

IL DIRITTO ALL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Camilla Della Giustina

Abstract ita: Lo scopo del contributo è quello di evidenziare l'evoluzione di tutela costituzionale apprestata all'ambiente. Precisamente si evidenzia che il diritto all'ambiente salubre trovi espressa menzione nella Carta costituzionale italiana solamente a partire dall'entrata in vigore della L. cost. 3/2001. In precedenza l'unico articolo ritenuto idoneo a fondare la tutela ambientale era l'art. 9 Cost. L'aspetto saliente in questo percorso è rappresentato dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana la quale, attraverso la lettura congiunta dell'art. 2, 9 e 32 Cost. è arrivata ad assegnare alla tutela ambientale il rango di diritto protetto costituzionalmente.

Abstract eng: The aim of the contribution is to highlight the evolution of constitutional protection of the right to the environment. It is specifically pointed out the right to the healthy environment is only mentioned in the Italian Constitutional Charter since the entry into force of L. Cost. 3/2001. eviously the only article deemed suitable to found the environmental protection was art. 9 Cost. The salient aspect of this process is represented by the jurisprudence of the Italian Constitutional Court which, through the joint reading of art. 2, 9 and 32 Cost. has come to assign to the environmental protection the rank of right protected constitutionally.

Sommario: **1.** Introduzione - **2.** La tutela dell'ambiente prima dell'entrata in vigore della Costituzione - **3.** L'ambiente nella Costituzione - **3.1.** L'ambiente come valore costituzionale - **3.2.** Lo status costituzionale dell'ambiente - **3.3.** Le sfide ambientali per il diritto costituzionale - **4.** Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica - **4.1.** Libertà di iniziativa economica: cenni - **4.2.** Il bilanciamento costituzionale - **4.3.** Il caso Ilva - **5.** Diritto all'ambiente: un esempio di interesse diffuso - **6.** Etica ambientale.

1. Introduzione.

La questione ambientale risulta essere oggi una tra le più dibattute e centrali che coinvolge diversi saperi siano essi giuridici, filosofici o scientifici. In questo contributo si è voluto affrontare la questione ambientale partendo dalla protezione che alla stessa accorda la nostra Carta costituzionale.

Il cuore pulsante della riflessione prospettata concerne la considerazione secondo cui, nonostante non vi sia un espresso riferimento al diritto all'ambiente nelle disposizioni costituzionali, detto diritto sia stato riconosciuto grazie a due fattori indispensabili. Il primo concerne le caratteristiche tipiche e proprie della Costituzione italiana ossia *la sua capacità di futuro*¹. Il secondo riguarda l'attività di elaborazione portata avanti dalla Corte costituzionale italiana la quale, attraverso la tecnica di giudizio del bilanciamento, ha sempre fornito una lettura attuale e concreta delle disposizioni costituzionali.

Nella parte finale la riflessione è dedicata, a fini di completezza, prima allo studio dei cd. interessi diffusi e alla riflessione etica, che vuole fungere anche da conclusione, per quanto concerne l'approccio alle problematiche ambientali.

2. La tutela dell'ambiente prima dell'entrata in vigore della Costituzione.

La prima forma circa la tutela dell'ambiente si rinviene, all'interno del territorio italiano, nel 1900. Si tratta di una tutela indiretta poiché riconducibile solamente *alla tutela delle bellezze naturali e degli immobili di interesse storico*. Oggetto di tutela, in questa prima fase, è solamente il "bello" ossia il patrimonio italiano². Durante il periodo fascista vengono tutelate le bellezze individuate quali singolarità geologiche, parchi, giardini e le bellezze d'insieme, ossia le bellezze panoramiche. Queste divengono un limite al diritto di proprietà poiché espressive della funzione sociale. La tutela viene ad essere apprestata solamente all'aspetto estetico dei beni e, in relazione ad esso, si impone il vincolo di non edificare nel luogo o di non modificare l'aspetto. Si tratta di divieti preordinati ad assicurare il godimento estetico e spirituale dei beni all'interesse della nazione³. Sempre durante l'epoca fascista vengono adottate le prime leggi istitutive dei parchi nazionali. Dette leggi descrivono le aree oggetto di tutela come territori che, per il particolare pregio faunistico e floristico, per le bellezze paesaggistiche o per il rilievo geomorfologico, risultano meritevoli di tutela giuridica. Lo scopo della regolamentazione è quella di vietare in modo assoluto l'esercizio di alcune attività, come la caccia, e di dettare un regime

1 S. GRASSI, Ambiente e Costituzione, in Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n.3/2017, pag. 5, cit.

2 Legge Croce n. 778/1922.

3 L. 1497, 29.6.1939.

autorizzatorio per l'esercizio di altre attività come per l'agricoltura⁴. Dalle leggi istitutive dei parchi iniziava ad emergere che accanto alla finalità conservativa vi era anche quella relativa allo sviluppo industriale e turistico del territorio.

Nel momento in cui la Costituzione italiana entra in vigore essa non contiene disposizioni che in modo esplicito intendano l'ambiente come un valore, diritto o interesse della collettività. Questo è stato dovuto da due fattori principali. In primo luogo nel momento storico in cui è entrata in vigore la Costituzione italiana l'attenzione era tutta rivolta sulla prevalenza della democrazia e sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. In secondo luogo alla fine della seconda guerra mondiale il Paese presentava un'urbanizzazione limitata e l'economia dominante in quel momento era quella agricola⁵. Nonostante ciò si deve evidenziare come la Costituzione italiana possieda tutte le caratteristiche per adeguare le proprie disposizioni al mutamento dei problemi e delle necessità che emergono dal contesto sociale⁶.

Si ricorda che solamente con la L. cost. 3/2001 nella Carta costituzionale rinveniamo le locuzioni "ambiente" ed "ecosistema" in modo esplicito senza tuttavia avere una definizione delle stesse. Risulta quindi necessario partire dalla definizione di ambiente stesso.

La prima nozione di ambiente si deve a Galileo Galilei il quale, nel 1673, definisce *l'ambiente come lo spazio circostante l'uomo*. È evidente come sia una nozione molto riduttiva in quanto considera l'ambiente in modo indeterminato. Successivamente sono state proposte due nozioni giuridiche di ambiente che si contrappongono tra di loro in quanto una appartiene alla teoria pluralista, l'altra alla teoria monista.

La teoria pluralista ritiene che l'ambiente sia una mera espressione convenzionale nella quale far rientrare diversi e differenti beni giuridici. L'altra dottrina sostiene invece che nella definizione di ambiente si debba prestare attenzione a tre fattori. In particolare si tratta delle bellezze paesaggistiche e culturali, della difesa del suolo e infine del territorio ossia l'ambiente quale oggetto della disciplina urbanistica⁷. Si rinviene una sentenza della Cassazione nella quale la Suprema Corte adotta la teoria monista dell'ambiente. In particolare gli Ermellini definiscono l'ambiente come *un insieme unico di beni, quali, flora, fauna, suolo, acque ecc, il quale, distinguendosi ontologicamente da essi, si identifica in una realtà, priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento*⁸.

Al di là di queste due teorie vi è anche chi ha definito l'ambiente come un diritto soggettivo alla integrità del territorio e della salute⁹. Altri ancora lo qualificano come bene giuridico unitario partendo dalla concezione

4 D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Giuffrè, Milano 1971.

5 N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, V, Cedam, Padova 2017, pag. 57.

6 S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n.3/2017, pag. 9.

7 M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1973, pag.15-35.

8 Cass. Civ., sez. III, 9.4.1992, n. 4362.

secondo cui esistono tanti e diversi beni ambientali a seconda della molteplicità degli interessi tutelati dall'ordinamento giuridico¹⁰. Infine, un'altra corrente di pensiero, parla di ambiente come bene economicamente unitario ritenendo e valutando le singole cose che compongono il bene ambiente strettamente collegate tra di loro.

In conclusione si può rinvenire come il concetto di ambiente non abbia carattere unitario e che quindi non possa essere definito come bene unitario nonostante lo stesso sia costituito da varie componenti ciascuna meritevole di tutela. La stessa Corte costituzionale ha definito l'ambiente come *un diritto fondamentale della persona e interesse della collettività*. In detto modo il giudice delle leggi adotta *una concezione di unitaria del bene ambiente comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali comprendenti la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (acqua, aria, suolo e territorio in tutte le sue componenti) l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*¹¹.

3. L'ambiente nella Costituzione.

Venendo alla Carta costituzionale si possono individuare due articoli collegabili al concetto di ambiente.

Il primo articolo, l'art. 9 dispone che *la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione*. Detto articolo pone quindi una distinzione tra ambiente e paesaggio¹². In sede costituente la tutela del paesaggio era stata interpretata come il recepimento costituzionale del quadro normativo di conservazione dei luoghi aventi particolare pregio naturalistico. La stessa Corte costituzionale all'inizio della propria attività ha utilizzato il termine "ambiente" quale sinonimo di un determinato contesto (di lavoro, sociale).

Solamente nel 1971 si rinviene una traccia nella giurisprudenza costituzionale del termine ambiente utilizzato quale tutela dell'ambiente e, precisamente quando la Consulta sostiene che *l'ambiente consista nelle formazioni geologiche e le loro spontanee manifestazioni; gli adunamenti di flora e fauna di particolare rilevanza, la peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio*¹³.

Nel corso degli anni l'art. 9 co.2 Cost. venne interpretato come *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*,

9 G. COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 dalla Legge 8 luglio 1986*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986, pag. 485.

10 M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente* in *Rivista di Critica del Diritto Privato*, 1987, pag. 556-565.

11 Corte cost., 30.12.1987, n. 641.

12 G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, III, Giappichelli, Torino, 2015, pag.26

13 Corte cost., 21.4.1971, n. 79.

*che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura*¹⁴. Emergeva quindi una nuova idea di bene culturale comprendente il paesaggio e l'ambiente in quanto legato alla storia della civiltà del paese¹⁵.

Il nuovo significato attribuito al concetto "paesaggio" risulta essere maggiormente conforme al dettato dell'art. 9 co.2 Cost. e ha indotto la dottrina costituzionale a rinvenire quale oggetto di tutela il territorio e l'ambiente. Quest'ultimo è stato definito un *fatto fisico e oggettivo* ma 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 forma visibile, il paesaggio coincide con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile ma inscindibile dal non visibile*¹⁶.

È evidente quindi che l'art. 9 co.2 Cost. alla luce dell'interpretazione avvenuta nel corso del tempo risulta comprendere sia i profili estetici circa la conservazione delle bellezze naturali ma anche aspetti estremamente complessi relativi all'ambiente. La tutela apprestata dalla disposizione *de qua* consta anche nella promozione dello sviluppo del territorio, nella valorizzazione e governo dello stesso. Nelle attività appena descritte è necessario prestare attenzione agli interessi e alle esigenze di vita che trovano la propria soddisfazione in esso¹⁷.

Sulla scia di questa interpretazione evolutiva nel 2004 sono state avanzate delle proposte di revisione dell'art. 9 Cost. consistenti nell'inserimento di un nuovo comma, proposte che successivamente non sono state accolte. Detto nuovo comma aveva il seguente tenore *la Repubblica tutela l'ambiente, gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali*¹⁸. Si deve ricordare, infine, come dalla lettura completa dell'art. 9 Cost. il giudice delle leggi sia arrivato a sostenere che *i principi di sviluppo sostenibile e di precauzione, che presuppongono la ricerca continua di un aggiornamento dei dati scientifici in grado di consentire la tempestiva conoscenza dello stato delle risorse naturali e del relativo equilibrio, e l'acquisizione delle conoscenze tecniche per affrontare e risolvere i problemi posti dagli equilibri ambientali*¹⁹.

14 Predieri, 1969.

15 A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, nuova edizione, Laterza, Bari, 2008, pag.68

16 R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 279, cit.

17 R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 280.

18 B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 31

19 Corte cost. 19/26.6.2002, n.282 e 116/2006.

3.1. L'ambiente come valore costituzionale.

Se l'art. 9 co.2 Cost. rappresenta la disposizione dalla quale è iniziata la riflessione circa la tutela dell'ambiente vi sono anche altre disposizioni di rango costituzionale che portano a considerare l'ambiente prima con valore costituzionale e poi come un diritto fondamentale.

La Corte costituzionale partendo dalla lettura congiunta degli art.2 e 3 Cost. è arrivata a ritenere riconoscere l'ambiente come un interesse fondamentale, un valore costituzionalmente garantito e protetto. Nonostante l'evoluzione interpretativa di cui è stato oggetto l'art. 9 co.2 Cost. si deve sottolineare come la stessa risulti insufficiente al fine di far emergere ulteriori connotati costituzionali. La tutela apprestata per il paesaggio non arriva a risaltare alcuni fenomeni essenziali per le politiche ambientali come il rilascio di anidride carbonica nell'atmosfera, l'inquinamento fisico e chimico dell'aria, l'inquinamento delle acque a causa dell'utilizzo dei diserbanti agricoli. Sono fenomeni che incidono circa l'esistenza e la conservazione di un *habitat* ideale per lo sviluppo della vita umana²⁰.

Da queste considerazioni si rinviene come l'art. 32 Cost. divenga la disposizione costituzionale maggiormente rilevante. La stessa Consulta ha evidenziato come *il precetto dell'art. 9 secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento assume il detto valore come primario cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro*²¹.

La correlazione esistente tra l'art. 9 e 32 Cost. risulta essere chiara. È lapalissiano come l'inquinamento dell'ambiente incida in maniera significativa sulla vita e salute degli individui che vivono nelle zone colpite da detti fattori ambientali. Alla luce di questo il disposto dell'art. 32 Cost. richiede che la Repubblica ponga in essere degli interventi idonei a garantire la salute dei cittadini nonché la salubrità dei luoghi in cui i soggetti vivono. Letto in combinato disposto con l'art. 9 Cost. l'art. 32 non deve essere interpretato come mera disponibilità di cure mediche per il caso di malattia ma anche come attenzione necessaria da prestare all'insieme dei fattori ambientali idonei ad incidere in modo negativo sullo stato di salute fisica e psichica dell'individuo²².

L'interpretazione appena fornita poggia su tre disposizioni aventi rango costituzionale ossia l'art. 2, 9 e 32. In questo modo l'art. 2 Cost. è l'articolo che consente di interpretare il diritto alla salute anche come garanzia alla salubrità dell'ambiente. In questo modo *l'effettività del diritto alla salute presuppone il mantenimento di una salubrità ambientale tale da garantire l'integrità fisica e la vita degli individui*²³. Questo stretto legame intercorrente tra la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute ha fatto sì che l'iniziale approccio ai temi appena indicati potesse essere definito come

20 R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 281.

21 Corte cost. 27.6.1986, n. 151.

22 R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 282-283.

23 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, pag. 1134, cit.

episodico-emozionale. Ci si rapportava, infatti, nel momento in cui si manifestavano determinate patologie ambientali e/o quando queste ultime mettevano a rischio la salute degli individui. I primi interventi giurisprudenziali e normativi, di conseguenza, possiedono essenzialmente natura negativa e soggettiva. Oltre a questo sono preordinati a tutela il singolo individui piuttosto che la salubrità dell'ambiente quale interesse diffuso. Sul punto dottrina autorevole ha evidenziato che *in questo quadro, se l'atteggiamento di sovrana indifferenza palesato dallo stato di diritto nei riguardi della salute dei cittadini origina intuitivamente da un comprensibile deficit culturale, sono per altro verso, le filosofie utilitaristiche e liberiste del tempo a fondare e legittimare concettualmente, e culturalmente, l'ambientazione valoriale e sistemica che porta gli ordinamenti statali di impianto liberale dell'Ottocento a chiamarsi fuori dalle politiche socialmente rilevanti*²⁴.

Dagli anni '70 sia la dottrina che la giurisprudenza rinvencono l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente e di un interesse della collettività. Precisamente la dottrina definisce il diritto soggettivo dell'ambiente quale *fondamento delle azioni pubbliche di tutela oggettiva dell'ambiente; la salubrità deve essere intesa sia come assenza di danno sia come assenza di alterazioni irreversibile dei fattori ambientali*²⁵. La nozione di ambiente che viene elaborata in questa occasione è quella di ambiente quale spazio all'interno del quale l'individuo possa svolgere la propria personalità.

La giurisprudenza formatasi sul punto ha ampliato la riflessione appena descritta. Si rinvencono due pronunce delle Sezioni Unite²⁶ grazie alle quali è stata superata la tutela dell'ambiente quale approccio meramente patrimoniale per approdare alla configurazione della tutela ambientale quale espressione di valori personalistici costituzionali. Risulta estremamente innovativa il *dictum* della Suprema Corte in base al quale *il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*. Nonostante sia un'affermazione estremamente generica ha come aspetto positivo quello di evidenziare il rapporto di reciprocità esistente tra ambiente e salute. La salubrità dell'ambiente, infatti, risulta essere *condicio sine qua non* per la tutela del benessere psico-fisico dell'individuo e della collettività e assurge quindi il rango di diritto dell'individuo e interesse delle collettività ex art. 32 Cost²⁷.

La dottrina costituzionalistica ha collocato il diritto all'ambiente all'interno del *genus* diritti della personalità insieme al diritto alla salute facendolo di conseguenza assurgere al rango di diritto fondamentale inviolabile dell'uomo. E' stato altresì ritenuto compatibile l'accostamento tra diritto soggettivo all'ambiente e la concezione oggettiva dell'ambiente stesso.

24 R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA, *Salute e sanità*, Feltrinelli, Torino, 2010, pag. 8, cit.

25 A. SIMONCINI - E. LONGO, *Articolo 32*, in R. BIFULCO- A. CELOTTO- M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2005, cit.

26 9.3.1979, n. 1463 e 6.10.1979, n. 5172.

27 L. MEZZETTI, *La Costituzione dell'ambiente*, in L. MEZZETTI, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, pag. 117.

Precisamente si è osservato che *nella tutela dell'ambiente può evidenziarsi senza alcuna contrapposizione o contrasto, questo duplice profilo di qualificazione del bene, ora come oggetto di un diritto soggettivo fondamentale dell'uomo, che potrà essere garantito dalle azioni consentite al soggetto, ora come oggetto di protezione da parte dei poteri pubblici, sia sotto l'aspetto amministrativo che sotto quello penale*²⁸.

È grazie all'articolato dell'art.2 Cost., ossia la disposizione che consente l'ingresso di nuovi diritti nel sistema costituzionale italiano, se il diritto all'ambiente salubre assume la valenza di elemento all'interno della diade integrità fisica-diritto alla salute. Al giorno d'oggi, infatti, *la salute non può che coincidere con una situazione tendenzialmente generale di benessere dell'individuo derivante dal godimento di un complesso di opportunità, tra le quali quella di poter usufruire di un ambiente salubre si pone come preminente*²⁹. Questa affermazione trova le proprie radici nella concezione secondo cui i diritti fondamentali della persona, sanciti a livello costituzionale, possono rientrare nell'ambito anche dei diritti sociali qualora essi richiedano e presuppongano l'esistenza di strumenti idonei da adottare per rendere effettivo il disposto dell'art. 2 Cost. (lo sviluppo della personalità dei singoli individui). Questi strumenti richiedono non solo l'astensione da parte dello Stato ma anche un intervento pubblico preordinato a elevare le condizioni economiche e sociali dei singoli individui³⁰.

Il diritto all'ambiente possiede sia un aspetto statico che uno dinamico. Partendo dal primo risulta necessario citare una sentenza della Corte Costituzionale secondo la quale *la tutela della salute riguarda la generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale: tale tutela implica non soltanto situazioni attive di pretesa, ma comprende, oltre a misure di prevenzione, anche il dovere di non ledere o porre a repentaglio con il proprio comportamento la salute altrui, con la conseguenza che, di fronte al contrasto tra il diritto alla salute costituzionalmente protetto e altri liberi comportamenti, privi di diretta copertura costituzionale, la prevalenza va necessariamente al primo*³¹.

L'aspetto dinamico consiste in una pretesa positiva circa l'intervento concreto di organi statali diretto a promuovere la tutela ambientale. Alla luce di questo si può sostenere che la visione dinamica del diritto all'ambiente si allinei con il diritto ad un ambiente salubre. In detto modo quindi si sottolinea *la diretta (e dinamica) corrispondenza del diritto fondamentale a quel sistema di misure di pianificazione, di promozione e di sostegno nei campi della politica economico-sociale, della politica della*

28 M. COMPORTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/1990, pag. 196, cit.

29 M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, pag. 792, cit.

30 L. MEZZETTI, *La Costituzione dell'ambiente*, in L. MEZZETTI., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, pag. 85-95.

31 Corte cost., 20.12.96, n. 399.

*cultura e dell'istruzione, di quella della sanità e della famiglia, che caratterizza il moderno stato sociale*³².

Nonostante quanto appena sostenuto si può osservare che il diritto all'ambiente salubre rappresenta un aspetto parziale della tutela ambientale la quale non può essere ricondotta alla sola salute umana. E' evidente che *pur sussistendo tra tutela dell'ambiente e tutela della salute taluni punti di contatto si tratti di ambiti che teoricamente e praticamente devono essere mantenuti distinti poiché la prevenzione sanitaria non è in grado, già in astratto, di risalire la scala delle cause sino agli interventi di tutela ambientale; effettuerà tali interventi solo quando si saranno create emergenze ambientali, sarà portatrice di un'ottica dimidiata*³³.

3.2. Lo status costituzionale dell'ambiente.

Prima della Riforma del Titolo V, come ricordato più volte, non si rinveniva all'interno della nostra Carta costituzionale la parola "ambiente". Questa assenza ha avuto quale conseguenza uno *status* debole e frammentato circa la tutela costituzionale dell'ambiente nonostante l'attività interpretativa svolta dalla Consulta³⁴. Grazie a detta attività interpretativa l'ambiente è entrato a far parte dei valori costituzionali, precisamente, il Giudice delle leggi ha affermato la *necessità di tutelare la salute in tutte le condizioni in cui si svolge la vita di ogni persona*³⁵.

Attraverso la già citata riforma del Titolo V della Costituzione si rinviene il sostantivo "ambiente" all'art. 117 Cost. qualificato come una materia tecnica per quanto concerne la divisione delle competenze tra gli organi legislativi statali e regionali³⁶. Alla luce di questa modifica costituzionale *la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* viene assegnata *in toto* alla competenza legislativa dello Stato, alle Regioni, invece, viene assegnata all'interno delle competenze concorrenti, *la valorizzazione dei beni ambientali e culturali*.

La modifica appena descritta ha indotto la giurisprudenza e la dottrina costituzionale a interpretare *ex novo* la Costituzione sulla base di un testo che annulla la precedente ripartizione delle competenze legislative. Prima della L.cost. 3/2001, infatti, il diritto vivente³⁷ aveva improntato *la*

32 L.,MEZZETTI, Manuale di diritto ambientale, Cedam, Padova, 2001, pag. 130, cit.

33 B. CARAVITA- L. CASSETTI- A. MORRONE, *Diritto all'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 42, cit

34 D. AMIRANTE, *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, Padova, 2006, pag. 254-257.

35 Corte cost., n. 210 e 641 del 1987.

36 V.M. CARRER, *Il legislatore competente*, Milano, 2012, pag.20-30.

37 Si tratta dell'orientamento *stabilmente consolidato nella giurisprudenza* in base al quale la norma come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito *vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficile ipotizzarne una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte*. Corte cost. 350/1997.

*salvaguardia dell'ambiente come oggetto di una leale collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni*³⁸.

Nonostante il dettato costituzionale introdotto nel 2001 la Consulta continuando l'orientamento appena descritto e ignorando il nuovo art. 117 Cost. ha qualificato la materia *tutela dell'ambiente* come una materia trasversale. In altri termini nonostante il legislatore costituzionale abbia definito la materia ambiente come appartenente all'elenco di materie di legislazione esclusiva statale detta previsione, secondo il ragionamento della Corte costituzionale, non eliminerebbe *la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*³⁹.

Detto orientamento giurisprudenziale sembrava aver trovato una soluzione definitiva circa i rapporti tra Stato e Regioni ma nel 2007 subisce un vero e proprio cambiamento. Precisamente la Corte costituzionale ha superato il concetto di materia trasversale per approdare alla distinzione circa il concetto di *intreccio* e *concorso* del riparto tra legislazione statale e regionale. Il primo concetto fa riferimento alla nozione esistente al 2007, ossia si riferisce al concetto di trasversalità della materia ambiente. Il secondo, invece, inaugura il nuovo orientamento e concerne il concorso, appunto, tra più competenze sul medesimo oggetto, l'ambiente appunto. In questo modo viene delineato il percorso che lo Stato e le Regioni devono adottare circa la suddivisione delle competenze ambientali⁴⁰. La corte rinviene nella materia ambiente un bene della vita individuabile in modo concreto e affida la tutela dello stesso in via esclusiva allo Stato. A quest'ultimo spetta quindi la tutela e la conservazione del bene ambiente, mentre, alle Regioni in concorso con lo Stato la valorizzazione del medesimo bene⁴¹.

Il nuovo approdo giurisprudenziale, conforme al dettato costituzionale, non è esente da dubbi relativi all'effettiva tenuta circa la ripartizione delle competenze. È evidente come sia assai complicato distinguere tra conservazione e fruizione dell'ambiente o tra intreccio e concorso di materie in quanto non è possibile circoscrivere in modo oggettivo competenze normative alla materia ambiente. In concreto può capitare che sia lo Stato che le Regioni oltrepassino, anche in maniera involontaria, i limiti indicati dalla legislazione statale e regionale circa l'effettivo esercizio delle proprie funzioni. Oltre a questo si potrebbero rinvenire casi di inerzia legislativa a carico dello Stato centrale circa la tutela di beni costituzionalmente meritevoli e bisognosi di tutela. Qualora non fosse consentito alle Regioni di intervenire *iure proprio* almeno in occasione

38 C. VENTIMIGLIA, *La smaterializzazione dell'ambiente: la prevalenza statale offusca la leale collaborazione in Urbanistica e appalti*, n. 1/2016, pag. 61, cit.

39 Corte cost. 407/2002.

40 A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto pubblico europeo*, 2015, pag. 1-19.

41 P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9/2010.

dello stato di necessità verrebbero compromesse seriamente le sorti delle popolazioni e dei territori interessati⁴².

Si deve precisare come *la necessità può assolvere nel diritto costituzionale e amministrativo un ruolo più vasto di quello che lo stato di necessità assolve nel diritto civile o penale. Lungo questa direttrice, la nozione di necessità del diritto pubblico, si allarga in confronto a quella propria di altri rami del sistema giuridico. Il fatto necessitato è per i giuspubblicisti quello che imponendo un'alterazione del sistema delle fonti e dell'ordinamento giuridico, per definizione, non può essere disciplinato compiutamente dal diritto normalmente vigente, non può trarre la propria forma e i propri contenuti da manifestazioni di volontà pertinenti la gerarchia ordinaria degli atti e delle norme*⁴³.

Una soluzione, avanzata in dottrina, è quella di rendere, almeno in materia ambientale, la ripartizione delle competenze in modo flessibile. Secondo questa proposta non si vuole escludere una pluralità di interventi a carico tanto dello Stato tanto delle Regioni ma consentire una tutela ampia e multilivello⁴⁴. Questo orientamento avrebbe altresì un aggancio costituzionale. L'art. 117 co. 2 e 3 Cost. nell'elencare le materie fa riferimento a *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* che risultano essere solo apparentemente materie in quanto esse indicato lo scopo da perseguire e non la competenza. In altre parole si tratta di *"materie non materie", le quali identificano competenze legislative dello Stato costruite in termini finalistici: in funzione cioè del fine e non dell'ambito di incidenza e si presentano, di conseguenza, come competenze senza oggetto, chiamate a definire se stesse mediante il proprio esercizio*⁴⁵. Da questo discende quale corollario che la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, anche se assegnata allo Stato quale competenza esclusiva, non esclude l'intervento delle fonti legislative regionali. La stessa Corte costituzionale ha affermato, infatti, che le leggi statali disciplinanti l'ambiente e l'ecosistema hanno solamente la funzione di dettare *standard minimi uniformi* derogabili dalle Regioni in *melius*. Precisamente *in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni ordinarie o a statuto speciale e dalle Province autonome in quanto lo Stato stabilisce standard minimi di tutela intendendosi tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente*⁴⁶.

Conclusivamente emerge come la tutela dell'ambiente non possa essere concepita in modo assoluto o rigido poiché si tratta di una materia fluida e per questo non suscettibile di essere chiusa all'interno della classificazione dogmatica ex art.117 Cost.. La riflessione condotta fino a questo momento fa emergere come il diritto costituzionale ambientale abbia quale fonte principale per la propria ricostruzione la giurisprudenza costituzionale.

42 A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione delle discipline legislative mancanti (nota a Corte cost. n. 373/2010)* in *Federalismi*, n. 1/2011.

43 V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Milano, 1986, pag. 102, cit.

44 M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 2009, pag. 1571-1598.

45 A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, pag.163, cit.

46 Corte cost. n.234/2010, 272/2009, 378/2007.

Grazie all'evoluzione giurisprudenziale della Corte è stato possibile approdare ad una nozione di ambiente quale valore rispetto ai riferimenti presenti nella Carta costituzionale. Detto altrimenti la Consulta utilizzando i vari casi di specie sottoposti alla sua attenzione e riguardanti indirettamente l'ambiente, ha tratto elementi per elevare la tutela dell'ambiente stesso a valore costituzionale. Sembra che la Corte nel tempo abbia desunto norme da disposizioni costituzionali idonee a far assumere rango costituzionale al bene giuridico ambiente e costruendo le *norme inesprese* ossia norme nascenti *da una congiunzione di norme espresse di assunzioni dogmatiche*⁴⁷. Detta attività della Consulta non è andata esente da critiche in quanto parte della dottrina ha sostenuto, rifacendosi alle tradizionali categorie ottocentesche, come solamente all'interno delle codificazioni si *trovavano riunite ed esaltate tutte le caratteristiche della legge, cioè la volontà positiva del legislatore, capace di imporsi indifferenziatamente su tutto il territorio dello Stato e operante per la realizzazione di un progetto giuridico di ragione; il carattere deduttivo dello svolgimento delle norme; la sistematicità, completezza, la generalità e l'astrattezza*⁴⁸. Oltre a questo si deve ricordare come al momento dell'entrata in vigore della Costituzione si riteneva che solamente al legislatore fosse assegnata la competenza ad attuare in maniera concreta i principi costituzionali. La Consulta, invece, sin dalla sentenza n. 1/1956, accogliendo la conclusioni cui era giunto Crisafulli, ha sostenuto come i principi costituzionali fossero criteri di giudizio circa la validità delle leggi⁴⁹.

A questo si può obiettare che all'interno dello Stato costituzionale di diritto le soluzioni interpretative sono *ancorate all'intento originario del Costituente, cristallizzate, aperte ad esiti evolutivi, qualche volta anticipatrici di bisogni futuri, esclusive o inclusive di esigenze di giustizia sostanziale, aperte o chiuse rispetto ai valori costituzionali metatestuali*⁵⁰. È evidente quindi che grazie all'interpretazione costituzionale risulta possibile perfezionare il significato delle disposizioni al fine di renderla maggiormente rispondenti alle esigenze fisiologiche e mutevoli esistenti nella realtà⁵¹.

3.3. Le sfide ambientali per il diritto costituzionale.

Le problematiche attinenti alla questione ambientale hanno imposto una serie riflessione circa le conseguenze che lo sviluppo sta producendo sulle risorse ambientali. È evidente come la crescita demografica esistente nelle economie emergenti induce a riflettere sui limiti delle risorse e degli

47 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 112, cit.

48 C. FARALLI, *Stato*, in A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Bari, 2011, pag. 189, cit.

49 V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Padova, 1952, pag. 12-22.

50 G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 240, cit.

51 A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in F. BILANCIA, *Costituzionalismo. It, Archivio 2006-2008*, Editoriale scientifica, 2011, pag. 57-67.

equilibri naturali⁵². Le criticità richiedono non solo un approccio interdisciplinare ma rappresentano una sfida all'interno dell'ambito giuridico per tutti i saperi appartenenti ad esso dato che è necessario affrontare le problematiche all'interno di un contesto multidisciplinare.

Qualora si riconosca l'esistenza di una correlazione tra diritto umano e diritto naturale è evidente che la problematica attenga propriamente al diritto costituzionale. Oltre a ciò si deve ricordare come l'ambiente, per costante giurisprudenza costituzionale, sia un valore ma anche un presupposto per l'effettiva tutela degli altri diritti.

La sfida consiste nel rinvenire strumenti idonei per bilanciare i valori e gli interessi esistenti rispetto alle nuove problematiche esistenti in questi ultimi anni⁵³.

4. Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica.

Prima di affrontare il problema relativo al bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e la libertà di iniziativa economica è necessario indicare brevemente gli aspetti salienti della seconda e fornire una breve definizione circa il concetto di bilanciamento all'interno del diritto costituzionale.

4.1. La libertà di iniziativa economica: cenni.

L'articolo cardine circa l'iniziativa economica privata è l'art. 41 Cost. il quale garantisce e limita la libertà di iniziativa economica ma allo stesso tempo è la disposizione fondante la cd. Costituzione economica⁵⁴. Quando ci si appropria allo studio dell'art. 41 Cost. si devono analizzare sia le tutele apprestate all'iniziativa economica privata ma anche i limiti posti ad essa. Per quanto concerne le prime si deve innanzitutto sottolineare che nessuno può essere costretto ad iniziare un'attività economica nemmeno per disposizione di legge. Il primo comma recita infatti che *l'iniziativa economica privata è libera*. L'ambito dell'iniziativa economica non comprende solamente il macro-settore delle attività imprenditoriali ma anche tutte le specie di lavoro non subordinato indirizzate alla produzione.

⁵² La questione verrà affrontata più avanti con la riflessione circa l'etica ambientale.

⁵³ S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente – saggi-*, n. 3/2017, pag. 7-9.

⁵⁴ Si parla di costituzione economica in senso lato facendo riferimento all'insieme delle norme costituzionali che riguardano i rapporti economici. Detta definizione potrebbe essere riformulata prendendo in considerazione anche principi non inclusi nella Costituzione italiana ma derivanti dai Trattati europei o dalla giurisprudenza europea o infine dai principi generali di diritto in materia di diritti umani. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, V, voce *Costituzione economica*, 1990, pag. 373-376.

In questo insieme delineato la Consulta è arrivata a far rientrare anche *l'autonomia contrattuale in materia commerciale*⁵⁵.

La seconda garanzia concerne il rapporto esistente tra libertà di iniziativa economica privata e i limiti posti ad essa. Lo stesso art. 41 co.2 Cost. enuncia che *l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*. Nell'interpretazione questo disposto costituzionale il Giudice delle leggi ha sempre sostenuto che detti limiti *non devono essere tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio* e che *gli operatori economici non vanno sottoposti a sacrifici intollerabili o irragionevoli privandoli di qualunque margine di utile*⁵⁶. Oltre a questo la Corte ha sempre sostenuto che i limiti appena enunciati costituiscano oggetto di una riserva relativa di legge⁵⁷. Nella ricostruzione giurisprudenziale è evidente come sia solamente l'organo rappresentativo del popolo legittimato a dettare disposizioni poiché questo *ha presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia e in detto modo si evita che la regolamentazione sia affidata alle discrezionali valutazioni delle autorità amministrative*⁵⁸. Analizzando gli aspetti delle limitazioni autorevole dottrina ha asserito che queste consistono per lo più in concetti giuridici indeterminati quali *l'utilità sociale* e i *fini sociali*⁵⁹. Questi rappresenterebbero il precipitato costituzionale dell'idea secondo cui il *governo della sfera economica* non può essere lasciato solo al mercato o all'autonomia dei privati ma deve essere guidato e controllato. L'interesse individuale all'iniziativa privata economica diviene recessivo in alcune ipotesi particolari idonee a giustificare la creazione di monopoli legali o la riserva di attività economiche a favore dello Stato o di enti pubblici aventi fini di utilità generale. In questo modo il Costituente ha ancorato la libertà di iniziativa economica al rispetto della legge e al rispetto dei principi di solidarietà sociale.

L'art. 41, come l'art. 42 e 43 Cost., richiama infatti i concetti *dell'utilità sociale*, della *funzione sociale* e *dell'interesse generale*. È evidente quindi il collegamento stesso esistente all'interno della Carta costituzionale tra l'aspetto economico e quello sociale che induce a sostenere come la

55 Corte cost. 23.4.1965, n.30.

56 Corte cost. 3.6.1970, n.78; Corte cost. 10.7.1975, n. 200.

57 Si tratta delle riserve in relazione alle quali il legislatore deve dettare solamente la disciplina di principio o fornire la base legislativa delle attività amministrative necessarie per applicare il disposto legislativo. L'esempio tipico è l'art. 23 Cost. in base al quale *nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*. Sia in giurisprudenza che in dottrina è pacifico che la disciplina legislativa possa essere solamente parziale riguardando l'oggetto e i soggetti passivi dell'imposizione ma non esattamente il *quantum* della stessa. Altra disposizione coperta da riserva relativa di legge è l'art. 97 co. 2 Cost.

Si deve ricordare come non si debbano confondere con le riserve relative i meri rinvii costituzionali alle leggi ordinarie attraverso i quali la Costituzione indica al legislatore un fine da raggiungere. Un esempio è l'art. 44 Cost. il quale afferma che *la legge aiuta la piccola e media proprietà* ma questa previsione non è idonea ad alterare il sistema delle fonti. A.L. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pag.203-204.

58 Corte cost. 14.12.1962, n.4 e 5.

59 A.L. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 674-677.

normativa costituzionale dettata in materia economica sia ispirata alla logica caratterizzante l'intera Costituzione italiana⁶⁰.

La tutela dell'ambiente e del paesaggio è uno dei beni suscettibile di entrare in conflitto con il disposto dell'art. 41 Cost. Durante gli anni '90 in paesi industrializzati e non sono nate istanze accusatorie nei confronti delle società multinazionali private in quanto queste avrebbero imposto sia ai propri consumatori sia a paesi terzi uno sviluppo economico incontrollato dannoso sia per l'ambiente stesso che per le economie dei paesi in via di sviluppo.

Da questa premessa si deve capire in che modo la protezione dell'ambiente sia uno dei limiti all'art. 41 co.2 Cost. ricordando che l'art.9 co. 2 Cost. ossia la tutela del paesaggio appartiene al novero dei principi fondamentali della Costituzione e che l'art. 32 Cost. enuncia che la salute sia un *diritto fondamentale dell'individuo*. Più volte è emerso detto contrasto all'interno della Giurisprudenza costituzionale con riferimento sia alla sicurezza⁶¹ sia all'utilità sociale⁶². I parametri utilizzati dalla Consulta nel dirimere i conflitti appena indicati sono stati quello della ragionevolezza intesa quale proporzionalità tra bene tutelato e strumenti adottati per apprestare tutela, e l'adozione di pareri tecnico-scientifici utilizzati per confermare l'esistenza di una pericolosità delle attività economiche in relazione ai beni oggetto di sindacato. Oltre a questo la Corte spesso riprende il concetto di sviluppo sostenibile come elaborato nella Commissione Brundtland⁶³ e pubblicato nel rapporto del 1987. In detto contesto si riteneva che lo sviluppo sostenibile dovesse essere definito come *uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri*.

Se si adottasse questa definizione in maniera rigida si arriverebbe alla conclusione secondo cui ogni iniziativa economica non potrebbe essere conciliabile con l'utilità sociale e la sicurezza umana in quanto la stessa si basa essenzialmente sullo sfruttamento delle risorse. Aderendo a detta interpretazione l'art. 41 co. 1 Cost. verrebbe totalmente eluso.

Probabilmente la soluzione per riuscire a rendere operativo l'art.41 Cost. e apprestare tutela all'ambiente è quella di intendere il concetto di *utilità sociale* come *funzionalizzazione dell'attività economica piuttosto che come suo limite*⁶⁴. In quest'ottica potrebbe essere la ricerca scientifica lo strumento attraverso il quale venga permesso all'uomo di intraprendere iniziative economiche e migliorare il proprio benessere materiale, da un lato, e tutelare la conservazione dell'ambiente, del paesaggio e l'utilizzazione delle risorse in modo limitato, dall'altro.

Nonostante questa appena esposta fosse una delle possibili soluzioni si deve osservare come nel corso del tempo il rapporto esistente tra impresa ed ambiente sia sempre stato diretto ad *una maggiore considerazione delle*

60 B. RAGANELLI, *Frontiere di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2019, pag. 42-44.

61 Corte cost. ord., 31.5.1996, n. 186.

62 Corte cost. 17.3.2006, n. 116, Corte cost. 16.6.2001, n. 190, Corte cost. 3.6.1998, n. 196.

63 Si tratta della commissione mondiale per l'ambiente nota come commissione Brundtland dal nome del Presidente.

64 G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale*, in *Gazzetta Ambiente*, 2007, pag. 85-91, pag. 91 cit

esigenze, quanto mai drammatiche, occupazionali ed economiche, in relazione ad un modello di sviluppo sostenibile⁶⁵.

4.2. Il bilanciamento costituzionale.

Con l'espressione "bilanciamento" si fa riferimento ad un'operazione diretta a comporre una sintesi tra i vari principi costituzionali che in apparenza sembrano essere contrastanti tra di loro. Attraverso il bilanciamento vengono perseguiti essenzialmente due obiettivi. In primo luogo si riconosce l'eventuale superiorità di un valore rispetto ad un altro e, in secondo luogo, si verifica che la scelta compiuta dall'organo legislativo non sacrifichi in modo eccessivo l'interesse tralasciato⁶⁶. All'interno del diritto costituzionale l'operazione di bilanciamento presuppone la distinzione tra principi e regole consistente, fondamentalmente nella discrezionalità riconosciuta al legislatore di tutelare con forza maggiore o minore gli interessi contenuti nei precetti⁶⁷. Si deve segnalare che circa la qualificazione dei principi vi sono due teorie presenti.

La prima, denominata distinzione forte tra regole e principi ritiene che tra essi vi sia una differenza categoriale ossia i principi possiedono caratteristiche proprie non appartenenti alle regole e dette caratteristiche sarebbero idonee a distinguere i principi dalle regole⁶⁸. I principi sarebbero dotati delle seguenti caratteristiche:

- Essi possono essere definiti come le norme fondamentali dell'ordinamento e di conseguenza questi non necessitano di ulteriore giustificazione e che giustificano l'esistenza di altre norme⁶⁹. A contrario le regole sono il risultato della specificazione di un dato principio.
- I principi proclamano un valore mentre le regole non fanno riferimento in modo esplicito al valore ad esso sottostante⁷⁰.
- Dal punto di vista assiologico ai principi si aderisce mentre alle regole si ubbidisce⁷¹.
- I principi possiedono un grado elevato di genericità, vaghezza e indeterminatezza e vengono classificati come norme categoriche. A contrario le regole collegano conseguenze giuridiche a fattispecie

65 M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos, le attualità del diritto. Rivista quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico e comparato e storia costituzionale*, 3/2016, pag. 8 cit.

66 A. CERRI, *Sindacato di costituzionalità – Ordinamento italiano*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, 1991, pag.23-30.

67 C. PINELLI, *Principi, regole, istituti*, in *Diritto pubblico*, 1/2015, pag. 35-50.

68 A. BALDASSARRE, *L'interpretazione della costituzione*, in A. PALAZZO, (a cura di) *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, ESI, Napoli 2001, pag. 215-230.

69 L. MENGONI, *I principi generali del diritto e la scienza giuridica*, in *Diritto del lavoro*, 1992, pag. 3-12. E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, vol.II, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 851-890.

70 F. SCHAUER, *Le regole del gioco. Un'analisi filosofica delle decisioni prese secondo regole nel diritto e nella vita quotidiana* (1991), Il Mulino, Bologna, 2000.

71 G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, pag.148-150.

determinate e proprio per questo vengono definite norme ipotetiche⁷².

- I principi sono suscettibili di un'applicazione graduale o flessibile, a contrario le regole si applicano *in toto* se si verificano le circostanze previste dalla fattispecie, altrimenti non si applicano⁷³.
- I principi possono essere definiti come immanenti all'ordinamento mentre le regole derivano da un procedimento deliberativo.
- Qualora si dovesse verificare un conflitto tra principi la soluzione sarebbe la disapplicazione del principio ritenuto in quella circostanza meno importante. A contrario nell'ipotesi in cui si dovesse verificare un conflitto tra regole questo verrebbe risolto mediante la dichiarazione di invalidità, abrogazione di una delle regole in conflitto⁷⁴.

I sostenitori della teoria della distinzione debole ritengono che i sostenitori della teoria forte evidenzino delle caratteristiche proprie dei principi ma le caratteristiche distintive rinvenute tra regole e principi non siano sempre proprie dei principi ma, a volte, anche delle regole. Secondo detta impostazione tutte le norme, a prescindere che siano regole o principi, sembrano possedere almeno alcune delle caratteristiche appena menzionate⁷⁵. Quello che emerge è che la misura in cui una determinata caratteristica è posseduta determina lo *status* di regola o principio: se certe norme possiedono certe caratteristiche in misura maggiore allora verranno definite come principi. In questo ambito la distinzione viene effettuata analizzando tre diversi ambiti operativi ossia le caratteristiche, la funzione che viene svolta e l'operatività. Adottando lo schema appena indicato emerge che i principi possiedono quali caratteristiche la generalità e l'indeterminatezza, infatti i principi sono norme generiche che possono essere attuate e violate in molti modi diversi⁷⁶. Dal punto di vista della funzione i principi proclamano un valore e, di solito, esso rappresenta la *caratterizzazione assiologica di un settore più o meno esteso dell'ordinamento o dell'ordinamento nel suo complesso o di un obiettivo che all'interno dell'ordinamento viene ritenuto meritevole di essere seguito*⁷⁷.

Per quanto concerne l'operatività si deve capire il modo di funzionare dei principi. In maniera estremamente schematica si indicano le possibili modalità mediante le quali i principi operano nel mondo giuridico:

- Conflittualità deriva dalle caratteristiche proprie dei principi ossia della genericità e indeterminatezza. Precisamente questi sono destinati ad entrare in collisione tra di loro e nella maggior parte

72 D. MARTINEZ ZORILLA, *Conflictos constitucionales, ponderacion e indeterminacion normativa*, Edicions Juridicas y Sociales, 2007, pag. 81-84.

73 S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, 1986, pag. 522-528.

74 R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 1985, pag. 50-60.

75 V. CRISAFULLI, *La determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 11/1941, pag. 43-60.

76 R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 179-182.

77 B. CELANO, *Come deve essere la disciplina costituzionale dei diritti?* In S. POZZOLO (a cura di) *La legge e i diritti*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 89, cit.

- delle ipotesi sarà difficile prevedere le varie ipotesi di collisione possibili⁷⁸.
- Bilanciamento, il metodo di risoluzione dei conflitti tra principi e il risultato di detta operazione sarà la produzione di una regola di conflitto.
 - Defettibilità, partendo dalla definizione una norma viene definita tale quando è soggetta ad eccezioni implicite che non sono disciplinate né dalla norma stessa né da altre norme. Per le caratteristiche dette in precedenza i principi sono considerati norme defettibili.
 - Forza espansiva, ossia i principi richiedono di essere applicati nella misura maggiormente possibile in quanto sono precetti di ottimizzazione⁷⁹.
 - Possiedono una dimensione normogenetica ossia hanno l'attitudine di giustificare altre norme già esistenti e rispetto ad esse il principio rappresenta la *ratio*⁸⁰. In detto rapporto le prime saranno chiamate regole mentre le seconde principi e quindi le regole saranno considerate specificazione dei principi. Questa relazione si definisce assiologica poiché le regole dovranno essere rese conformi al principio di cui sono specificazione a prescindere da un criterio strettamente cronologico.
 - I principi contribuiscono alla concretizzazione del sistema dato che offrono una giustificazione unitaria dell'insieme delle norme di dettaglio o di principi specifici, richiedono un'interpretazione conforme a principio ed infine rendono defettibili le norme che contrastano con il principio⁸¹.

Se questa è la posizione della dottrina la giurisprudenza costituzionale ha sempre dimostrato estrema prudenza circa la previsione di una scala gerarchica tra valori costituzionali. A questo fanno eccezione i principi supremi dell'ordinamento i quali, per natura propria intrinseca, richiedono un condizionamento maggiore nelle scelte discrezionali operate dal legislatore. I principi supremi sono *i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che pur non essendo espressamente menzionati fra quelli assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*⁸². I principi supremi sono quei *principi indefettibili e dunque incancellabili senza compromettere il nucleo del sistema medesimo*⁸³. Posta questa riflessione preliminare è necessario ora analizzare il concetto di

78 G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Napoli, 1992, pag. 149-171.

79 R. GUASTINI, *Produzione di norme a mezzo di norme*, in L. GIANFORMAGGIO, E. LECALDANO, (a cura di) *Etica e diritto, le vie della giustificazione razionale*, Laterza, Bari, 1986, pag. 173-201.

80 F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento* in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, 1991, pag. 4-9.

81 S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, 1986, pag. 523-524. C. LUZZATI, *Principi e principi. La genericità nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 20-30.

82 Corte cost. n. 1146/1988.

83 A.L. MAZZAROLLI, D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 193, cit.

bilanciamento. Con il termine bilanciamento sul piano descrittivo si suole far riferimento ad una tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto ed evoca l'idea della pesatura. Con riguardo all'ambito giuridico il bilanciamento possiede caratteristiche tipiche e particolari e richiede operazioni metodologiche svolte dagli organi giudiziari nel decidere controversie concrete. Il bilanciamento tuttavia non si rinviene in qualsiasi attività giudiziaria in quanto assume i connotati propri nel momento in cui entrano in conflitto interessi, diritti, principi e beni di rango costituzionale e che vengono affidati per la propria risoluzione agli organi della giustizia costituzionale⁸⁴. Da questo emerge che il funzionamento del bilanciamento presupponga una idea di Costituzione determinata e allo stesso tempo si accompagna ad una precisa attuazione della Costituzione stessa. Il bilanciamento, infatti, affonda le proprie radici nell'ordinamento giuridico definibile come Stato liberal-democratico. In esso i concetti di legge e di Costituzione sono distinti sotto il profilo materiale poiché essa esprime i principi e diritti fondamentali e fondanti i quali richiedono per la propria realizzazione l'esistenza di un processo aperto e pluralistico. In detto contesto la *voluntas* contenuta nella *lex* deve essere conforme alla *ratio* espressa dalle varie disposizioni costituzionali.

L'espressione "bilanciamento" sembra evocare un'attività decisionale guidata da una capacità, almeno in parte di carattere intuitivo, di individuare una linea di condotta che risponda in modo adeguato alle peculiarità del caso in esame. Nel caso del bilanciamento tra principi in conflitto sembra si possa affermare, la deliberazione giudiziale assume direttamente, senza mediazioni, i tratti del giudizio morale, il giudice si pronuncia per così dire direttamente senza essere soggetto a gran parte dei vincoli che abitualmente orientano la sua decisioni su questioni di giustizia. La metafora del bilanciamento insomma suggerisce un'immagine quasi sapienziale della decisione giudiziale⁸⁵.

Da detta definizione di bilanciamento si ritiene che detto modello possa definirsi discrezionale per due motivi. *In primis* nel caso concreto viene attribuito preferenza ad un diritto o principio rispetto ad un altro nonostante entrambi possiedano la medesima posizione "gerarchica". *In secundis* non si può garantire che in futuro si giungerà alla medesima conclusione e preferenza. Proprio per questi due aspetti dottrina autorevole ha sostenuto che *il bilanciamento consiste nell'istituire tra principi o diritti in conflitto una "gerarchia assiologica mobile": la gerarchia prodotta all'esito del bilanciamento giudiziale tra i due diritti o principi in conflitto è assiologica in quanto istituita tramite un giudizio di valore dell'interprete, mobile in quanto relativa al caso concreto e non necessariamente riprodotta in casi futuri*. Aderendo a detta ricostruzione teorica *bilanciare non vuol dire ponderare o trovare un punto di equilibrio*

84 F. PIERANDREI, Voce *Corte costituzionale* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. II, tomo II, 2008, pag. 784-790.

85 B. CELANO, *Giustizia procedurale pura e teoria del diritto*, in M. BASCIU, (a cura di) *Giustizia e procedure. Dinamiche di legittimazione tra Stato e società internazionale*, in *Quaderni della Rivista internazionale di filosofia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 101-142, cit.

*ma piuttosto sacrificare, accantonare un principio a favore di un altro seppur soltanto in relazione ad uno specifico caso concreto*⁸⁶.

La tesi appena esposta fa riferimento al *ad hoc balancing* ma non al *definitional balancing*. La differenza tra queste due *species* consiste nel fatto che la prima fa riferimento ad una soluzione del conflitto operata volta per volta alla luce degli interessi e delle circostanze specificatamente prospettate dalla parti e prescindendo dall'applicazione di una regola di soluzione stabile⁸⁷. Nel *ad hoc balancing* il giudice non dichiara di seguire una regola determinata precostituita al giudizio e non dice che il criterio utilizzato in quel determinato giudizio sarà applicabile a tutti i casi futuri aventi elementi simili. Nel *definitional balancing*, a contrario, il conflitto tra diritti o principi viene risolto mediante l'individuazione di una regola generale e astratta tendenzialmente applicabile ai casi futuri.

Questo ragionamento non può applicarsi nell'ipotesi di un ordinamento giuridico avente i caratteri propri e tipici dello Stato liberale. In esso non si rinviene una differenza tra la *ratio* e la *voluntas* e il concetto di legge coincide con quello di costituzione. La legge infatti rappresenta la ragione universale e non ammette lacuna. Di conseguenza l'operazione di bilanciamento non trova occasioni di applicazione vera e propria poiché ogni eventuale conflitto di interessi è sempre risolto attraverso una regola giuridica. Detta regola giuridica risulta essere pre-determinata e viene applicata in modo asettico da parte dell'interprete⁸⁸.

Il bilanciamento, in detta ricostruzione, viene inteso quale dialettica o processo decisionale politico parlamentare ossia il compromesso tra maggioranza e minoranza. Si tratta della concezione kelseniana del bilanciamento. Si ricorda infatti che Kelsen ricostruisce il controllo giurisdizionale di costituzionalità preordinato a verificare il rispetto delle regole contenute nella Costituzione da parte del legislatore⁸⁹.

A livello comparatistico si deve ricordare che negli USA il *balancing test* è stato lo strumento che ha consentito una trasformazione della società e che ha consentito di superare un determinato formalismo giuridico. E' necessario anche ricordare che esistono diversi approcci interpretativi: attraverso il bilanciamento la Corte Suprema è arrivata ad affermare interessi a favore del potere politico e altre volte ha limitato il potere politico al fine di estendere tutela a diritti fondamentali⁹⁰. Dette criticità sono state superate dal modello tedesco. Il tribunale federale infatti ha elaborato delle tecniche di giudizio aventi caratteri scientifici. Attraverso detto modello di giudizio sarebbe possibile controllare l'esito dei conflitti ma anche in detta ipotesi parte della dottrina ritiene che il bilanciamento

86 R. GUASTINI, *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, in *Diritto pubblico*, 1998, pag. 651-659, cit. P. CHIASSONI, *La giurisprudenza civile. Metodi di interpretazione e tecniche argomentative*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 287, cit.

87 R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pag. 65-71.

88 A. MORRONE, *Voce Bilanciamento (giustizia costituzionale)* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. II, tomo II, 2008, pag. 185-204.

89 H. KELSEN, *Reine Rechtslehre, Lineamenti della dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1952.

90 H. KELSEN, *Der Hüter der Verfassung* trad. Ita *La garanzia giurisdizionale della costituzione*, in G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1981, pag. 145-160.

costituisca il presupposto per trasformare lo Stato di diritto in uno Stato di bilanciamento⁹¹.

L'esperienza italiana è stata caratterizzata da una riflessione giuridica incline a distinguere tra i giudizi di eguaglianza, ragionevolezza e bilanciamento⁹² anche se si rinvergono ricostruzioni dottrinarie volte a individuare un generale principio di ragionevolezza⁹³.

Il bilanciamento richiede quale presupposto l'esistenza concreta di un conflitto tra interessi costituzionali e questi si possono classificare a seconda che i beni in contrasto possano essere riferiti a valori omogenei o non omogenei. Da qui la distinzione tra conflitti *inter-valore* e *intra-valore*⁹⁴.

I primi fanno riferimento a diritti o interessi suscettibili di essere ascritti al nucleo di valori costituzionali qualificabili come eterogenei. Esempi possono essere l'interesse dell'adottato a conoscere le proprie origini e il diritto alla riservatezza circa l'anonimato della madre biologica⁹⁵. Altro esempio concerne il diritto alla socialità della persona disabile che si declina nel diritto di accesso alla pubblica via attraverso la costituzione di una servitù coattiva e la disciplina del codice civile che ammette la costituzione coattiva di una servitù solo per perseguire finalità di produzione agricola o industriale⁹⁶. Tuttavia detta categoria non esaurisce il novero degli interessi ascrivibili all'insieme dei conflitti *inter-valore*. Appartengono a detta categoria dogmatica anche i conflitti che si pongono in essere tra situazioni giuridiche soggettive e interessi obiettivi dell'ordinamento costituzionali. Un esempio può essere il diritto allo *status filiationis* per i figli incestuosi e la protezione prevista per la famiglia legittima⁹⁷. Infine conflitti *inter-valore* sono anche quelli esistenti tra soggetti e organi nei giudizi intersoggettivi e interorganici ma anche quelli che si instaurano tra diritti fondamentali e interessi di enti territoriali o poteri dello Stato⁹⁸.

91 D. SCHEFOLD, *Aspetti della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca*, in S. AGRO- A. ANZON -G. BOGNETTI -A. CERRI - A.A. CERVATI - S. FOIS - M. LUCIANI -V. ONIDA -R. ROMBOLI -C. ROSSANNO - D. SCHEFOLD - R. TOSI - G. VOLPE - G. ZAGREBELSKY, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della corte costituzionale-Riferimenti comparatistici*, Cedam, Padova, 1994, pag. 121-151.

92 R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

93 M.P. VIPIANA, *Introduzione allo studio della ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993, pag. 60-80.

94 Si deve ricordare come parte della dottrina ritenga che il concetto di valore sia diverso da quello di principi. R.M. DWORKING, *Takin Right Seriously*, 1977, trad. ita N. MUFFATO *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982, pag. 90-110. Altri ritengono che non si possa rinvenire detta differenza ma definiscono valori la sintesi di una pluralità di interessi nel senso ampio di situazioni giuridiche soggettive comprensive di situazioni attive e passive ma anche beni collettivi o esigenze obiettive che l'ordinamento costituzionale tutela. A. CORASANATINI, *Note in tema di diritti fondamentali*, in *Diritto societario*, 1990, pag. 189-208.

95 Corte cost., 25.11.2005, n.425.

96 Corte cost., 10.5.1999, n.167.

97 Corte cost., 28.11.2002, n. 494 e D. TEGA, *Il principio di verità della nascita e il diritto all'identità personale del figlio incestuoso: le colpe dei padri non ricadono sui figli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 1076-1088.

98 A. MORRONE, *Corte costituzionale e costituzione finanziaria in A. PACE (a cura di) Corte costituzionale e processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 671-691.

Con l'espressione conflitti *intra-valore*, invece, si fa riferimento a quei conflitti caratterizzati dall'esistenza di interessi omogenei e imputabili a soggetti aventi posizione antagonista. Ad esempio l'art. 41 Cost. appresta tutela a interessi economici esistenti nei contratti di impresa limitando la responsabilità dell'impresa di trasporto e assicurando il risarcimento del danno per colpa grave o dolo a favore dell'impresa che si avvale dei servizi di trasporto del vettore⁹⁹. I conflitti *intra-valore* possono rinvenirsi anche nell'ipotesi in cui il contrasto sorga tra la dimensione oggettiva e soggettiva di interessi ascrivibili ad un medesimo valore. Ad esempio il conflitto esistente tra diritto alla salubrità ambientale e l'esigenza oggettiva di tutela del bene ambiente¹⁰⁰.

Se questo è il presupposto del giudizio di bilanciamento si deve ora indicare l'oggetto di detto giudizio. Dottrina e giurisprudenza ritengono che oggetto del bilanciamento possono essere solo beni aventi rango costituzionale. Questi comprendono non solo diritti e doveri fondamentali ma anche meri interessi, soggettivi o oggettivi, a condizione che vengano ritenuti rilevanti costituzionalmente. La Consulta ammette non solo i diritti espressamente menzionati dal testo costituzionale ma anche diritti o interessi ulteriori che vengono desunti dalla *lettura aperta* dell'art. 2 Cost. Grazie a detta disposizione costituzionale sono stati riconosciuti il diritto alla libertà sessuale, il diritto del minore ad essere inserito in una famiglia, il diritto alla privacy, all'identità personale, il diritto alla vita, alla libertà sociale, il diritto all'abitazione, ecc¹⁰¹. In questo modo sono stati ricompresi nell'oggetto del bilanciamento tutti gli interessi emergenti dalla realtà sociale.

Il bilanciamento comprende anche gli interessi costituzionali propri delle controversie relative alla delimitazione delle competenze sancita a livello costituzionale quindi tra Stato e Regioni, tra Regioni o tra poteri dello stato. Il cuore pulsante di detti giudizi è *rappresentato dalla ponderazione degli interessi di cui è portatore ciascun soggetto in conflitto*¹⁰².

4.3. Il caso Ilva.

Lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto è ubicato nel quartiere Tamburi a Nord-Ovest della città di Taranto occupando un'area di circa quindici milioni di metri quadri. La scelta era ricaduta sulla città di Taranto per un insieme di ragioni: presenza di aree pianeggianti e vicino al mare, disponibilità di calcare, possibilità di creare posti di lavoro. L'attività dell'ILVA consiste nella lavorazione del minerale di ferro, nella trasformazione dello stesso in ghisa e successivamente in acciaio. Lo stabilimento è specializzato nella produzione di acciaio, ossia lamiere, tubi, *coils*, mediante la trasformazione di materie prime.

⁹⁹ Corte cost., 22.11.1991, n. 420.

¹⁰⁰ Corte cost., 30.12.1987, n. 641.

¹⁰¹ A. BARBERA, *Commentario della Costituzione* in G. BRANCA, (a cura di) *Principi fondamentali* (art. 1-12), 1975.

¹⁰² A. MORRONE, *Voce Bilanciamento (giustizia costituzionale)* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. II, tomo II, 2008, pag. 191, cit.

La vicenda giudiziaria che vede quale protagonista l'ILVA affonda le proprie radici in anni di disinteresse circa i dati che venivano registrati dagli enti regionali e locali preposti al controllo dell'ambiente. I dati dimostravano infatti la presenza di benzoapirene e di livelli inaccettabili di diossina nell'area di Taranto. Alla luce di detti risultati a livello centrale veniva adottato il primo decreto "Salva-ILVA"¹⁰³ consiste in cinque articoli estremamente sintetici alcuni riferibili a qualsiasi stabilimento, altri adottati per applicare le disposizioni generali al caso di specie. Precisamente il decreto *de quo* prevedeva, in primo luogo, la facoltà per il Ministro dell'Ambiente di autorizzare, in sede di riesame dell'AIA la prosecuzione dell'attività produttiva per un tempo non superiore a trentasei mesi. Detta prosecuzione era condizionata all'adempimento delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'AIA applicando le migliori tecniche disponibili. Si deve sottolineare che le prescrizioni idonee a consentire la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale. Oltre a ciò il decreto legge conteneva un elenco di adempimenti e obblighi che, se osservati, avrebbero portato a un sostanziale e progressivo miglioramento delle prestazioni ambientali dell'azienda. Il provvedimento in esame prevedeva una serie di aggiornamenti successivi e di riesami al fine di perseguire l'obiettivo del miglioramento permanente¹⁰⁴.

La complessa vicenda decisa dalla Corte costituzionale nel 2013¹⁰⁵ prende le mosse proprio dal decreto-legge appena menzionato per quanto concerne il diritto alla salubrità dell'ambiente. La *ratio* del decreto-legge era quella di consentire la prosecuzione dell'attività d'impresa nonostante gli impianti fossero stati posti sotto sequestro giudiziario il tutto a condizione che l'impresa adottasse le prescrizioni indicate con l'AIA. Emerge quindi il problema cruciale: dinnanzi a un intervento giurisdizionale preordinato a impedire l'esercizio dell'attività che si sospetta compromettere il diritto alla salute delle persone e la salubrità dell'ambiente, un'autorità amministrativa può far proseguire detta attività? Si deve evidenziare come sia lo stesso provvedimento amministrativo che autorizzi la produttività dell'impresa nonostante vengano lesi beni protetti sia a livello legislativo che costituzionale.

La Procura di Taranto nella propria ordinanza di remissione considerava che l'effetto prodotto dall'art. 1 Dl. 207/2012 fosse quello di consentire ad una impresa produttiva ritenuta dannosa per la salute e l'ambiente la prosecuzione della propria attività. Il remittente sosteneva quindi l'illegittimità costituzionale della disposizione in quanto violativa dell'art. 32 e 41 Cost. nella parte in cui contiene il divieto per l'esercizio dell'attività economica qualora essa contrasti con la sicurezza, la libertà e la dignità umana¹⁰⁶.

Il *Leitmotiv* delle ordinanze di remissione concerne la considerazione secondo cui il rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA non esclude un danno un per l'ambiente e per la salute. L'adempimento esatto di dette indicazioni di fatto avrebbe quale conseguenza la lesione dell'ambiente e

103 D.L. 207/2012.

104 A. MURATORI, *Decreto salva ILVA: scelte difficili*, in *Disciplina dei sottoprodotti*, pag.1-6.

105 Corte cost. 9.4.2013, n. 85.

106 M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova,1983.

della salute delle persone. Altro aspetto rinvenibile nelle ordinanze di remissione concerne l'esclusione dei rimedi giurisdizionali e ordinari contro le condotte lesive dell'ambiente. Il decreto-legge, infatti, escludeva la possibilità per i provvedimenti cautelari di impedire l'esercizio dell'attività di impresa. La questione prospettata alla Corte costituzionale concerne dunque la considerazione secondo cui un'attività esercitata secondo le prescrizioni contenute in un provvedimento autorizzativo possa violare disposizioni legislative e costituzionali.

In primis la Consulta ritiene sussistente l'esistenza della presunzione secondo cui *il rispetto dell'AIA comporti un'adeguata tutela della salute e dell'ambiente*, poiché non può essere ritenuta lesiva della salute e dell'ambiente una condotta che sia conforme ad un'autorizzazione non dichiarata illegittima. Detta tesi viene sostenuta attraverso la valorizzazione del ruolo dell'AIA quale provvedimento preordinato a conformare l'attività di impresa con la tutela dell'ambiente e della salute. Viene poi sottolineato che *l'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie*. La tesi sostenuta è quella secondo cui dato che l'AIA è preordinata a tutelare l'ambiente, l'attività che si svolga in modo conforme alle prescrizioni da essa dettate non può essere dannosa, lesiva dell'ambiente. Se si ammettesse il contrario emergerebbe un'incongruenza inaccettabile per il sistema.

In secundis il Giudice delle leggi precisa che *l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata e che è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa*. Essendo l'autorizzazione un atto amministrativo *contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa*.

La normativa esaminata, secondo il ragionamento della Corte, risulta apprestare una sufficiente garanzia per l'ambiente dato che nel decreto-legge il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente sono *all'interno di un contesto che non azzerava e neppure sospende il controllo di legalità ma lo riconduce alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata*. In questo modo la Consulta aderisce ad una concezione formale del diritto e sulla natura chiusa dell'ordinamento giuridico nel quale gli eventuali dubbi circa la liceità delle condotte devono essere risolti utilizzando i criteri fondanti la validità degli atti normativi.

Autorevole dottrina¹⁰⁷ ha sottolineato come detta pronuncia sia esemplificativa circa il carattere non assoluto dei diritti fondamentali. È evidente come il caso ILVA sia un *hard case* nel quale si contrappongono il

107 M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana* in *Intervento presentato a incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese*, pag. 1-19.

diritto alla salute dei lavoratori e dei cittadini e l'esigenza di preservare un'attività economica di grande impatto nel panorama italiano ed europeo. Si contrapponevano quindi il diritto alla salute e all'ambiente, da una parte, e il diritto al lavoro e all'esercizio delle attività economiche, dall'altra. La Corte costituzionale, nel cercare di bilanciare questi due diritti, ha affermato che *tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette che costituiscono nel loro insieme, espressione della dignità della persona. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorchè costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perchè 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.* Si deve altresì indicare, seppur brevemente, come la sentenza 85/2013 abbia altresì risolto un conflitto di attribuzione tra potere giudiziario e politico-amministrativo nella prevenzione dei reati ambientali. Il potere amministrativo sicuramente può stabilire i vincoli e i limiti che un'attività industriale deve rispettare in conformità ai principi costituzionali. Allo stesso tempo appartiene alla competenza del potere giudiziario perseguire e reprimere le condotte che violano le disposizioni e risultano essere lesive dei diritti delle persone. Nelle ipotesi appena descritte i confini possono definirsi certi e determinati ma sono destinati a divenire labili qualora si discuta se una attività futura, nonostante sia conforme alle prescrizioni adottate per l'esercizio della stessa, sia idonea a mettere in pericolo diritti ed interessi ascrivibili alla collettività.

Nel caso ILVA si è manifestata quella che la stessa Consulta ha definito *l'incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generali spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti all'autorità amministrativa.* È evidente infatti che nel caso concreto la misura cautelare adottata dall'autorità giudiziaria fosse rivolta essenzialmente a prevenire la futura lesione del diritto alla salute dei lavoratori e della popolazione. Nel momento in cui di detti provvedimenti impedivano lo svolgimento dell'attività produttiva il Governo è intervenuto sia sul piano legislativo che su quello amministrativo. Per quanto concerne il primo è stato adottato un decreto-legge, successivamente convertito in legge ed oggetto della pronuncia n. 85/2013, che consentiva la prosecuzione dell'attività produttiva. Sul piano amministrativo il Governo ha aggiornato l'AIA rilasciata all'ILVA.

Di conseguenza la dottrina ha sostenuto che *la sentenza 85/2013 dovrebbe appartenere al genus delle pronunce che risolvono conflitti di attribuzione tra poteri* nonostante l'oggetto del giudizio fosse la legge. L'attività di apprezzamento e bilanciamento relativa ad un'attività lecita che potrebbe divenire nel futuro fonte di rischi per beni tutelati costituzionalmente richiede un apprezzamento discrezionale. Si tratta quindi di scelte appartenenti *in primis* al legislatore e non demandabili *in toto* all'organo giudiziario¹⁰⁸.

La sentenza 85/2013 risulta essere estremamente importante anche perchè con essa la Corte costituzionale nell'individuare i criteri attraverso i quali si deve esercitare il controllo di bilanciamento tra i diversi valori costituzionali ha enucleato un test. Questa verifica è articolata in tre diversi e successivi passaggi.

Secondo il *dictum* della Consulta il primo criterio da utilizzare è quello della necessità. Si deve verificare che la scelta di limitare un diritto o interesse costituzionale sia stata giustificata dalla sola necessità di attuare un altro diritto o interesse costituzionale posto sul medesimo piano del primo. Nel caso di specie l'equilibrio tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, da una parte, e dell'occupazione e del lavoro, dall'altra, risulta essere equiparata. Il secondo criterio da seguire è quello della sufficienza. È necessario verificare che il rapporto tra i due diritti o interessi costituzionali non venga alterato, ossia non è ammissibile che a causa dell'accrescimento di tutela di uno l'altro risulti estremamente compresso al punto da risultare insufficienti le esigenze di garanzia dell'interesse o diritto costituzionale limitato. Infine, il terzo criterio concerne la valutazione circa la proporzionalità della limitazione o compressione dei diritti o interesse rilevanti sul piano costituzionale. Si richiede che la compressione non venga ritenuta eccessiva a seguito dell'operazione di bilanciamento di quel diritto o valore costituzionale con altri diritti o valori costituzionalmente tutelati. In altre parole affinché questo terzo criterio venga rispettato è necessario che, secondo un criterio di ragionevolezza, permanga il nucleo essenziale del valore costituzionale compresso. Attraverso il giudizio di bilanciamento il giudice costituzionale è chiamato quindi ad applicare la regola concreta nel conflitto tra valori costituzionali nel caso dinnanzi a lui pendente. È richiesto dunque al Giudice delle leggi di rinvenire il punto di equilibrio tra i diversi valori in gioco. La scelta però rischia di sfociare in una decisione di merito politico soprattutto quando le scelte legislative non risultano essere esplicate e ragionevoli in maniera sufficiente per addivenire ad una conclusione. Se questo rappresenta il rischio è altresì evidente come sia compito della Corte costituzionale entrare nel dettaglio del conflitto esistente tra i valori costituzionali al fine di compiere una duplice operazione. Il giudice costituzionale nel momento in cui deve bilanciare i valori in conflitto e individuare la prevalenza di uno rispetto all'altro deve in prima battuta adottare il test di proporzionalità declinato nei tre diversi passaggi (necessità, sufficienza, proporzionalità). In seconda battuta, precisare le

108 V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.3/2013.

condizioni grazie alle quali il conflitto può essere risolto in maniera specifica e dettagliata¹⁰⁹. Dopo due anni dalla importante pronuncia 85/2013 la Corte costituzionale venne investita nuovamente sempre ad opera della magistratura di Taranto. Alla Corte venne chiesto anche in detta occasione di sindacare la legittimità costituzionale di un decreto-legge con il quale il Governo aveva consentito la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento ILVA nonostante fosse stato disposto il sequestro di un impianto dello stesso. L'antefatto è rappresentato da un incidente mortale di un operaio dello stabilimento ILVA. In seguito agli accertamenti avvenuti ad opera della magistratura durante la fase delle indagini preliminari venne disposto il sequestro preventivo dell'impianto ordinando lo spegnimento dello stesso al fine di evitare analoghi eventi. La misura cautelare adottata risultava essere riferita ai reati di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro ex art. 437 c.p.¹¹⁰. e cooperazione in omicidio colposo.

Gli effetti negativi prodotti dal sequestro sull'attività produttiva dello stabilimento ILVA hanno indotto il Governo ad adottare il decreto-legge 92/2015 con il quale l'Esecutivo autorizzava l'attività dell'impresa a condizione che venissero rispettate le condizioni indicate nel decreto. Alla luce di ciò il GIP di Taranto sollevava questione di legittimità costituzionale del decreto-legge sospendendo in questo la decisione sulla richiesta avanzata dai legali dell'ILVA circa la restituzione del bene sequestrato fino alla conclusione dell'incidente di costituzionalità.

Con sentenza 58/2018 la Consulta adotta una decisione estremamente significativa per due motivi essenzialmente¹¹¹. In primo luogo dichiara l'illegittimità costituzionale della disciplina adottata dal Governo, in secondo luogo chiarisce i limiti della tecnica del bilanciamento legislativo circa i beni costituzionali coinvolti. Con questa seconda pronuncia la Consulta ha approfondito dettagliatamente i rapporti esistenti tra l'esercizio dell'attività economica, esigenze della produzione, la dignità dei lavoratori, dei cittadini e i diritti fondamentali della persona umana. Rispetto alla sentenza 85/2013 il giudice delle leggi fa assumere fondamentale importanza ai diritti della persona. In particolare nella motivazione viene sottolineato come il diritto alla salute comprendente la sicurezza, la libertà e la dignità non possa soccombere al bilanciamento con

109 F. GRASSI, *Il caso ILVA: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.2/2015, pag. 187-189.

110 *Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.*

Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.

111 Si deve segnalare come la Corte costituzionale si pronunci anche in relazione agli antefatti rappresentati dall'abrogazione ad opera del Governo del decreto-legge 92/2015 facendone salvi gli effetti durante il periodo di vigenza dello stesso. Oltre a questo si deve segnalare come nonostante l'ordinanza di remissione in Corte costituzionale sia data 14.7.2015 la stessa sia stata trasmessa alla Corte solamente il 7.2.2017. Questa discrasia deriva dal fatto che all'inizio di Settembre 2015 la Procura e l'ILVA avessero trovato un accordo circa il dissequestro: a fronte della revoca del da parte del pm l'ILVA si sarebbe impegnata ad adottare prescrizioni idonee a far cessare il pericolo prospettato nel provvedimento cautelare nonché a mettere in sicurezza l'impianto nel quale si era verificato l'incidente. È evidente come l'intervento governativo abbia condizionato in modo pregiudizievole detto accordo. Per una trattazione completa D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'ILVA di Taranto*, in *Giurisprudenza italiana, Corti supreme e salute*, n.2/2018 pag. 194-210.

altri interessi costituzionali. Alla base di detto ragionamento vi è la considerazione secondo cui il diritto alla salute è l'unico definito come fondamentale dalla Costituzione italiana. La Corte costituzionale evidenzia come il legislatore con la normativa contenuta nel decreto impugnato e con la successiva legge che ne ha recepito le disposizioni non abbia bilanciato in modo proporzionale e ragionevole i valori costituzionali coinvolti. Il Giudice delle leggi ha sostenuto che con il decreto *de quo* il legislatore non ha evitato il sacrificio di diritti fondamentali poiché non ha garantito *una tutela unitaria, sistematica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati*. Per la Corte infatti le disposizioni sottoposte al suo sindacato non contengono misure idonee in quanto definite come non immediate e non tempestive per rimuovere il pericolo per i lavoratori, precisamente ha ritenuto che *il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della vita stessa*. In relazione a detti beni la disciplina non contiene *specifici contrappesi che consentono di non rendere tiranni gli interessi economici e sociali che, pure in astratto, al legislatore non è precluso perseguire, quando intenda salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività di impresa*. Nella parte finale della sentenza è stato precisato che con il decreto-legge 92/2015 il legislatore *ha finito con il privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (art. 2 e 32 Cost.) cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)*. Nel ragionamento svolto dalla Consulta il diritto alla salute espresso dall'art. 32 Cost. deve essere corroborato dalla lettura congiunta di altre due disposizioni costituzionali ossia l'art. 2 e 3 Cost. cioè con il diritto alla vita e la dignità umana¹¹². Sembra quindi richiamare una decisione della Suprema Corte la quale evidenziò come *il bene della salute è assicurato all'uomo come uno ed anzi il primo dei diritti fondamentali anche nei confronti dell'Autorità pubblica, cui è negato il potere di disporre di esso. Nessun organo della collettività e del resto neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore*¹¹³. È evidente come il Giudice delle leggi sia arrivato a dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al decreto-legge 92/2015 ritenuto lesivo dei limiti indicati all'art. 41 Cost. Secondo il dettato costituzionale *l'efficienza economica non è, in sé, un valore e la disciplina relativa all'economia che la nostra Fonte di vertice vuole sia dettata dal legislatore ordinario non può essere ispirata*

112 C. D'ARRIGO, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol V., Giuffrè, Milano, 2001, pag. 1009-1015.

113 Corte di Cassazione, Sez. Unite, 6.10.1979, n. 5172.

solo dall'intento di perseguire scopi immediatamente economici (aumento della produzione, equilibrio finanziario) ma deve essere, invece, guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale le cui grandi linee sono tracciate dall'art.3 co.2 Cost¹¹⁴. Con detta pronuncia la Corte non ha tentato di far assumere una nuova posizione al diritto alla salute e non ha nemmeno introdotto una gerarchia tra valori costituzionale. Nel bilanciamento tra il diritto alla salute e la libertà di iniziativa economica questa seconda soccombe perchè essa non può essere ritenuta un diritto fondamentale se si ritiene che possono definirsi come fondamentali solo *i diritti che svolgono una funzione unificante nella comunità politica e integrante delle sue componenti*¹¹⁵. L'ultima pronuncia relativa al caso ILVA concerne la sentenza della Corte Edu *Cordella e altri c. Italia* del 24.1.19¹¹⁶. La Corte Edu con detta decisione ha riunito i ricorsi presentati nel 2013 e nel 2015 da cittadini che risiedevano a Taranto e nelle zone limitrofe. Con detto ricorso i ricorrenti lamentavano la lesione del diritto alla vita o al rispetto della vita privata disciplinata dagli art. 2 e 3 CEDU in quanto la Corte europea per costante giurisprudenza ha sempre riconosciuto il diritto alla salute nella sua declinazione di diritto ad un ambiente salubre. La Corte EDU infatti sembrerebbe qualificare il diritto all'ambiente salubre come una declinazione ed estensione naturale del diritto alla salute. Prima di analizzare il merito della decisione si deve evidenziare come la Corte EDU, nonostante l'eccezione proposta dal Governo italiano, ritenga che i ricorsi incardinati dai cittadini non debbano ritenersi generici o privi di un valore probatorio diretto. Sottolinea la Corte che il proprio sindacato non persegue quale obiettivo fondamentale la protezione dell'ambiente in quanto tale ma solo quando il danno ambientale possa essere idoneo a cagionare un effetto sfavorevole nella sfera personale ex art. 8 co.1 CEDU¹¹⁷. In secondo luogo la Corte EDU respinge anche la tesi prospettata dal Governo nazionale secondo la quale i cittadini prima di adire detta Corte avrebbero dovuto sollevare questione di legittimità costituzionale oppure presentare denuncia penale per disastro ambientale e costituirsi parti civili in quella sede. La stessa Corte sottolinea, *in primis*, che nell'ordinamento italiano è precluso il ricorso diretto alla Corte costituzionale qualora sia prospettato da un cittadino singolo. *In secundis* la Corte evidenzia che secondo *i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire i ricorsi interni che gli sono offerti*. Analizzando il merito della questione la Corte ricorda, come sopra accennato, che il danno ambientale rileva solo quando il rischio ecologico derivante dallo stesso possieda un livello idoneo a incidere negativamente sul benessere e sulla qualità della vita dei ricorrenti. Precisamente la Corte ricorda che i vincoli derivanti dall'art. 8 CEDU non constano solamente *nell'astensione da ingerenze arbitrarie* ma *in obblighi positivi diretti ad assicurare un rispetto effettivo della vita privata dei*

114 M. LUCIANI, Voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V., Utet, Torino, 1990, pag. 378, cit.

115 M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, pag. 67, cit.

116 Corte EDU, ricorsi n. 54414/13 e 54264/15.

117 *Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.*

ricorrenti. Nella propria decisione la Corte ricorda, infatti, che *l'elemento cruciale che permette di determinare se nelle circostanze di una causa, il danno ambientale abbia comportato violazione di uno dei diritti garantiti dal paragrafo 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto nefasto nella vita privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente*. Alla luce di questo detta pronuncia ritiene esistente una violazione dell'articolo poc'anzi menzionato. Per la Corte è evidente l'esistenza del nesso di causalità tra l'inquinamento prodotto dall'impianto siderurgico e l'aumento della mortalità nella città di Taranto e nelle zone limitrofe. Oltre a ciò ritiene che la mancata attuazione delle misure prescritte dall'AIA, la proroga del piano ambientale abbiano inciso negativamente nel processo di risanamento ambientale. Oltre alla violazione dell'art. 8 CEDU la Corte ritiene che le condotte appena descritte siano altresì idonee a fondare una violazione dell'art. 13 CEDU¹¹⁸ dato che il Governo nazionale non ha provveduto ad adottare misure idonee a garantire la diminuzione dell'inquinamento delle aree interessate dalle emissioni. Per il Giudice di Strasburgo la lesione dell'art. 13 deriverebbe dal susseguirsi della decretazione d'urgenza che ha caratterizzato la vicenda ILVA rispetto alla quale qualsiasi azione sia essa civile, penale o amministrativa potrebbe essere considerata adeguata a rispondere alle richieste di tutela avanzate dai ricorrenti¹¹⁹. La sentenza *de qua* sembra quindi valorizzare il diritto alla salute dei residenti nella città di Taranto e nelle zone limitrofe continuando il percorso inaugurato dalla sentenza 58/2018 della Corte costituzionale.

5. Diritto all'ambiente: un esempio di interesse diffuso.

La tematica relativa al diritto all'ambiente chiama in gioco la riflessione circa la tutela degli interessi diffusi. Questi ultimi si riferiscono a beni fondamentali garantiti e riconosciuti dalla Carta costituzionale italiana ossia il diritto alla salute, all'ambiente, all'istruzione, alla cultura, alla libertà di pensiero, alla libertà religiosa, al non essere discriminati, ecc. La violazione di detti beni appena indicati in modo esemplificativo creerebbe danni incalcolabili per l'intero assetto sociale.

Con l'espressione interesse diffuso si suole fare riferimento all'interesse circa il conseguimento o il mantenimento di un bene alla vita riferibile ad una collettività indifferenziata e non a un singolo soggetto predeterminato. Si tratta di un interesse giuridicamente rilevante ma non personalizzato poiché ogni individuo si trova rispetto all'interesse diffuso nella medesima posizione degli altri appartenenti alla collettività¹²⁰.

La caratteristica tipica dell'interesse diffuso è la sua impersonalità, caratteristica che si traduce come impossibilità di tutela in giudizio a causa

¹¹⁸ *Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.*

¹¹⁹ S. SOLIDORO, *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo certifica (e condanna) il fallimento delle autorità italiane nel caso ILVA*, in *Cammino Diritto*, n.2/2019.

¹²⁰ N. DURANTE, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, *Lectio magistralis c/o Università della Calabria* 29.4.2015, pag. 1-16.

dell'assenza di un soggetto dotato della legittimazione ad agire ex art. 100 c.p.c.¹²¹. Si tratta di un problema idoneo a produrre i propri effetti anche nel processo amministrativo nel quale l'esistenza di pubblici interessi non è di per sé idonea a mutare in senso oggettivo il modello di giurisdizione. Quest'ultima risulta attivabile, infatti, solo nell'ipotesi in cui venga dedotto come illegittimo un atto della P.A.¹²².

Alla luce di dette considerazioni la conclusione alla quale si dovrebbe arrivare sarebbe quella secondo cui, almeno apparentemente, discutere di tutela giurisdizionale di interessi diffusi rappresenterebbe un ossimoro. Si tratterebbe però di una conclusione in netta discordanza con il comune sentire. Non sarebbe accettabile, in altre parole, ammettere che atti amministrativi violativi di interessi percepiti come fondamentali dalla collettività non vengano sottoposti al controllo giurisdizionale a causa dell'impossibilità di individuare un soggetto legittimato a far valere una posizione di vantaggio personale e differenziata. Partendo da codesta riflessione la giurisprudenza e la dottrina a partire dagli anni '70 hanno cercato di superare la concezione meramente personalistica del processo al fine di individuare modelli utili per approdare ad una protezione dell'interesse sovra-individuale¹²³. In particolare l'interesse diffuso è stato ricostruito come diritto soggettivo, interesse legittimo ed infine come interesse collettivo.

Partendo dal primo la dottrina e la giurisprudenza hanno ricostruito dei modelli definibili come mediati. La tutela riconosciuta al diritto soggettivo si è sviluppata quale conseguenza della tutela di altre posizioni soggettive aventi tutela in quanto possedenti la struttura di diritto soggettivo, interesse legittimo o interesse collettivo. L'esempio maggiormente paradigmatico concerne la tutela della salute ex art.32 Cost. La Consulta ha definito quest'ultimo un *bene tutelato non solo nell'interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicchè si configura come un diritto primario e assoluto, pienamente operante nei rapporti tra privati*¹²⁴. Partendo da questo *dictum* è stata elaborato il diritto alla salubrità ambientale.

In continuità con l'affermazione del Giudice delle leggi le Sezioni Unite¹²⁵ hanno sostenuto che dalla lettura congiunta di alcune disposizioni costituzionali emerge una *linea di tendenza dell'ordinamento, costituente poi sviluppo della tutela garantistica, nel senso di configurare addirittura un diritto alla salute come "diritto sociale", inteso come diritto del privato ad un'attività positiva della pubblica amministrazione a favore della salute, sia in via preventiva che in via recuperatoria. Tale configurazione espressamente data del resto al diritto alla salute da alcune costituzioni straniere, sembra trovare attenzione in leggo ordinarie e in particolare*

121 R. FERRARA, Interessi collettivi e diffusi, in Digesto delle discipline pubblicistiche, VIII, Utet, Torino, 1993, pag. 482.

Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avere un interesse.

122 G. ALPA, *Interessi diffusi*, in Digesto civile, IX, Utet, Torino, pag. 611. N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1987, pag. 1114.

123 S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in L. LANFRANCHI (a cura di) *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 569 -580.

124 Corte cost., 26.7.1979, n. 88.

125 Cass. Civ., sez. Unite, 6.10.1979, n. 5172.

nella recente legge n. 833 del 1979 sul servizio sanitario nazionale. Oltre a questo la Suprema Corte sottolinea che il diritto alla salute rappresenta uno, ed anzi il primo, dei diritti fondamentali che il singolo può far valere incondizionatamente anche nei confronti dell'autorità pubblica, cui è negato il tal modo di disporre di esso. La protezione accordata alla tutela della salute si declina altresì alla vita associata dell'uomo, nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla salute. È evidente quindi che il diritto alla salute possiede un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita, all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre, la cui tutela appartiene al giudice ordinario¹²⁶. Quello che viene consentito alle parti di dedurre in giudizio è il diritto assoluto e primario dell'individuo all'integrità psico-fisica, tutelato in Costituzione e non suscettibile di essere compromesso dai provvedimenti della P.A.

In altre ipotesi il giudice amministrativo ha ritenuto esistenti all'interno di una stessa fattispecie posizioni di interesse legittimo insieme a posizioni di interesse diffuso. L'aspetto valorizzato in maniera significativa dalla giurisprudenza amministrativa concerne la considerazione secondo cui il ricorrente risulta essere titolare di un bene insediato nel luogo interessato dall'attività amministrativa¹²⁷ e nella denuncia di un danno concreto che potrebbe derivare nell'ipotesi in cui l'atto impugnato venisse eseguito¹²⁸. La fattispecie appena descritta è idonea a realizzarsi ogni volta in cui *l'attività conformativa della P.A. incida su un determinato ambito spazio-territoriale, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche urbanistiche, edilizie e paesaggistiche, monumentali, ecologiche, di salubrità o mutando in senso deteriore le possibilità infrastrutturali o organizzative di usufruire dei servizi essenziali, garantiti da una norma costituzionale, o ritenute necessarie dalle norme ordinarie in materia¹²⁹.*

Il *Leading case* è rappresentato dalla giurisprudenza formatasi sulla Legge Ponte¹³⁰. L'art. 10 di detta legge prevedeva che *chiunque può ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione*. L'elaborazione giurisprudenziale ha escluso che si trattasse di un'ipotesi di azione popolare legittimante qualsiasi cittadino ad impugnare il provvedimento edilizio non rispettoso delle norme specifiche. La giurisprudenza amministrativa ha invece ritenuto che la disposizione *de qua* consentisse al privato di agire nei confronti di titoli edilizi illegittimi

126 Sulla scorta di detto ragionamento è stato riconosciuto, di conseguenza, il diritto del titolare di un'abitazione privata di chiedere l'inibizione di uno stabilimento industriale; il diritto del titolare di una tenuta agricola a chiedere un accertamento tecnico preventivo circa le condizioni ambientali dei luoghi interessati in vista della localizzazione di una centrale nucleare; il diritto del titolare di un'abitazione di chiedere il risarcimento dei danni alla salute in quanto esposto al campo elettromagnetico di un acquedotto.

127 Cons. Stato, sez. IV, 30.5.2013, n. 2974.

128 Cons. Stato, sez. V, 27.4.2012, n. 2460.

129 B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi (Problemi di tutela)*, in *Diritto e società*, 1982, pag. 196, cit.

130 L. 6.10.1967, n. 765.

senza far riferimento al concetto di interesse diffuso. È stato ritenuto meritevole di tutela solamente quel soggetto che fosse titolare di diritti sull'immobile sito nella zona interessata o posto in stabile collegamento con la stessa. Qualora ricorrano le condizioni appena indicate si può rinvenire l'esistenza di interesse legittimo qualificato e differenziato¹³¹.

Si deve rammentare che nonostante le elaborazioni compiute dalla giurisprudenza civilistica e amministrativa la tecnica di tutela specifica dell'interesse diffuso ha quale presupposto l'individuazione di soggetti collettivi esponenziali. Si tratta di soggetti idonei ad assumere la legittimazione *ad causam*. Se l'interesse diffuso per definizione risulta essere privo di titolare in quanto latente nella comunità, l'interesse collettivo, a contrario, è riferibile ad un ente esponenziale, rappresentativo di un gruppo stabile, autonomamente individuabile ed avente eterogenea natura giuridica¹³². Risulta quindi essere ricostruibile come interesse legittimo, idoneo quindi a ricevere tutela giurisdizionale¹³³. Si deve ricordare il caso relativo alla legittimazione ad agire dell'associazione *Italia nostra* contro provvedimenti amministrativi lesivi dell'ambiente. Inizialmente il potere di proporre ricorso era stato riconosciuto in capo a detta associazione quale logica conseguenza della qualità della stessa di soggetto dotato di personalità giuridica e quindi rappresentativo dell'interesse di una collettività locale ed organizzata¹³⁴. In seguito la Corte di Cassazione ha ritenuto carente di legittimazione attiva detta associazione posto che il diritto all'ambiente possiede natura diffusa e che in assenza di disposizioni eccezionali in materia non si può accordare tutela giurisdizionale ad associazioni dotate di personalità giuridica¹³⁵. In seguito a detta pronuncia il Consiglio di Stato è intervenuto dichiarando, *in primis*, l'inammissibilità del ricorso azionato da *Italia nostra* a favore dell'ambiente. *In secundis* ha puntualizzato che *gli appartenenti ad una collettività insediata su un territorio definito possono vantare una posizione differenziata, in forma singola o associata, nei confronti di provvedimenti che incidono sul godimento concreto, da parte loro, del paesaggio e delle bellezze naturali di quella specifica zona*. La legittimazione processuale quindi essere sottoposta ad una verifica concreta valutando quindi se gli appartenenti alla collettività possiedano un interesse specifico, puntuale e localizzabile in un determinato territorio¹³⁶.

Per cercare di individuare una soluzione alle problematiche appena esposte la legge che ha istituito il Ministero dell'Ambiente¹³⁷ ha altresì *attribuito alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi*. Alle stesse organizzazioni l'art. 310 del D.lgs. 152/2006 ha conferito *la legittimazione ad agire secondo i principi generali per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta*.

131 Cons. Stato, sez.V, 26.9.2013, n. 4755.

132 V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979.

133 Cons. Stato, sez.IV, 16.11.2011, n. 6050.

134 Cons. Stato, sez. V, 9.3.1973, n. 253.

135 Cass. Civ., sez. Unite, 8.5.1978, n.2207.

136 Cons. Stato, Ad. Plen., 19.10.1979, n. 24.

137 L. 8.7.1986, n. 349.

È evidente quindi che lo strumento adottato per consentire la tutela di interessi diffusi è stato rinvenuto nell'ente esponenziale ossia un *aggregazione tangibile e temporalmente persistente, afferente ad una realtà territoriale o ad una medesima manifestazione non occasionale della vita di relazione*¹³⁸. L'elemento dirimente concerne l'effettività rappresentatività dell'ente rispetto all'interesse di cui esso si assume portatore fondato su disposizioni statutarie ben identificate che prevedono in modo espresso la tutela di interessi determinati. Oltre a questo è necessario che l'interesse azionato per essere tutelato in sede giurisdizionale non deve risultare in contrasto con anche un solo interesse dei consociati o che non si chieda tutela giurisdizionale per una sola parte delle posizioni giuridiche dei consociati stessi¹³⁹.

Nel momento in cui l'ente esponenziale agisce per chiedere tutela l'interesse diffuso subisce una trasformazione: se prima era definibile come adespota e indifferenziato successivamente diviene soggettivizzato e si differenzia. A seguito di detto cambiamento l'interesse diffuso diviene interesse legittimo proprio dell'ente esponenziale e per questo meritevole di tutela giurisdizionale. A tal proposito il Consiglio di Stato ha definito l'interesse legittimo dell'ente esponenziale come una *derivazione dell'interesse diffuso per sua natura adespota, non una superfetazione o una posizione parallela di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività*¹⁴⁰.

7. Etica ambientale.

Il diritto all'ambiente salubre e la tutela dell'ambiente sancita in Costituzione e presente nell'elaborazione giurisprudenziale delle Corti supreme induce ad una riflessione etica circa le risorse ambientali. L'attenzione apprestata all'utilizzo delle risorse naturali e al rispetto dell'ambiente risulta essere un fenomeno che ha iniziato a prendere piede a partire dal XIX secolo.

Precisamente la vera presa di coscienza circa il problema ambientale è avvenuta negli anni '60 del 900 attraverso la pubblicazione del volume *Silent Spring* ad opera di Rachel Carson. In detta opera l'autrice denuncia il "biocidio" attuato con l'utilizzo indiscriminato di DDT e di altri pesticidi utilizzati in agricoltura. Oltre a questo veniva denunciata la correlazione tra l'utilizzo di questi agenti chimici e l'insorgenza di tumori. Sempre negli anni '60 venne elaborato il concetto di *crisi ecologica senza precedenti* causata dall'impatto negativo dell'agire umano sull'ambiente nonché da un determinato modello di sviluppo industriale e di sfruttamento indiscriminato delle risorse¹⁴¹.

Attualmente l'etica biologica rappresenta un settore di ricerca e studio indipendente diretto ad analizzare i rapporti e le questioni relative al

138 Cons. Stato, sez. IV., 18.11.2013, n. 5451.

139 Cons. Stato, sez. IV, 16.11.2011, n. 6050.

140 Cons. Stato, sez. IV, 9.1.2014, n. 36.

141 L. WHITE, *The Historical Roots of Our Ecological Crisis*, in *Science*, 155/3767, pag. 1203-1207.

rapporto tra esseri umani e ambiente allo scopo di adottare un atteggiamento alternativo rispetto ai modelli di sfruttamento tradizionalmente adottati.

Si ritiene che una riflessione circa i cambiamenti climatici e la gestione delle risorse naturali sia doverosa oltre che estremamente necessaria. La proposta che si avanza in questo saggio è quella di adottare una cd. etica ecologia¹⁴² consistente in una riflessione morale che prenda le mosse dallo studio dei processi vitali e delle loro interazioni biologiche. Si tratta quindi di un'etica definibile come olistica nella quale la comunità biotica viene prima del singolo individuo e nella quale gli interessi del singolo individuo possono essere perseguiti solo a condizione che gli stessi siano definibili come "cura" per la comunità.

La soluzione idonea a rispondere alle sfide ambientali poste oggi dovrebbe adottare un interesse definito come biocentrico il quale pone al centro della tutela la vita intesa come *diritto di tutti i viventi a vivere e a realizzarsi pienamente*¹⁴³.

142 La trattazione è estremamente complessa e merita una trattazione autonoma che non è possibile sviluppare in detto contesto. In sintesi si illustra come essenzialmente si contrappongano due impostazioni: una antropocentrica e una anti-antropocentrica. La prima aveva quale idea centrale la conservazione delle risorse naturali in quanto idonee a produrre utilità per gli scopi umani. La seconda, invece, ritiene che si debba ampliare la prospettiva etica secondo due direzioni opposte: una prima riguarda l'estensione di alcune categorie morali tradizionali a individui non appartenenti alla specie umana. La seconda, invece, si richiama a una generale re-interpretazione dei criteri di valutazione morale e l'arrivo ad un'etica nuova nascente dal confronto con le scienze biologiche. C. VIAFORA-E. FURLAN- S. TUSINO, *Questioni di vita. Un'introduzione alla bioetica*, FrancoAngeli, Milano, pag. 456-459.

143 A. NAESS, *Ecophilosophy, Ecosophy and the Deep Ecology Movement*, trad. Ita A. NAESS, *Il movimento ecologico: ecologia superficiale ed ecologia profonda. Una sintesi*, in M. TALACCHINI (a cura di), *Etiche della terra. Antologia di filosofia dell'ambiente*, Vita e Pensiero, Milano, 1988, pag. 144.