendosi per tale un approccio tanto scevro da componenti valoriali, quanto orientato a tradursi in un bilanciamento tra attività amministrativa di imperio e quella di gestione della p.a.) sottostante alla citata dottrina, si attribuisce al principio di sviluppo sostenibile (e soprattutto alla sua concreta attuazione) una funzione integrativa e non costitutiva dell'istanza evolutiva.

È necessario proporre invece una inversione dei termini, spostando l'asse del discorso dal piano amministrativo-attuativo a quello costituzionale. Il percorso corretto da seguire si articola a partire dall'idea, sulla quale appunto si argomentava in precedenza, del rapporto identitario tra ambiente e persona umana: l'antropocentrismo va insomma perseguito attraverso l'affermazione di una primazia della tutela ambientale, riconducibile (attraverso la "finestra" dell'art 2 Cost. e dell'art. 9, evolutivamente interpretato), al rango di principio fondamentale, quale strumento immediato di promozione sociale dell'individuo, che esprime i valori della solidarietà, se non altro intesa come "egoismo intelligente": prevenire il danno è nettamente preferibile al rimediarsi dopo, il che poi non sempre si rivela possibile in concreto.

Questo rapporto così equilibrato è ragione stessa della dignità umana: non a caso, il richiamo al "rispetto" della persona, come fondamento e al tempo stesso limite degli interventi legislativi a tutela della salute umana - nel senso che essi non sono possibili, laddove la tutela della salute sia travalicata - esprime, come palese un'analisi dei lavori preparatori della Costituzione, l'identica idea: il primo termine fu alla fine preferito, ma si discusse a lungo, in suo luogo, della parola "dignità", poi scartata, ritenendosi dalla maggioranza dell'Assemblea che fosse evanescente.

teoria, pur non pacifica, come si è appena visto, trova oggi un continuatore, ma anche un critico, in Serge Latouche. L'Autore, a partire da una serrata e stringente critica al c. d. "universalismo massificatore", a suo parere frutto di una "occidentalizzazione del mondo" di impostazione capitalista, promuove un modello che inverte ontologicamente il paradigma sfruttamento - crescitarietà e si fonda sulla c. d. "decrecita felice". In particolare, egli scrive che "La nostra società ha legato il suo destino a un'organizzazione fondata sull'accumulazione illimitata. Questo sistema è condannato alla crescita. Non appena la crescita rallenta o si ferma è la crisi, il panico (...) La parola d'ordine della decrecita ha soprattutto lo scopo di sottolineare con forza la necessità dell'abbandono dell'obiettivo della crescita illimitata, obiettivo il cui motore è essenzialmente la ricerca del profitto da parte dei detentori del capitale, con conseguenze disastrose per l'ambiente e dunque per l'umanità". Sempre secondo l'A., tale strategia è attuabile attraverso otto "cambiamenti indispensabili": rivalutare, riconcettualizzare, ristrutturare, ridistribuire, rilocalizzare, ridurre, riutilizzare, riciclare (le note, e spesso abusate, otto R). Conseguenza logica di tale impostazione filosofica è l'obiezione posta al concetto stesso di sviluppo sostenibile; secondo Latouche, esso è definibile come un' "impostura" in quanto l'accostamento ossimorico dei due concetti di "crescita" e di "sostenibilità" produrrebbe, di fatto, una non-immagine che nega se stessa all'atto del suo affermarsi: "lo sviluppo è sempre stato contrario all'idea di sostenibilità, poiché ha cinicamente imposto di sfruttare risorse naturali e umane per trarne il massimo profitto. Oggi il vecchio concetto è stato rivestito con una patina d'ecologia, che tranquillizza l'Occidente e nasconde la lenta agonia del pianeta. Lo sviluppo cambia pelle, insomma, ma resta se stesso". Si legga S. LATOUCHE, Breve trattato sulla decrecita serena, tr. it., Torino, 2008, nonché La scommessa della decrecita, tr. it., Milano, 2007; La fine del sogno occidentale. Saggio sull'americanizzazione del mondo, tr. it. Milano, 2002

Conseguenza logico-giuridica di una tale affermazione è quella di condurre la tutela ambientale all'alveo dell'"utilità sociale", prescritta ex art 41 Cost., quale limite costitutivo della libera iniziativa economica. Traducendo quindi il discorso in termini concreti ed operativi, non si qualifica lo sviluppo sostenibile, costituzionalmente interpretato, quale principio che sia rafforzativo di ogni possibile iniziativa economica¹¹ pubblica o privata ma si afferma semmai l'esatto contrario: esso diventa criterio ispiratore della attività amministrativa e si individua, nel contesto dinamico della realizzazione di quest'ultima, quale interesse pubblico a tutela rafforzata.

Tale assunto sostiene quindi la particolare qualificazione del diritto ad un ambiente salubre quale situazione giuridica superindividuale, anche in termini di garanzia di un rapporto dialettico paritario tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Esso si traduce - dunque e ad esempio - nell'affermazione, corroborata da una granitica giurisprudenza del Consiglio di Stato, di quello all'informazione ambientale quale diritto personalissimo dell'individuo, non incanalabile nelle maglie, seppur garantiste, del procedimento di accesso agli atti di cui agli artt. 22 e ss l. proc. e del D.P.R. n. 184/2006. Dall'altro lato, a maggior ragione se l'azione di sostegno è imputata a soggetti collettivi, quali comitati e movimenti ambientalisti, oltre che alla singola persona, esso ridisegna il profilo dell'interesse diffuso anche alla luce della sua giustiziabilità nei processi civili, penali e amministrativi, offrendo infine la possibilità (in relazione alla quale limiti di spazio impongono qui di accennare soltanto, senza approfondirlo, al suo aspetto pratico più stringente, quello cioè della risarcibilità, ove lesa) della proposizione di puntuali azioni collettive da parte degli stessi soggetti.

La "**lotta al biocidio**" non sarebbe quindi solo un neologismo creato per identificare particolari istanze territoriali, quanto una specifica esigenza di tutela giuridica della dignità della persona, della legalità e della coscienza sociale che sappia combinare l'idea di condivisione del territorio alla universalità del bene ambiente e che stimoli la riformulazione pratica e tangibile della dialettica tra potere e cittadinanza.

L'ambiente non si qualifica più come principio implicito nel dettato costituzionale, ma assume contorni specifici quale bene comune, o meglio, proprio l'ambiente, in quanto concetto poliedrico e duttile, comprende quelle tematiche che solleticano gli appetiti giuridici più sensibili verso la loro qualificazione in senso collettivo e plurale: acqua, spazio, territorio possono trovare utile sintesi nella tutela complessiva dell'ambiente, sostrato culturale e giuridico e bene specificamente individuabile, meta-temporale.

*d.ssa Francesca Niola PhD Researcher Università "La Sapienza" – Roma

¹¹ Come si legge al punto 5.2 del documento redatto dalla Commissione europea per lo stanziamento dei fondi Strutturali europei 2014-2020, rubricato "Sviluppo sostenibile" (reperibile in <http://ec.europa.eu>) è possibile notare come esso si muova in una logica prevalentemente economica: "1. Gli Stati membri e le autorità di gestione, in tutte le fasi dell'attuazione, assicurano la piena integrazione dello sviluppo sostenibile dei fondi SIE, nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile di cui all'articolo 3, paragrafo 3, TUE, nonché in conformità dell'obbligo di integrare i requisiti di tutela ambientale a norma dell'articolo 11 TFUE e del principio 'chi inquina paga' di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE. Le autorità di gestione intraprendono azioni durante tutta la durata dei programmi, per evitare o ridurre gli eventuali effetti dannosi per l'ambiente degli interventi e garantire risultati che apportino benefici sociali, ambientali e climatici netti. Le azioni da intraprendere possono comprendere quanto segue: a) orientare gli investimenti verso le opzioni più efficienti in termini di risorse e più sostenibili; b) evitare gli investimenti che potrebbero avere un grave impatto negativo sull'ambiente o sul clima e sostenere azioni per attenuare gli eventuali impatti residui; c) adottare una prospettiva di lungo termine quando si raffrontano i costi relativi al ciclo di vita delle diverse possibilità di investimento; d) ricorrere maggiormente agli appalti pubblici 'verdi'"

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 27 FEBBRAIO 2017 – ANNO XVII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica ISSN 1974-9562

AmbienteDiritto.it

Anno XVII

Focus su alcune materie trattate

Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
Diritto urbanistico, dell'edilizia
Diritto dell'energia
Diritto dei contratti pubblici
Pubblica amministrazione
Processo penale, civile e amministrativo
Diritto dell'Unione Europea
Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati 2017:

- **Codice dell'Ambiente** (d.lgs. n. 152/2006)
- **Codice Urbanistico e dell'Edilizia** (d.P.R. n. 380/2001)
- **Codice dei Beni Culturali** (d.lgs. n. 42/2004)
- **NUOVO Codice degli Appalti** (d.lgs. n. 50/2016)

Dottrina, formulari, un Quotidiano Legale ... e altro ancora in un'unica rivista pluridisciplinare che raccoglie al suo interno il miglior scibile giuridico.

*** Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente anche per il 2017**

*** Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati**

*** Banche Dati - 2017**

Attualizzazione on-time



ISSN 1974-9562

2017

AmbienteDiritto Editore®



La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it