

1. Premessa

Il c.d. **diritto dell'ambiente** è una materia complessa e disorganica rispetto alla quale è particolarmente ardua l'individuazione dell'ambito di operatività delle disposizioni che ne fanno parte, mancando un complesso organico di norme la cui produzione avviene, come si dirà in seguito, in modo confuso e disordinato, spesso senza alcun coordinamento tra le singole materie trattate.

Sulla definizione giuridica di ambiente continua incessantemente ad interrogarsi la dottrina, cercando di trovare un filo conduttore, anche labile, in questo variegato contesto, allo scopo di trarre, dal contenuto di singole disposizioni o dalla lettura che ne offre la giurisprudenza, una qualificazione soddisfacente di un concetto che presenta, quale unica caratteristica certa, la vaghezza.

Si tratta di un esercizio sicuramente interessante da un punto di vista teorico e sistematico, anche se di scarso rilievo pratico, poiché la disciplina di settore è facilmente individuabile attraverso l'esame diretto delle singole disposizioni e l'individuazione dell'oggetto della tutela che le stesse assicurano.

Rinviando dunque alle innumerevoli opere che affrontano in modo più approfondito questo aspetto della materia, resta comunque la necessità di delineare, quanto meno, il percorso seguito nella individuazione dei singoli settori da trattare.

Le possibilità di approfondire comunque l'argomento sono innumerevoli. Partendo dalle riflessioni più risalenti nel tempo, tra le quali basi citare, a titolo esemplificativo, quelle di GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973 pagg. 16 e ss. e BAJNO, *Ambiente (tutela dell') nel Dir. Pen.*, in Digesto delle discipline penalistiche, Torino 1987, CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990, fino alle più recenti e relative ai diversi settori civile, amministrativo e penale tra le quali possono indicarsi, tra le tante, quelle di AMATO, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente*, Bari, 2003; DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in Riv. Giur. Amb., n. 3-4, 2008, pag. 523; PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli* ibid., n. 1/2009, pag. 1; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino 2013. Merita attenzione, anche se datata, l'opera di CATENACCI, (*La tutela penale dell'ambiente*, Padova 1996) per la descrizione degli orientamenti dottrinari sulla nozione giuridica di "ambiente" sebbene l'Autore ponga in dubbio la validità della concezione più ampia e "pluralistica" di ambiente che individua come scopo della tutela la protezione di una molteplicità di beni ed interessi quali, ad esempio, la salute il paesaggio i beni culturali etc. rilevando che nell'ordinamento giuridico italiano l'ambiente oggetto di tutela farebbe riferimento "al solo equilibrio ecologico di acque aria e suolo" (op. cit. pag. 21).

Non aiutano, nella individuazione di una definizione giuridica di ambiente, neppure la giurisprudenza e la normativa di settore, anch'esse contraddistinte da scarsa uniformità. Tutte le definizioni, infatti, risultano caratterizzate da una inevitabile genericità determinata dall'essenza stessa dell'ambiente e risentono anche della evidente contrapposizione tra tutela dell'ambiente ed esigenze di sviluppo della società, nonché della conseguente realizzazione di un sistema normativo, sempre in bilico tra ecologia e sviluppo industriale, il quale presenta quelle evidenti contraddizioni che più volte verranno segnalate in seguito. Anche queste circostanze rendono estremamente difficoltosa l'individuazione del bene giuridico protetto dalle disposizioni di tutela ambientale, proprio perché la produzione normativa risente del continuo conflitto tra queste contrapposte esigenze.

Una definizione esaustiva manca, come si è detto, pure nella legislazione di settore, tanto è vero che il legislatore non ha voluto rimediare a tale carenza neppure in occasione della corposa (ancorché grossolana) opera di coordinamento delle più importanti disposizioni in campo ambientale attuata con il D.L.vo 3 aprile 2006 n. 152, di cui si dirà diffusamente in seguito, ove l'ambiente viene non solo genericamente inteso, ma anche diversamente qualificato ("ambiente idrico", "ambiente marino") oppure indicato distinguendolo da altre nozioni ("patrimonio culturale", "ecosistema").

Ciò che rileva, comunque, è l'ormai consolidata tendenza ad una concezione unitaria di ambiente, non limitata ad un riferimento esclusivo ai suoi aspetti naturali, ma anche alle conseguenze dell'intervento umano, evidenziando l'esistenza di una **stretta correlazione tra l'aspetto puramente ambientale e quello culturale**.

Viene così considerato non soltanto l'ambiente nella sua connotazione originaria e prettamente naturale di «ecosistema», ma anche l'ambiente inteso come risultato anche delle trasformazioni operate dall'uomo e meritevoli di tutela, soddisfacendo così l'esigenza di ricondurre la nozione entro un ambito che, sebbene non chiaramente definito, possa essere quantomeno individuabile o intuibile.

Non potendosi quindi individuare una nozione univoca di ambiente, si può sostenere che, di regola, essa va ricavata, di volta in volta, tenendo conto delle diverse prospettive di veduta del legislatore il quale, nella maggior parte dei casi, individua in un singolo elemento (aria, acqua, suolo, paesaggio etc.) l'oggetto del suo interesse. Nella concreta applicazione di singole disposizioni di legge, dunque, va individuato quel particolare aspetto della mutevole nozione

di “ambiente” da tenere in considerazione. Tutti gli altri aspetti, da quel punto di vista complementari, vanno considerati come necessario corollario per l’individuazione dell’oggetto della tutela.

Del resto, anche l’essenza stessa dell’ambiente, inteso come l’insieme degli elementi che lo compongono, è estremamente mutevole e risente del momento storico, del grado di sviluppo della società, della minore o maggiore sensibilità della comunità e del grado di incidenza dell’intervento umano in un determinato contesto. Anche queste circostanze non facilitano l’individuazione del bene giuridico protetto proprio perché sulla produzione normativa incide il continuo conflitto tra queste esigenze.

Si deve inoltre ricordare che, dalla quasi totale assenza di disposizioni in materia di tutela ambientale (che determinava il ricorso ad interpretazioni in qualche caso eccessivamente disinvolte), si è passati ad un iperattivismo del legislatore – reso spesso necessario dalla esigenza di adeguare la normativa nazionale a quella comunitaria – che ha portato alla attuale situazione.

Non facilitano, inoltre, il compito dell’interprete la presenza di una copiosa legislazione regionale concorrente e la tecnica legislativa, utilizzata sempre più frequentemente, che prevede l’integrazione delle disposizioni di legge attraverso l’emanazione successiva di decreti ministeriali attuativi.

In definitiva quello che, nella prassi quotidiana, viene individuato come “diritto dell’ambiente” altro non rappresenta se non la convenzionale denominazione di un magmatico insieme di disposizioni che perseguono (o meglio, dovrebbero perseguire) lo scopo di assicurare un’adeguata protezione di un bene primario e costituzionalmente garantito.

Il riferimento al termine “ambiente” riguarda poi esclusivamente la materia presa in esame e, cioè, tutto ciò che attiene a tale argomento e che contempla dunque il diritto *dell’ambiente* e, allo stesso tempo, il diritto *all’ambiente* poiché l’oggetto delle disposizioni riguarda non solo la tutela dell’integrità del bene-ambiente ma anche la salvaguardia del diritto dei cittadini ad un vivere salubre in un contesto che rispetti l’equilibrio naturale.

2. L'evoluzione della normativa ambientale

Se non v'è dubbio, nel comune sentire, che l'ambiente rappresenti per la totalità dei cittadini un patrimonio di incommensurabile valore, non può certo dirsi che gli sforzi per assicurarne la conservazione ne tengano adeguato conto.

Vero è che la necessità di salvaguardare l'integrità dell'ambiente naturale e preservare, conseguentemente, la salute pubblica, assicurando condizioni di vita ottimali, si scontra con le esigenze di una società sempre più industrializzata e tecnologicamente evoluta, ma i problemi relativi ai rapporti tra integrità dell'ambiente e sviluppo della società sono sempre esistiti e ciò che rileva, attualmente, è l'evidente sbilanciamento delle disposizioni emanate verso le esigenze economiche della produzione.

Non è difficile verificare, nella legislazione attuale, come la effettiva tutela dell'ambiente sia spesso sacrificata per garantire interessi politici ed economici che nulla hanno a che fare e che, anzi, talvolta contrastano con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente.

Rappresenta un segno evidente di tale discutibile tendenza la stessa genesi di alcune disposizioni sempre più chiaramente indirizzate non solo a garantire il permanere di situazioni non del tutto compatibili con la protezione dell'ambiente, ma anche a contrastare apertamente indirizzi giurisprudenziali consolidatisi dopo lunga e faticosa elaborazione. Non meno significativi risultano i reiterati interventi di modifica effettuati a brevissimo tempo dalla emanazione di norme per la disciplina di determinati settori, ovvero la promulgazione di disposizioni determinanti effetti di sanatoria generalizzata di situazioni anti-giuridiche. In altri casi, infine, la legislazione appare carente o di fatto inapplicabile per il modo in cui le singole norme sono strutturate nonostante la estrema rilevanza della materia trattata.

La storia del diritto ambientale è piena di esempi significativi basti pensare, risalendo nel tempo, alla "tempestiva" emanazione, dopo una pronuncia delle Sezioni Unite Penali della Cassazione, della non più vigente legge 17 maggio 1995 n. 172, in tema di inquinamento idrico, con la quale veniva convertito il D.L. 79/95 vanificando gli effetti di quella sentenza; ai ripetuti interventi legislativi, quasi sempre peggiorativi, in materia di rifiuti operati non solo nell'ormai abrogato D.L.vo 22/97 (noto anche come «Decreto Ronchi») ma anche con il D.L.vo 152/06; ai condoni edilizi del 1994 e del 2003; alla sostanziale inutilità della disciplina sui rischi da incidente rilevante, fino alla più recente nota vicenda dell'Ilva di Taranto che ha visto vanificato gli effetti di un provvedimento di sequestro preventivo attraverso un discutibile intervento legislativo.

Un cenno particolare merita l'intervento operato dal legislatore attraverso il **D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152**, recante «*Norme in materia ambientale*» e comunemente indicato con gli impropri termini di «testo unico ambientale» o «codice dell'ambiente» che rappresenta forse, nella storia della normativa ambientale, una tra le peggiori prove date dal legislatore nell'ultimo trentennio.

Nato dalla «**legge delega**» **15 dicembre 2004, n. 308 – avente** ad oggetto «*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*», (per un commento, v. RAMACCI, «*Solo una riscrittura equilibrata delle norme può assicurare un bilanciamento degli interessi*», in Guida al Dir., n. 4 /2005, p. 47; «*Atti di programmazione: consultazione allargata*» ibid. pag. 51) ove si dichiarava di voler riorganizzare l'intera normativa ambientale, coordinando le norme nazionali tra di loro e con le direttive comunitarie delle quali si voleva anche completare il recepimento – ha, in realtà, operato la sistematica demolizione della disciplina vigente con una attenzione particolare alla materia dei rifiuti la cui redazione è avvenuta con «... *la volontà di far uscire dal ciclo dei rifiuti una parte di lavorazioni e di farlo per lo più con intese dirette tra produttori e Ministero ...*» (è quanto affermato dal **Presidente della Conferenza delle Regioni**).

Redatto ed approvato, con singolari modalità, da una commissione definita «dei 24 saggi» che suscitò anche l'interesse della stampa quotidiana, il D.L.vo 152/06, già nella sua originaria formulazione, oltre a contenere un numero rilevante di disposizioni in aperto contrasto con la disciplina comunitaria, si segnalava anche per i numerosi errori, le imprecisioni e la scarsa dimestichezza con la lingua italiana.

Si riscontravano così, ad esempio (ma si tratta di una elencazione parziale), diverse definizioni della medesima nozione (come nel caso dell'inquinamento atmosferico, negli articoli 183 e 268), riferimenti al «...*versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili*» questi ultimi non contemplati in altre parti del decreto legislativo, l'inserimento di una voce negli allegati alla disciplina dei rifiuti che consentiva, in astratto, di autorizzare un deposito temporaneo irregolare.

Il testo era originariamente articolato in sei parti: la **prima** contenente disposizioni comuni e principi generali, la **seconda** disciplinante le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); la **terza** riguardante la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche; la **quarta** relativa

alla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati la **quinta** sulla tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera e la **sesta** sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Si è poi aggiunta una parte **quinta-bis**, dedicata alle disposizioni per particolari installazioni e contenente, attualmente, soltanto l'articolo 298-*bis*, riguardante installazioni e stabilimenti che producono biossido di titanio.

Immediatamente dopo la promulgazione del D.L.vo 152/06 sono stati precipitosamente emanati ben 18 **decreti attuativi**, di cui 17 pubblicati in GU e poi oggetto di un singolare "Avviso" del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio (Pubblicato nella G.U. n. 146 del 26 giugno 2006) ove si specifica che «*i decreti ministeriali ed interministeriali di seguito elencati nell'unito allegato, non essendo stati a suo tempo inviati per essere sottoposti al preventivo e necessario controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, non sono stati registrati dal predetto organo e, pertanto, non possono considerarsi giuridicamente produttivi di effetti*».

Si è però osservato in dottrina (BIANCO, *La nuova disciplina delle procedure semplificate di recupero dei rifiuti non pericolosi* (D.M. 5 aprile 2006 n. 186): decreto attuativo del T.U.?, in *Amb. e Sv.*, n. 8/2006, pag. 709) che solo una pronuncia del giudice amministrativo potrebbe effettivamente determinare l'inefficacia dei decreti, ricordando come – anche sulla stampa quotidiana – si era affermato che la formula utilizzata altro non era se non il frutto di un compromesso tra il Ministero dell'Ambiente, che riteneva utilizzabile l'espressione "sono inefficaci" ed i tecnici della Gazzetta Ufficiale che ritenevano più corretta la formula poi adottata. Il giudice amministrativo, però, investito della questione in un procedimento per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, di uno dei decreti attuativi, ha testualmente affermato che detto decreto "risulta sospeso, per quanto concerne la produzione degli effetti, da avviso del Ministro dell'ambiente, pubblicato sulla G.U. del 26.6.2006 n. 146" ed ha di conseguenza ritenuto... "che allo stato dei fatti, non appare giustificato alcun adempimento di quanto disposto dallo stesso decreto" e la mancanza dei presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare proposta (TAR Lazio Roma, Sez. II-*bis* ord. 5657 del 12 ottobre 2006, in *lexambiente.it*).

Altri decreti attuativi sono stati emanati successivamente e degli stessi si darà conto in seguito.

Il contenuto del D.L.vo 152/06 ha inoltre indotto la giurisprudenza di merito, dopo circa un mese dalla sua entrata in vigore, a porre in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo 186, in materia di terre e rocce da scavo, uno dei materiali sui quali il legislatore ambientale si è particolarmente esercitato nell'opera di erosione della categoria dei rifiuti (Commissione Tributaria Regionale Toscana Sez. 1 ord. 9 maggio 2006 in *lexambiente.it*) e, successivamente, dell'articolo 183 lett. n) nella parte in cui specificamente sottrae le

ceneri di pirite alla disciplina dei rifiuti (Trib. Venezia, Sez. Dolo ord. 20 settembre 2006 in lexambiente.it).

Altrettanto immediati sono stati i primi **interventi correttivi**.

Con la **legge 12 luglio 2006, n. 228** (*“Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l’emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l’esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione”*) si è posticipata al 31 gennaio 2007 l’entrata in vigore della parte seconda in materia di VIA VAS e IPPC mentre, con il D.L.vo 8 novembre 2006, n. 284 si è introdotto un regime transitorio conseguente alla soppressione delle Autorità di bacino di cui alla legge del 1989 n. 183 disposta dall’articolo 63, comma 3, D.L.vo 152/06, la soppressione dell’*“Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti”* e la proroga del termine fissato dall’articolo 224, comma 2, per l’adeguamento dello Statuto del Conai ai principi del *“testo unico”*.

A tali disposizioni faceva ulteriore seguito il più consistente tra gli interventi di modifica del testo originario contenuto nel **D.L.vo 16 gennaio 2008 n. 4** recante *“Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”* comunemente noto come *“correttivo al D.L.vo 152/06”*.

Con esso si è tentato, riuscendovi solo in parte come si dirà in seguito, ad eliminare gli errori e le incongruenze ampiamente evidenziate da dottrina e giurisprudenza cercando anche di riallineare la normativa di settore a quella comunitaria. Non sono mancati però, anche in questo caso, errori grossolani e modifiche sicuramente peggiorative, come, ad esempio, l’equiparazione dei reflui da allevamento alle acque reflue domestiche di cui si dirà in seguito. Il decreto ha infine introdotto alcuni principi generali attraverso l’articolo 3-*bis* che fissa i principi sulla produzione del diritto ambientale; l’articolo 3-*ter* che contempla il principio dell’azione ambientale; l’articolo 3-*quater* sul principio dello sviluppo sostenibile e l’articolo 3-*quinqies* che tratta dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. L’articolo 3-*sexies*, infine, dispone sul diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo – richiamando la legge 7 agosto 1990, n. 241, le previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall’Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108 ed il D.L.vo 19 agosto 2005, n. 195 – stabilendo che chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell’ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.

Altre rilevanti modifiche sono state successivamente introdotte, ad esempio, dal D.L.vo 29 giugno 2010, n. 128, dal D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 205, emanato in attuazione della direttiva 2008/98/CE mentre ulteriori modifiche, anche di minore rilevanza, sono state apportate con singoli interventi legislativi che, dopo meno di un decennio di vita del «testo unico ambientale», hanno raggiunto un numero decisamente considerevole e sono successivamente aumentati.

Resta da aggiungere che il Ministero dell'ambiente – istituito con la legge 349/1986 ed al quale furono attribuite alcune funzioni in precedenza facenti capo ai ministeri dei lavori pubblici e dei beni culturali ed ambientali e preceduto, dapprima, da un Dipartimento per l'ecologia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e successivamente da un Ministero (senza portafoglio) dell'ecologia – ha assunto, nel 2001 la diversa denominazione di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ricevendo l'attribuzione di ulteriori funzioni già del Ministero dei lavori pubblici e, nel 2006, quella di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (abbreviato con l'acronimo MATTM).

Nel 2021, a seguito dell'attribuzione di funzioni in materia energetica sottratte al Ministero dello sviluppo economico ha assunto il nome di “Ministero della transizione ecologica” (abbreviato in MiTE).

3. Ambiente e Costituzione

La Costituzione prende indirettamente in considerazione l'ambiente nell'**articolo 9**, che recita *“la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*, poiché prima della modifica all'articolo 117, di cui si dirà in seguito, il termine “ambiente” non veniva affatto menzionato.

La disposizione, nella sua estrema genericità, ha evidente natura di norma programmatica la cui lettura ha tuttavia subito nel tempo una costante evoluzione.

L'articolo 9 è stato preso in considerazione anche con riferimento all'**articolo 32** Cost., nel quale viene indicata la **tutela della salute** come diritto dell'individuo ed interesse della collettività. Ciò in quanto l'ambito della tutela garantita da tale ultima disposizione è stato progressivamente esteso dalla dottrina e dalla giurisprudenza fino a comprendere anche il diritto alla salubrità dell'ambiente.

La ragione del collegamento tra le due disposizioni è agevolmente comprensibile se solo si tiene conto dello **stretto legame tra la persona e l'ambiente in cui vive**, con la conseguenza che ogni attentato all'integrità e salubrità dell'ambiente incide, inevitabilmente, anche sugli aspetti relativi alla salute umana.

In dottrina si è cercato di fornire una lettura unitaria ed organica dei due commi che compongono l'articolo 9 sforzandosi, così, di individuare nelle nozioni di cultura, ricerca scientifica, paesaggio e patrimonio artistico un concetto unitario, che però ha incontrato iniziali resistenze da parte della giurisprudenza costituzionale, poi scemate dopo la promulgazione della legge 349/1986 la quale, fornendo alcune indicazioni (seppure vaghe), sulla scorta delle quali poteva essere individuato il concetto di ambiente, ha indotto la Corte Costituzionale a riconoscerne la rilevanza.

In particolare, con riferimento alla legge predetta, la Corte (sent. 210 del 28 maggio 1987) ha evidenziato lo sforzo del legislatore di dare «*un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione*», rilevando, inoltre, come sia riscontrabile una tendenza ad individuare una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali e specificando che in tale nozione sono comprese «*la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*».

Nella stessa occasione il giudice delle leggi ha individuato anche la definizione di «*danno ambientale*» descritto come «*il pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente*».

Poco tempo dopo (sent. 641 del 17 dicembre 1987) si è anche precisato che l'ambiente «*è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un "habitat" naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (articoli 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*».

Con altri interventi (sent. 391 del 4 luglio 1989; nello stesso senso le sentenze. n. 157 del 1998, n. 341 del 1996, n. 302 del 1988) la Corte Costituzionale ha anche evidenziato come il conseguimento delle finalità connesse con la tutela del paesaggio – intesa nel senso lato di tutela ecologica – siano affidate allo Stato ed alle Regioni secondo le rispettive competenze.

Per quanto riguarda, dunque, i rapporti tra ambiente e Costituzione, la dottrina e la giurisprudenza sono giunte a conclusioni sufficientemente chiare circa l'individuazione della effettiva portata dell'articolo 9 (v. CORDINI, *Principi*

costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana, in Riv. Giur. Amb., n. 5/2009, pag. 611). Naturalmente sono numerosissime le pronunce della Corte Costituzionale sulle singole disposizioni in materia di tutela ambientale in più occasioni ritenute dai giudici remittenti non conformi al dettato costituzionale.

In tali occasioni, come meglio si vedrà trattando le singole materie, la Corte ha avuto modo di evidenziare la rilevanza delle esigenze di tutela ambientale giustificando anche, come è avvenuto in tema di violazioni paesaggistiche, la severità delle sanzioni previste (sulle quali è però successivamente intervenuta ridimensionandone l'efficacia).

Come si è in precedenza accennato, a seguito della **riforma del titolo V della Costituzione** attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, l'articolo 117, comma secondo, lettera s) riserva allo Stato la legislazione in materia di *«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»* considerando espressamente tali nozioni senza tuttavia fornirne una definizione.

Con riferimento a tale ultima disposizione la Corte Costituzionale (sent. 407 del 10 luglio 2002) ha precisato che l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale (operando un evidente richiamo alle sentenze nn. 507/2000; 54/2000; 382/1999 e 273/1998) *«portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»*.

Tali argomentazioni sono state successivamente rielaborate (sent. 378 del 14 novembre 2007, ma si vedano anche le sent. 104 e 105 del 14 aprile 2008) osservando che *«...per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale. Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'articolo*

117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema".

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

È quanto ha affermato la sentenza n. 246 del 2006, secondo la quale "la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia "tutela dell'ambiente" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'articolo 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (si vedano, tra molte, le sentenze numeri 183 del 2006; 336 e 232 del 2005; n. 259 del 2004 e n. 407 del 2002)". La segnalata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia."

La concezione dell'ambiente come **materia trasversale** è stata successivamente rivista (Corte Cost., sent. 225 del 22 luglio 2009). La pronuncia, rilevante anche per quanto attiene il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, è efficacemente commentata, con ampi richiami ai precedenti, da CIOFFI, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, in Riv. Giur. Amb., 6/2009, pag. 970. V. anche, per una disamina delle pronunce precedenti, lo stesso CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza*

della Corte Costituzionale italiana ibid. n. 5/2009, pag. 611 nonché, per la giurisprudenza meno risalente, MADDALENA, *L'interpretazione dell'articolo 117 e dell'articolo 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in Riv. Giur. Amb., n. 6/2011, pag. 735).

In tale occasione la tutela dell'ambiente è stata individuata come disciplina autonoma, qualificata dal *fine* e dall'*oggetto*, osservando che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, quale è, appunto, l'ambiente (e richiamando, a tale proposito, le sentenze n. 367 e n. 378 del 2007 e la n. 12 del 2009) ma anche finalistico, perché tendente alla migliore conservazione del bene stesso effettuando un ulteriore richiamo alle sentenze n. 104 del 2008, n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009 (sul tema generale della tutela costituzionale dell'ambiente, v. invece GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in Riv. Quadr. Dir. Amb. n. 3/2017 pag. 4 e ss.).

4. Ambiente e normativa comunitaria (cenni)

Rinviando a quanto si dirà in seguito con riferimento alle singole materie, pare opportuno fornire qualche breve cenno di carattere generale sulla normativa comunitaria in genere e sui suoi rapporti con la legislazione nazionale, poiché, nel campo della tutela ambientale la prima ha, nel corso del tempo, assunto un evidente rilievo, incidendo profondamente sullo sviluppo della legislazione in materia.

Per un approfondimento si vedano ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in Trattato di diritto dell'ambiente (a cura di Dell'Anno e Picozza). Padova 2012, Vol. 1, pag. 151 e ss.; VAGLIASINDI, "La direttiva 2008/99/ce e il trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?", in Dir. comm. Internaz., n. 3/2010, pag. 449; MONTAGNA, "Rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in materia ambientale", in Rivistambiente, n. 5/2004, pag. 485.

Come è noto gli atti comunitari si distinguono in **regolamenti**, **direttive** e **decisioni individuali**.

I primi rappresentano la fonte principale del diritto comunitario, hanno portata generale e sono direttamente applicabili negli stati membri. Le direttive sono finalizzate al conseguimento di un determinato risultato da parte dello stato membro che, pertanto, in tal senso è vincolato pur potendo individuare le forme ed i mezzi prescelti per l'attuazione. Le decisioni, infine, hanno efficacia vincolante esclusivamente per i destinatari.

L'intervento comunitario in materia ambientale è divenuto effettivamente efficace in data successiva a quella della promulgazione della legge 14 ottobre 1957 n. 1203, con la quale il Trattato istitutivo della CEE è stato reso esecutivo. Infatti la comunità, fino al 1972, quando sono state adottate specifiche iniziative in tema di tutela ambientale, ha limitato i suoi interventi a quelli strettamente legati alle necessità di sviluppo ed espansione del mercato comune.

Soltanto nel 1987, il **Trattato di Roma** è stato integrato attraverso l'Atto Unico Europeo che ha aggiunto il Titolo VII sull'ambiente alla parte terza dello stesso Trattato.

Le disposizioni sono state successivamente confermate, seppure con alcune modifiche, con il **Trattato di Maastricht**, istitutivo dell'Unione Europea, entrato in vigore nel 1993 e con il **Trattato di Amsterdam**, in vigore dal 1999.

Secondo l'**articolo 174** del Trattato istitutivo della Comunità europea, la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire – mirando ad un elevato livello di tutela, pur tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni – gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La politica comunitaria si fonda inoltre sui seguenti **principi**:

- **principio di precauzione**, in base al quale vanno adottate tutte le misure necessarie per evitare danni all'ambiente da parte di chi svolge attività che potrebbero causarli;
- **principio dell'azione preventiva**, finalizzato alla predisposizione di misure per limitare il rischio di danni all'ambiente;
- **principio della correzione – in via prioritaria alla fonte** – dei danni causati all'ambiente;
- **principio «chi inquina paga»** secondo il quale, determinando un danno all'ambiente si è poi tenuti al risarcimento.

La sempre maggiore incidenza del diritto comunitario nella materia ha determinato la necessità di individuare adeguatamente i limiti del rapporto intercorrente tra il diritto comunitario e quello interno.

La questione è stata ripetutamente affrontata dalla dottrina e dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale e risente, in particolare, della mancanza di specifiche indicazioni tanto nei trattati istitutivi della Comunità Europea, quanto nell'articolo 11 della Costituzione, nel quale la Corte Costi-

tuzionale riconosce il fondamento della legittimità delle fonti comunitarie e dei trattati.

La Corte, in particolare, ha progressivamente mutato il proprio indirizzo che in un primo momento attribuiva alle norme comunitarie un'efficacia interna estremamente ridotta.

Nelle decisioni sull'argomento il giudice delle leggi ha sempre evidenziato la distinzione esistente tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale che, sebbene tra loro coordinati in base alla ripartizione di competenze stabilita e garantita dai trattati, costituiscono sistemi giuridici autonomi e distinti.

La giurisprudenza costituzionale, in diverse pronunce, ha fornito un indirizzo interpretativo che si è posto in evidente contrasto con quello prospettato dalla Corte di Giustizia. Di tale contrasto ha risentito anche la dottrina che ha assunto nel tempo posizioni diverse.

Successivamente, con la sentenza n. 170 del 5 giugno 1984, la Corte Costituzionale ha fissato alcuni principi fondamentali che sono stati poi confermati nelle successive decisioni.

In estrema sintesi, la Corte ha ritenuto che *«nelle materie riservate alla normazione delle Comunità europee il giudice ordinario deve applicare direttamente la norma comunitaria (nella specie, regolamento), la quale prevale sulla legge nazionale incompatibile, anteriore o successiva; né può il giudice stesso denunciare alla Corte costituzionale, in riferimento all'articolo 11 Cost., la detta incompatibilità»*.

Per quanto riguarda, invece, i rapporti intercorrenti tra direttive comunitarie e legislazione interna, la questione risulta ancor più complessa.

Come si è detto, le direttive comunitarie, rivolgendosi generalmente agli Stati, non hanno di regola efficacia diretta nell'ordinamento interno.

La Corte Costituzionale ha tuttavia riconosciuto, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella sentenza 182/1976, che l'efficacia delle direttive deve essere valutata *«con riguardo non solo alla forma, ma anche alla sostanza dell'atto ed alla sua funzione nel sistema del Trattato e pertanto anche le direttive possono contenere disposizioni precettive idonee a produrre effetti diretti nei rapporti tra gli Stati membri destinatari ed i soggetti privati»*.

Successivamente, con la sentenza 168/1991, la Corte ha precisato che l'efficacia immediata delle direttive comunitarie è subordinata alla presenza di alcuni requisiti: in particolare la prescrizione imposta non deve consentire allo Stato membro alcuna valutazione discrezionale in ordine all'attuazione, deve essere formulata con sufficiente precisione e deve, inoltre, essere trascorso inu-

tilmente il termine per l'attuazione della direttiva, cosicché lo Stato nei confronti del quale il singolo fa valere la prescrizione risulti inadempiente. La verifica della sussistenza dei richiamati presupposti è rimessa al giudice nazionale.

Occorre inoltre qui segnalare il più recente e significativo intervento della Comunità Europea in materia di tutela penale dell'ambiente, operato attraverso l'emanazione della Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008, nella quale il legislatore comunitario, manifestata preoccupazione per l'aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze e per il fatto che rappresentano una minaccia per l'ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata, ha ritenuto opportuna la previsione di sanzioni penali maggiormente dissuasive, dando atto della sostanziale inefficacia delle sanzioni amministrative e dei meccanismi risarcitori di diritto civile.

La direttiva prevede anche che gli Stati membri provvedano affinché siano sanzionati anche il **favoreggiamento e l'istigazione ad un reato contro l'ambiente** e che pure le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili di tali reati quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica stessa, individualmente o in quanto parte di un organo ovvero nel caso in cui la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno di tali soggetti abbia reso possibile la commissione del reato.

Alla direttiva (unitamente a quella 2009/123/CE sull'inquinamento provocato dalle navi) è stata data attuazione dall'Italia con il D.L.vo 21 luglio 2011 n. 121, come si dirà anche in seguito, evidenziando come l'adeguamento dell'Italia alle disposizioni comunitarie sia frequentemente avvenuto in maniera discutibile, dando luogo ad un quantitativo veramente rilevante di condanne da parte della Corte di Giustizia.

Per un commento al decreto legislativo di attuazione v. RUGA RIVA, "Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale", in *lexambiente.it*; SCARCELLA, "Nuovi «ecoreati» ed estensione ai reati ambientali del D.L.vo n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti", in *Amb. e Sv.*, n. 10/2011, pag. 854; DE SANTIS, *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.L.vo n. 121/2011 di attuazione della direttiva 2008/99/CE*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 2/2012, pag. 668; SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del D.L.vo 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 1/2012, pag. 17.