

Ambiente e libertà economiche

Principio di integrazione e bilanciamento di interessi tra ordinamento comunitario e ordinamento interno

di Rosa Rota*

1. La tutela ambientale come deroga speciale alla libertà di concorrenza

Non v'è dubbio che l'interesse ambientale costituisca una variabile di complessa valutazione per qualsivoglia ordinamento giuridico tenuto a fronteggiare, anche con la creazione di nuovi strumenti, quello che non a torto è stato definito un vero e proprio "sconvolgimento"¹ provocato da tale peculiare interesse.

Sin dalla loro comparsa nel mondo del diritto, gli interessi ambientali hanno infatti imposto revisioni degli schemi consueti dell'azione amministrativa, attraverso la creazione di tecniche, metodi, strumenti di azione improntati a logiche diverse da quelle tradizionali.²

L'indubbia "intensità" della loro tutela e la loro "intrinseca dinamicità"³ hanno indotto prospettazioni persino olistiche della questione ambientale, tali da attribuire rango primario e sovraordinato agli interessi in questione, potendo attingere anche al nuovo più ampio concetto di sviluppo sostenibile. Ora, se nell'ambito degli ordinamenti interni prendersi cura di tali interessi, come compito pubblico, ha riproposto sul piano del metodo la nota dialettica gianniniana tra autorità e libertà, e dunque la massima espressione di esercizio di discrezionalità amministrativa, quando non addirittura politica, nell'ambito dell'ordinamento della Comunità Europea la presa in considerazione di tali "nuovi" interessi ha determinato uno "sconvolgimento" ancor maggiore per l'impatto sull'impianto generale del sistema comunitario improntato, com'è noto, al paradigma delle libertà economiche.

La primazia di dette libertà è infatti apparsa in qualche misura in contraddizione con quella degli interessi ambientali, e ciò ancor prima della formale codificazione dei principi che presidiano oggi la tutela di questi ultimi. Già nel 1985, infatti, fu la stessa Corte a porre le basi per la normazione successiva, nel qualificare l'interesse ambientale come uno degli scopi essenziali della Comunità (Corte Giustizia sentenza 7/2/1985, causa C-240/83), avente in quanto tale la possibilità di limitare le libertà di circolazione. Tale rango di essenzialità è stato poi confermato nella successiva costruzione dei principi e della normativa: l'elevato livello di protezione; il principio di integrazione; la possibilità per gli Stati membri di provvedere con misure di protezione anche maggiori, attestano l'attribuzione di un rango di sicura primarietà (anche) agli interessi ambientali.

Di fronte a tale "aporìa" di sistema, l'esigenza di mantenere ferma la primazia delle libertà economiche, nel contesto di un assetto concorrenziale dei mercati, ha prodotto un approccio tendenzialmente restrittivo delle limitazioni di tali libertà sia nell'*an* sia nella misura.⁴ In tali termini si spiega quel ruolo di filtro svolto dall'ordinamento comunitario, innanzitutto in ordine alla selezione dei fini/interessi atti a giustificare le limitazioni (tipicità comunitaria) ed anche in ordine alla stretta applicazione del principio di proporzionalità, alla cui stregua informare le deroghe alle libertà economiche.

* *Professore aggregato di Diritto dell'ambiente presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*

Si riproduce parte di un più ampio contributo dal titolo "*Profili di diritto comunitario dell'ambiente*", prodotto per il Trattato di diritto dell'ambiente, a cura di E. Picozza e P. Dell'Anno, in corso di pubblicazione dalla Cedam.

¹ Cfr. M. Mazzamuto, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 2009, p.1571 e ss.. Cfr. inoltre, D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Jovene, 2003.

² F. Spantigati, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in Riv. giur. amb., 1999, p.236.

³ Cfr. G. Morbidelli, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Leo S. Oishi, 1999, p.310

⁴ In tali termini M. Mazzamuto, cit. p.1574 e ss.

Se pure va dato atto che il catalogo dei fini pubblici comunitari si è progressivamente esteso ad opera della stessa giurisprudenza comunitaria⁵, resta indubbia la connotazione segnatamente derogatoria, quindi di eccezione, delle restrizioni alle libertà economiche. Ed infatti la Corte nei casi che le vengono sottoposti decide verificando 1) se una certa misura sia restrittiva delle libertà economiche; 2) se si fonda su un fine pubblico rientrante nel catalogo dei fini comunitari, 3) se tale misura sia proporzionata. Secondo la Corte infatti:” qualsiasi provvedimento nazionale che possa ostacolare o scoraggiare l’esercizio di dette libertà è giustificabile solo se soddisfa quattro condizioni: deve applicarsi in modo non discriminatorio, soddisfare ragioni imperative di interesse pubblico, essere idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo” (Corte Giustizia sentenza 26/1/2006 causa C-514/03).

Tale schema resta ancora valido. Così ad esempio, facendo applicazione del principio di proporzionalità, viene ritenuta restrittiva della libertà di circolazione delle merci una misura statale in materia di controllo sullo stato fisico dei veicoli, a tutela della sicurezza stradale e dell’ambiente, di cui non risulta provata la proporzionalità, ciò perché l’esigenza di tutela dell’ambiente deve nondimeno essere idonea a garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (Corte Giustizia sentenza 20/9/2007, causa C-297/05).

Più di recente, la Corte con due fondamentali sentenze del 9 marzo 2010 (nella causa C-378/08 e nelle cause riunite C-379/08 e C-380/08), in tema di responsabilità ambientale nella bonifica dei siti, dopo aver precisato la stretta correlazione tra il principio di precauzione ed il principio di proporzionalità, ne ha chiarito la concreta operatività. Ed infatti, in tali pronunce la Corte, pur affermando che la direttiva n.2004/35 non contrasta con una normativa nazionale che consenta all’autorità competente di subordinare l’esercizio del diritto degli operatori destinatari di misure di riparazione ambientale all’utilizzo dei loro terreni alla condizione che essi realizzino i lavori imposti da queste ultime, ciò persino quando detti terreni non siano interessati da tali misure perché sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati, ha tuttavia precisato che “una misura di questo tipo deve essere giustificata dallo scopo di impedire il peggioramento della situazione ambientale dove dette misure sono poste in esecuzione oppure, in applicazione del principio di precauzione, dallo scopo di prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali nei detti terreni degli operatori, limitrofi all’intero litorale oggetto di dette misure di riparazione.” Ma, nell’invocare il principio di precauzione la Corte ha ulteriormente precisato che occorre esaminare se misure di tal genere, consentite dalla normativa nazionale, non eccedano i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.⁶

La prospettiva giurisprudenziale comunitaria in altri termini esclude la sovraordinazione dell’interesse ambientale. Pur tuttavia tale interesse, allo stato attuale del diritto comunitario, sembra connotarsi di una valenza specifica che conferisce ad esso portata derogatoria maggiore. Già attraverso l’applicazione da parte della Corte del principio di integrazione si registrano, infatti, sensibili deroghe alla libera circolazione delle merci. Ma un ulteriore segno evidente della progressiva imposizione di vincoli ambientali si riscontra nell’evoluzione in materia di aiuti di Stato, strumento tipico di deroga alla concorrenza, nonché nell’adeguamento del settore degli appalti pubblici alle esigenze di protezione ambientale.

⁵ La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, al Considerando 40, aggiorna i “motivi imperativi di interesse generale” tenendo conto proprio dei precedenti giurisprudenziali della Corte. Tra tali motivi si sottolinea la specificazione, accanto alla protezione dell’ambiente, soprattutto della “protezione dell’ambiente urbano, compreso l’assetto territoriale in ambito urbano e rurale....., gli obiettivi di politica culturale ..., la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico..”.

⁶ Cfr. anche Corte di Giustizia CE sentenze 12/07/ 2001, causa C-189/01; 7/07/2009, causa C-558/07, nonché 9/03/2010, cause riunite C-379/08 e C-380/08; Corte Giustizia CE, Sez. IV, 08/07/2010, Sentenza C-343/09; Corte Giustizia CE 5 /2/2004, n.24.

2. La giurisprudenza comunitaria sui limiti alle deroghe: principio di integrazione e principio di proporzionalità nel bilanciamento degli interessi

L'orientamento giurisprudenziale comunitario appare quindi orientato ad individuare punti di equilibrio nella giustificazione delle deroghe al principio della libera circolazione delle merci. L'analisi della giurisprudenza già della fine degli anni '80 evidenzia tale tensione: l'esigenza di bilanciare il principio di integrazione, pur in assenza di una sua esplicita formulazione, delle politiche comunitarie per una migliore tutela dell'ambiente, con altri principi rilevanti, quali il principio di non discriminazione o il principio di proporzionalità.⁷

Ad esempio, con sentenza del 9/7/92, C-2/90, la Corte afferma che le esigenze di tutela dell'ambiente giustificano l'adozione di misure restrittive alla libertà di circolazione, quali il divieto assoluto da parte di uno Stato membro di depositare nel proprio territorio rifiuti provenienti da un altro Stato membro. Ai sensi dell'art. 130 TCE, secondo la Corte, ciascuna regione comune o ente locale deve adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; i quali devono essere smaltiti in quanto possibile nel luogo di produzione, al fine di limitare il loro trasporto. Cosicché non può essere considerata discriminatoria una misura che vieti l'ingresso di rifiuti nocivi.

Con altra pronuncia, del 13/7/94, C-131/93, si stabilisce che il divieto di importazione dei gamberi d'acqua dolce imposto da uno Stato membro, al fine di preservare e garantire la specie indigena dal rischio della propagazione della peste dei gamberi, risulta una misura eccessiva e non proporzionata rispetto all'obiettivo che la misura tende a realizzare (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema). Pertanto, conclude la Corte, nel bilanciamento tra il principio di integrazione ed il principio di proporzionalità prevale quest'ultimo, in considerazione del fatto che la tutela della specie dei gamberi avrebbe potuto essere realizzata con altro tipo di intervento.

Ed ancora in tema di proporzionalità, con sentenza del 15/11/2005, C-320/03, la Corte precisa che se uno Stato, allo scopo di proteggere la qualità dell'aria e dell'ambiente, vieta agli autocarri con peso superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci di circolare su un certo tratto di strada, esso ostacola la libera circolazione delle merci e viene meno agli obblighi del Trattato. Tale divieto, secondo la Corte, non può essere giustificato dall'esigenza di tutela dell'ambiente, se non viene dimostrato che lo stesso obiettivo non può essere realizzato con misure meno restrittive alla libertà di circolazione. Nella fattispecie in questione, il sacrificio imposto alla circolazione delle merci è stato ritenuto non proporzionato rispetto allo scopo che la misura si prefiggeva.

Con sentenza del 17/9/2002, C-513/99, si opera invece una esplicita applicazione del principio di integrazione. Chiamata a pronunciarsi sulla possibilità che tra i criteri per l'aggiudicazione di un appalto per la gestione della rete di autobus nel comune di Helsinki, siano introdotti criteri di natura non prettamente economica, con l'assegnazione di punti suppletivi ad un'impresa che garantisce basse emissioni sonore e di ossido di azoto delle vetture utilizzate, la Corte ha ammesso che nel valutare un'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice possa tener conto di criteri non economici, se questi consentono di realizzare effetti positivi in materia di protezione ambientale. Con successiva sentenza del 4/12/2003, C-448/01, si è poi precisato che la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici non impedisce che un'amministrazione aggiudicatrice adotti, quale criterio per valutare un'offerta economicamente più vantaggiosa per assegnare un appalto di fornitura di energia elettrica, un criterio di aggiudicazione che imponga la fornitura di elettricità da fonti di energia rinnovabile. Spetta poi al giudice nazionale verificare che la previsione di tale criterio sia

⁷ Per una attenta ricostruzione giurisprudenziale, cfr. M.C. Cavallaro, *Il principio di integrazione*, cit., p.475; G. Chiti, *Il principio di non discriminazione e il Trattato di Amsterdam*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comun. 2000, p. 851; D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di "spill over" negli ordinamenti nazionali*, in Nuove Autonomie, 2005, p. 541.

avvenuta nel rispetto del principio di parità di trattamento e di trasparenza nelle procedure di aggiudicazione degli appalti.⁸

In altri casi la Corte ha ammesso deroghe alla disciplina degli aiuti di Stato alle imprese, come nella sentenza 13 marzo 2001 C-379/98. Si è infatti ritenuta legittima una disciplina che prevede forme di sovvenzione indiretta a favore delle imprese che producono energia da fonti rinnovabili, in ragione dell'utilità di tali fonti per la protezione dell'ambiente. La Corte ha quindi ritenuto che non costituisca aiuto di Stato una normativa statale che da un lato obbliga le imprese private di fornitura di energia elettrica ad acquistare l'energia da fonti rinnovabili, a prezzi minimi superiori al valore economico reale; dall'altro lato, ripartisce l'onere finanziario tra dette imprese di fornitura ed i gestori delle reti.

Più articolata la pronuncia 24/7/2003, C-280/00, sempre in materia di aiuti di Stato, nella quale si precisa che l'aiuto può essere concesso per esigenze ambientali, a condizione che la misura dell'aiuto rappresenti la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere gli obblighi di servizio: ciò al fine di evitare che le stesse imprese possano trarre un vantaggio finanziario con alterazione della libera concorrenza.

E' da dire che con la disciplina introdotta nel 2008 gli aiuti di Stato all'ambiente hanno segnato una fase di intensificazione di tutela rispetto ai programmi precedenti⁹, con l'obiettivo di realizzare l'esigenza dell'integrazione del valore ambientale nelle politiche di sviluppo. Tale disciplina è particolarmente significativa in quanto evidenzia una strategia dell'Unione nei rapporti con il mondo imprenditoriale sempre meno improntata all'imposizione di obblighi e sanzioni e sempre più rivolta verso forme di incentivazione e promozione di comportamenti ecosostenibili.¹⁰

In particolare, si assiste ad un ridimensionamento del principio "chi inquina paga", la cui osservanza può risultare non soddisfacente per lo sviluppo di politiche europee sostenibili, sia sul versante ambientale che su quello produttivo. La Commissione ha infatti rilevato che l'applicazione del principio "chi inquina paga" non consente, in primo luogo, di determinare il costo esatto dell'inquinamento. L'inadeguatezza di strumenti prevalentemente sanzionatori per la valorizzazione degli interessi ambientali, nell'ambito dei processi produttivi, ha imposto, pertanto, l'introduzione di principi e strumenti diversi atti a garantire un livello di tutela dell'ambiente più elevato a fronte di incentivi positivi per le imprese.

Espressione dell'approccio trasversale del diritto ambientale, che attua in pieno il principio di integrazione, è inoltre il settore dei c.d. "appalti verdi", in riferimento al quale va segnalata la Comunicazione della Commissione su "Appalti pubblici per un ambiente migliore" del 16/7/2008, che fa parte del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP), contenente un quadro per l'attuazione integrata di vari strumenti volti a migliorare l'efficienza energetica e ambientale dei prodotti¹¹. La logica è quella della "internalizzazione degli effetti esterni mediante aggiustamenti dei prezzi. Grazie all'espedito costi e benefici ambientali possono essere internalizzati nei contratti pubblici".¹²

La Commissione rileva, in particolare, che gli appalti pubblici possono determinare le tendenze della produzione e del consumo in quanto, grazie a una domanda sostenuta di beni "più ecologici" da parte delle pubbliche amministrazioni, si possono creare o ampliare i mercati di prodotti e servizi meno nocivi per l'ambiente, oltre ad incentivare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali. Un utilizzo più

⁸ In argomento, cfr. A. Gratani, La tutela ambientale nel diritto comunitario degli appalti pubblici, in Riv. Giur. Amb., 2003, p. 857. Della stessa A. anche L'energia elettrica da fonti rinnovabili e il vaglio del criterio di "positività ambientale" negli appalti, in Riv.giur.amb. 2004, p. 251.

⁹ Cfr. Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale Testo rilevante ai fini del SEE in GU C82 del 1/4/2008 nonché il nuovo Regolamento CE n.800/2008 sulle categorie di aiuti compatibili con il mercato comune (artt. 17 e ss).

¹⁰ Cfr. in tema P. Falletta, La "permeabilità" e l'integrazione del valore ambiente nell'ambito delle politiche di sviluppo, in Amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

¹¹ Si veda però anche la Comunicazione della Commissione del 4/7/2001, Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici.

¹² Cfr. M. Cafagno, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, Giappichelli, 2007, p.410. In questa prospettiva è la Strategia (CIPE) d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia approvata il 2/8/2002. Inoltre, in tema cfr. anche N. Lugaresi, Diritto dell'ambiente Cedam, 2008.

sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime andrebbe a vantaggio tanto dell'ambiente quanto dell'economia in generale, fornendo occasioni vantaggiose alle economie "verdi" emergenti. Scopo della Commissione è quello di potenziare gli acquisti verdi della pubblica amministrazione (*Green Public Procurement* o GPP) economicamente efficienti, soprattutto in settori in cui i prodotti ecologici non sono più costosi rispetto agli equivalenti non ecologici. Si tratta, anche in questo caso di una prospettiva che coniuga in maniera unitaria convenienza ambientale e sviluppo produttivo, tracciando una direzione particolarmente ferma e mirata della crescita economica¹³.

Alla luce di quanto sopra riportato, non sembra potersi dubitare del crescente riconoscimento comunitario dell'interesse ambientale e del suo rango primario. In dottrina si è infatti, di recente, sottolineato che, pur dovendo escludere prospettazioni unilateralistiche, "sono visibili le tracce di un dinamismo che tende a spingere in avanti la sua soglia di tutela"¹⁴.

Una lettura dinamica dell'obiettivo sancito nell' "elevata protezione", unitamente ai riferimenti indicati nella norma di cui all'attuale art.114 (ex art.95 del Trattato) ("*le proposte della Commissione, per garantire un elevato livello di protezione, tengono conto "degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici"; gli Stati membri possono introdurre disposizioni più rigorose fondate tra l'altro "su nuove prove scientifiche; in tal caso se la norma nazionale è giustificata la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento della misura di armonizzazione*"), ha indotto a ritenere che la politica ambientale comunitaria sia informata ad una "logica incrementalista" degli interessi ambientali. Una logica però i cui esiti restano comunque affidati alle delicate operazioni di bilanciamento che la giurisprudenza comunitaria opera attraverso i consolidati "filtri" presidio delle libertà economiche.¹⁵ Tale logica sarebbe riconosciuta anche con riguardo all'ambito di azione riconosciuto, ex art.193, agli Stati membri per l'adozione di provvedimenti volti ad una "protezione ambientale ancora maggiore". Si è infatti evidenziato che mentre l'art.114 (ex art. 95), con riguardo alle tradizionali misure di armonizzazione, circoscrive l'azione degli Stati membri, non solo per l'ancoraggio ai consueti filtri comunitari ma anche per gli specifici presupposti previsti dal Trattato (approvazione della Commissione con verifica della sussistenza di "nuove prove scientifiche"; sussistenza di un "problema specifico" che giustifichi le nuove misure più protettive), in base all'art.193 (ex art.176) vi sarebbe più ampia libertà di azione degli Stati membri (ferma rimanendo comunque la "compatibilità con i Trattati" per l'adozione delle misure di maggior protezione).

L'interpretazione sistematica delle due citate norme¹⁶ conduce a ritenere che anche la previsione di cui all'art.193 del Trattato, che dispone solo un obbligo di notifica alla Commissione e non una sua preventiva autorizzazione, imponga di tener conto di quegli stessi presupposti sostanziali fissati dall'art.114. In tal modo assicurando il bilanciamento tra beni di rango primario.

3. Effetti del principio di integrazione nella giurisprudenza costituzionale italiana. Bilanciamento di interessi e competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Appare chiaro da quanto detto che la valenza primaria degli interessi ambientali, in ambito comunitario, non implica subordinazione degli altri interessi aventi pari rango, ma impone delicate operazioni di bilanciamento, in attuazione del principio di integrazione congiuntamente al principio di

¹³ Cfr. I. Indriolo, *Il Green public procurement: gli "appalti verdi"*, in R. Rota (a cura di) *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Aracne, 2009, p. 235 e ss.

¹⁴ Cfr. M. Mazzamuto, cit., p.1581.

¹⁵ Con riguardo al bilanciamento degli interessi nella regolazione del rischio comunitario, cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 22/12/2010 causa C-77/09, nella quale si affronta la questione del bilanciamento tra libertà antagoniste nel sistema della regolazione del rischio legato alla commercializzazione di prodotti fitosanitari (c.d. caso Gowan).

¹⁶ A favore di una lettura sistematica dei due gruppi di norme, oltre a M. Mazzamuto, cit., p. 1589, anche P. Dell'Anno, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm.*, TAR, 2002, p. 1431. Un diverso approccio interpretativo è prospettato da M. Renna, *Il sistema degli "standard ambientali" tra fonti europee e competenze nazionali*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti, III*, 2005, Jovene, p.1962. In tema cfr. anche M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"* in www.federalismi.it, p.131.

proporzionalità, sia pure nella nuova estensione a tutti i settori e ad ogni politica (come clausola generale per una tendenziale interpretazione in chiave ambientale delle norme comunitarie). A ben guardare, è proprio la logica sottesa al principio di integrazione ad escludere gerarchie di interessi.

Riguardata sul piano interno – del nostro ordinamento - tale logica sembra trovare analogo sostrato concettuale soprattutto nel mutamento di indirizzo giurisprudenziale della nostra Corte Costituzionale. Ed infatti la “primarietà” del bene ambiente da “tutelare” attraverso la ricerca del “punto di equilibrio sostanziale” (il contemperamento tra interessi di rilevanza costituzionale) sembra fondare la ratio alla base della ridefinita competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁷. Secondo il nuovo indirizzo della Corte, infatti, solo lo Stato può assicurare “il punto di equilibrio sostanziale” (tra contrapposti interessi) a fronte del quale l’ordine astratto delle competenze recede. In altri termini la cifra di riferimento resta, anche nel nostro ordinamento, il bilanciamento degli interessi. E ciò sia sul piano legislativo che amministrativo.

L’iniziale slancio idealistico che aveva spinto la Corte a configurare l’ambiente come un “valore costituzionalmente protetto”, tale da incidere trasversalmente su differenti ambiti materiali e da legittimare interventi concorrenti di Stato e Regioni, purchè diretti alla massima protezione del valore, appariva ridimensionato già nelle sentenze della Corte del 2003, con le quali si affidava unicamente allo Stato il compito di bilanciare gli interessi ambientali con altri rilevanti interessi, in tal modo facendo prevalere una logica di “integrazione” piuttosto che di “maggior tutela”.¹⁸ Ma è a partire dalle pronunce n.367 e 378 del 2007, nelle quali si avvia la tesi della netta distinzione tra “tutela” e “fruizione” del bene ambiente, che si gettano le basi per la progressiva ricostruzione stato-centrica della tutela ambientale, ricostruzione più compiutamente definita negli anni successivi¹⁹.

La pronuncia n.378 assume particolare rilevanza per l’inquadramento dogmatico ed il complessivo “posizionamento giuridico” della dimensione ambientale nell’ordinamento.²⁰ “Si opera una nuova “codificazione” della nozione giuridica di ambiente, riconsegnando un contenuto materiale al concetto di ambiente, “ri-materializzando” il valore in un oggetto tangibile”. Muovendo dalla prospettiva globale delle problematiche ambientali, prospettiva recuperata dagli esiti della Conferenza di Stoccolma del 1972, si concepisce l’ambiente in una dimensione “sistemica”. In quanto “equilibrio complessivo tra ecosistemi” ne deriva la necessità di ricondurne allo Stato la disciplina, che può dettare “norme di tutela che abbiano ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto” (sentenza 378/07). Il “proficuo revirement” della Corte²¹ va oltre la ricostruzione generale dell’ambiente e l’attribuzione allo Stato dei compiti di tutela: il punto focale riguarda l’estensione che secondo la Corte la competenza statale è idonea ad avere. Secondo quanto affermato dalla Corte infatti: “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”. Le Regioni, in altri termini, sono titolari di competenza legislativa su materie ed interessi che insistono *sullo stesso oggetto*, che toccano “incidentalmente” l’ambiente, ma che cedono poi di fronte al *prevalere* della disciplina unitaria del complessivo bene ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato.

Anche la ricostruzione valoriale della tutela ambientale non viene negata: nella successiva sentenza n.380/07 si precisa infatti che, proprio in quanto valore costituzionalmente protetto, l’ambiente è

¹⁷ Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n.380/07; n.108/08; n.62/08; n. 214/08; 104/08; n.61/09; n.10/09; n.225/09. Ma già con sentenza n.307/03 e n.166/04 la Corte precisava che “la normativa statale è punto di equilibrio non derogabile”.

¹⁸ In tali termini P. Falletta, La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale (nota a Corte Cost., 14/1/2010,1), in *Amministrazione in cammino*, 2010.

¹⁹ Cfr. la sentenza n.70 del 2011 in materia di aree protette e la sentenza n. 67 del 2011 che definisce l’ennesima contesa di competenze tra Stato e Regioni sul terreno dell’installazione e della realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabili. Anche la pronuncia n.151 del 21/4/2011, in materia di caccia e pesca, conferma il nuovo assetto.

²⁰ Cfr. D. Porena, L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale, in *federalismi.it*, n.2/2009.

²¹ Così P. Dell’Anno, La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione, in *Ambiente e sviluppo*, n.7/09, p. 585.

materia trasversale. L'ambiente è quindi sia un "valore", e come tale "ispira" il diritto²², costituendo un obiettivo che indirizza il legislatore, sia una "materia" che, riguardata dal punto di vista del suo contenuto, della sua "consistenza ontologica" (*sistema complessivo... entità organica, che ha ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto*), reclama sul piano strumentale, forme di intervento più ampie e condivise possibili.

Sotto il profilo valoriale, la ricerca di dati positivi cui ancorarne l'esistenza si colloca nella prima parte della nostra Costituzione, attraverso la tradizionale interpretazione del combinato disposto degli artt. 2,9,32 ma anche 41,42,43,44 Cost.²³ Con riguardo invece al secondo profilo rileva unicamente il dato costituzionale, per così dire, organizzativo: l'art.117, che attiene alla articolazione dei soggetti dell'ordinamento e alle loro competenze. Tale norma ha perciò come compito esclusivo quello di ripartire "materie", non pone quindi questioni inerenti la (precostituita) dimensione anche valoriale dell'ambiente²⁴. Tale dimensione non comporta perciò, secondo la logica prospettata, la necessità inderogabile di una tutela diffusa. "Se è vero che è l'ordinamento nel suo complesso a proclamare ed a perseguire un valore, in concreto ciò avviene mediante la ripartizione tra i poteri pubblici dei compiti fondamentali necessari al raggiungimento di tale scopo. Ed è così, dunque, che la tutela dell'ambiente rifluisce nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni ambientali cade nell'area competenziale concorrente."²⁵

In tale quadro giurisprudenziale si iscrivono le due successive pronunce della Corte che hanno ulteriormente definito i contorni del nuovo assetto: la decisione n. 61/2009 e la decisione n.225/09.

Nella sentenza n. 61/2009, il cui antecedente logico è nelle precedenti sentenze n. 12/2009, n. 62, n.104 e n.105 del 2009, si perviene al definitivo superamento dell'indirizzo giurisprudenziale avviato dalla decisione n. 407/2002, pronunzia con la quale si era impostato, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, un vero e proprio processo di "smaterializzazione" della materia ambiente²⁶. Con tale sentenza (n.61/2009) si afferma invece il primato - ed anzi l'esclusività - delle potestà legislative dello Stato nel settore dell'ambiente, enunciando il principio per cui "Le regioni, nell'esercizio delle loro competenze, devono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati...". Non è quindi la materia ambiente in quanto tale ad essere, per così dire, frammentata e disarticolata, fino a farle assumere il carattere di (mero) valore, ma è piuttosto l'oggettiva connessione di fondamentali materie di competenza concorrente delle Regioni, implicate nelle politiche pubbliche di protezione ambientale, a determinare la capacità diffusiva delle

²² Cfr. R.Bin- G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Giappichelli, 2007, p.220: "valori e interessi stanno fuori del diritto, nel senso che sono obiettivi che muovono il legislatore".

²³ Val la pena di sottolineare che gli articoli menzionati sono contenuti nei "Principi fondamentali" della Costituzione ed in particolare nei "Rapporti etico-sociali" e nei "Rapporti economici". Non può sfuggire in tale sottolineatura la stretta analogia con quanto oggi stabilito anche a livello Comunitario (vedi quanto ricostruito nel paragrafo 1 e 2).

²⁴ Osserva acutamente P. Dell'Anno, op. ult. cit., che "il riconoscimento della tutela dell'ambiente come "valore costituzionale" non comporta affatto la conseguenza preclusiva che la medesima sia configurata come una "materia", in quanto i due concetti definiscono vicende diverse".

²⁵ Cfr. D. Porena, cit. il quale riprendendo le notazioni di P. Dell'Anno (La tutela dell'ambiente come "materia"... cit.) in merito alla funzione del "valore" che sarebbe quella di indicare "la rilevanza che l'ordinamento attribuisce al bene giuridico (...), la scala di priorità nella quale è collocato nei confronti di altri beni giuridici ed interessi pubblici da tutelare, l'intensità e l'estensione della tutela", sottolinea che "il valore, dunque, ha un'immediata rilevanza nell'orientare le diverse manifestazioni della legalità, ma non impedisce che le res che ne costituiscono, per così dire, l'"elemento oggettivo", rifluiscono in una ripartizione di compiti e materie tra diversi livelli di governo."

²⁶ Com'è noto, l'ambiente - in quella impostazione di continuità con il passato - non veniva considerata una materia in senso tecnico, ma piuttosto un valore, e, in quanto tale, capace di mobilitare le competenze di tutti i soggetti del nostro sistema multilivello (e, segnatamente, le competenze legislative delle regioni, nonostante il chiaro tenore letterale della formula di cui all'art. 117, secondo, comma, lettera s) Cost.).

Regioni, sino al punto da poter legittimamente innalzare le soglie e gli *standard* di tutela ambientale nel territorio di competenza²⁷.

Appare dunque ridefinita l'esclusività (e persino l'intangibilità) delle competenze legislative dello Stato nel campo ambientale, nel senso che il ruolo pur attivo, e non di mero supporto, delle regioni dovrà essere tratto da altre materie (quelle di competenza concorrente), senza nulla togliere al valore ordinatore e dirimente della lettera *s*) dell'art. 117, primo comma, Cost.

In questo modo, si ribadisce il principio per cui l'ambiente è un bene sempre e comunque "materiale", oggettivamente "materiale" (innovando, anche su questo punto, la giurisprudenza costituzionale meno recente), e si conclude che, se lo Stato è tenuto ad assicurare "standard minimi di tutela", ciò nulla toglie al fatto che i suddetti standard e livelli di protezione debbano comunque comportare una cura "adeguata e non riducibile dell'ambiente". Protezione "adeguata" e non "riducibile", e pertanto "elevata", che le singole regioni potranno eventualmente implementare, ma soltanto grazie alla attivazione di altre facoltà e potestà, nel solco dell'art.117, terzo comma, Cost.²⁸

Ma è con la sentenza n. 225/2009²⁹ che il quadro del nuovo assetto appare definito in tutti i suoi contorni. Tale pronuncia opera una preliminare chiarificazione della nozione di ambiente, richiamando la giurisprudenza più recente della Corte. Si afferma, infatti che "La materia "tutela dell'ambiente" ha un *contenuto* allo stesso tempo *oggettivo*, in quanto riferito ad un bene (l'ambiente) e *finalistico* perchè tende alla migliore conservazione del bene stesso. Sull'ambiente *concorrono* diverse competenze statali e regionali, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline". Sicché, l'ambiente è sicuramente materia, si configura come oggetto materiale e relativamente ad esso si registra un concorso plurale di potestà statali e regionali, concorso i cui presupposti sono comunque costruiti all'insegna dei principi di autonomia e differenziazione/distinzione. "Sono affidate allo Stato *la tutela e la conservazione dell'ambiente*, mediante la fissazione di livelli "adeguati e non riducibili di tutela", mentre compete alle regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare *la fruizione dell'ambiente*, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso". Si conferma in tal modo l'orientamento già emerso con la pregressa decisione n. 61/2009, precisando che occorre distinguere nettamente fra una competenza (dello Stato) volta ad assicurare livelli adeguati e non riducibili di protezione ambientale e le potestà regionali dirette invece a disciplinare le forme concrete della fruizione (ossia del godimento) del bene ambiente, senza che tale godimento possa risolversi in un *minus* di tutela dell'ambiente medesimo. In sintonia con larga parte della giurisprudenza consolidatasi nell'anno 2009, si precisa altresì che "La competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali" di tal che "Le regioni stesse, nell'esercizio delle loro competenze, non devono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato" mentre, allorchè si tratti di esercizio delle loro competenze, "possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente". Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto".

In altri termini, nei casi di c.d. attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni nelle materie concorrenti e residuali in qualche modo connesse a quella ambientale, si riconosce che quando la ratio

²⁷ Così R. Ferrara, Ambiente (Corte Costituzionale, anno 2009) Report annuale – 2011 Italia (gennaio 2011), in www.ius-publicum.com

²⁸ Le pronunzie successive alla decisione n. 61/2009, e, segnatamente la n.12/2009 e la n. 30/2009 confermano ampiamente i presupposti della sentenza n. 61/2009. Si ribadisce, in particolare, che la disciplina nazionale relativa alla protezione dell'ambiente gioca il ruolo di "limite", nel senso che prevale sulle normative poste dalle regioni (anche a statuto speciale), pur in materie e settori di loro competenza.

²⁹ Per un commento analitico e ricostruttivo di tale pronuncia cfr. P. Maddalena, La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale, 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.it*, n.9/2010, p.15 nonché F. Fonderico, La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente, in *Giornale di diritto amministrativo* fasc. n. 4/2010, p. 368 e ss.

legis imponga una disciplina unitaria nell'ambito di materie diversamente intestate in base alla costituzione, debbano al contempo prevedersi, in virtù del principio del concorso, adeguate forme di leale collaborazione in sede amministrativa.³⁰

Anche riguardo al riparto di competenze amministrative la Corte ha segnato una netta discontinuità rispetto all'assetto delineato dalla previgente disciplina (legge n.59/97 e dlvo n.112/98), ritenendo che tale riparto non è intangibile ma può essere modificato nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Così nel caso oggetto di vaglio costituzionale (nella sentenza 225/09 la Corte giudica della legittimità costituzionale del dlvo n.152/06) si precisa che il legislatore delegato ben poteva modificare il previgente riparto, anche sottraendo o riducendo le competenze regionali, ogni qualvolta ciò si rivelasse necessario, in termini di effettività e funzionalità, al fine di attuare compiutamente i principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (legge n.308/04). In definitiva da quanto riportato emerge che anche nel nostro ordinamento la logica "incrementalista" di tutela ambientale viene declinata, in ossequio al principio di sussidiarietà, attribuendo alla sede centrale (lo Stato) poteri (rectius competenze legislative) inderogabili e non riducibili per la tutela e conservazione dell'ambiente.

Si è osservato in dottrina³¹ che il termine "tutela" indica non solo il compito di protezione giuridica del bene ma anche quello volto a farsi che detto bene "progredisca, migliori, si sviluppi". In tal senso si comprende come la "materia" "tutela dell'ambiente" reclami una logica di "governance" del bene sistemico ambiente³², governance da attuare – sul piano dinamico afferente la gestione complessiva del bene collettivo - successivamente all'esercizio della competenza legislativa. Ma è proprio tale logica, che evidentemente esclude gerarchie di interessi, reclamando operazioni di bilanciamento³³ in un'ottica strategica dei diversi "primari" interessi, che fonda la ratio della competenza legislativa esclusiva dello Stato. In altri termini è la riconosciuta "primarietà" del bene sistemico ambiente ad incardinare la competenza legislativa al solo livello centrale.

Del resto "se è vero che il conseguimento dello sviluppo sostenibile è anzitutto un problema di "riallineamento di scale" – quelle di estensione ridotta e a breve termine, proprie delle istituzioni umane e quelle, planetarie e di lungo termine, proprie dei cicli dinamici della biosfera – allora le funzioni normative di tutela e conservazione del "patrimonio ambientale della Nazione" non possono che spettare all'ente esponenziale della collettività, che dovrebbe garantire proprio quelle valutazioni di ampia scala" (temporale e territoriale) a beneficio delle presenti e delle future generazioni".³⁴

³⁰ Cfr. F. Fonderico, cit. Secondo P. Maddalena, cit., sarebbe sempre necessaria l'intesa "forte".

³¹ P. Maddalena, cit.

³² Si è infatti notato (cfr. F. Fonderico, cit.) che "la principale preoccupazione della nostra Corte è quella di desumere dalla natura della "cosa ambiente" regole sostanziali di tutela: prima ancora che criteri di riparto della competenza tra Stato e Regioni, si tratta di regole di *governo del bene* che il giudice costituzionale mostra di ritenere ontologicamente afferenti l'ambiente" (corsivo nostro). Riguardo al concetto di "governance" a livello europeo, che può rappresentare una specificazione del principio di sussidiarietà, cfr. "La governance europea – Un libro bianco (COM/2001/0428)". Lo sviluppo della problematica inerente la "governance ambientale" non può evidentemente nemmeno essere accennata in questa sede, dati i limiti oggettivi del contributo. Per una ripresa del dibattito sulla governance in generale, si segnala il recente contributo di M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, 2010. Con riguardo alle "nuove forme di governo dei beni collettivi" cfr. E. Ostram, *Governare i beni collettivi*, Cedam, 2009 (ed. orig., Cambridge, 1990). In tema non si può omettere il fondamentale lavoro di Paolo Grossi, "Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, Giuffrè, 1977; cfr. inoltre G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in «Science», dicembre 1968. Sul dibattito relativo ai beni pubblici cfr. M. Arsi, *I beni pubblici*, in S. Cassese, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, II, Giuffrè, 2003, 1705 ss.; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni e destinazione pubblica*, Giuffrè, 2004; A. Police, (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, 2008.

³³ Lo scopo essenziale della normativa di tutela dell'ambiente consiste infatti nel bilanciamento tra le necessità di impiego delle risorse ambientali e la necessità di preservazione della capacità prestazionale del sistema che esse concorrono a formare.

³⁴ Così F. Fonderico, cit. che rinvia a P. Dell'Anno, cit. Tale A. sottolinea che "la sussidiarietà costituisce un'applicazione operativa del principio di solidarietà. E poiché la solidarietà ambientale si giustifica non solo con

Quanto rilevato consente di evidenziare anche una stretta analogia di “trattamento” della materia ambientale tra l’ambito comunitario ed il nostro ordinamento. Ed infatti, pur rimanendo fermo che nel primo ambito la tutela ambientale resta una competenza concorrente tra i due livelli (comunitario e nazionale) ed il suo esercizio è regolato dal principio di sussidiarietà, mentre nel nostro ordinamento la relativa materia è di competenza esclusiva dello Stato, venendo la sussidiarietà in rilievo con riguardo alla sola allocazione delle funzioni amministrative, non sembra potersi disconoscere che anche nell’ordinamento comunitario l’ambiente sia riguardato innanzitutto come “valore” e conseguentemente come “materia”.

Il rafforzamento nel nuovo Trattato del principio dello sviluppo sostenibile nel senso omnicomprendivo di sostenibilità economica, sociale ed ambientale (sviluppo basato su ... *economia sociale di mercato e su di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente* art.3.p3 del Trattato); l’espressa previsione tra i valori comuni agli Stati membri dell’Unione europea (ex art.2 Trattato) del *pluralismo* e della *solidarietà*; ma soprattutto l’espresso riconoscimento del valore della tutela ambientale nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE (l’art.37 si colloca nel capo intitolato “solidarietà” e la solidarietà costituisce uno dei “valori indivisibili ed universali” ex par. 2 del Preambolo della Carta) e l’attribuzione a tale Carta, con il Trattato di Lisbona, dello stesso valore giuridico dei Trattati (art.6 TUE), non lasciano dubbi sulla attuale posizione della Comunità europea riguardo la primarietà del valore della tutela ambientale.

Ne emerge una nuova caratterizzazione dell’impianto programmatico che indirizza l’uso di pubblici poteri, non dissimile da quello tipico della nostra Costituzione³⁵, che potrebbe in futuro orientare diversamente le linee interpretative nell’ambito dello stesso ordinamento europeo.

Attualmente, mentre in tale ordinamento, come già precisato, la riconosciuta primarietà della tutela ambientale non assume valenza di “assolutezza”, non implica cioè di per sé la attribuzione di un “peso” maggiore all’interesse ambientale nella fase di definizione (legislativa) degli obiettivi, per il nostro ordinamento pare potersi delineare una diversa prospettiva riguardo alla fase, per così dire, attuativa degli obiettivi, e cioè quella inerente “l’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità” laddove, per la “migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile” il nostro legislatore, con la novella del 2008, ha stabilito che “*gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione*”³⁶.

Ed infatti pur essendo vero che, dal punto di vista semantico, la qualificazione di “prioritario” (che precede, viene prima) non significa “prevalente” (che vale di più), non sembra potersi dubitare che sul piano giuridico – dove non avrebbe senso indicare un mero valore ordinale riguardo all’interesse ambientale – detta qualificazione implichi l’attribuzione di un “peso” maggiore, una superiorità di spessore qualitativo nella valutazione comparativa degli interessi.³⁷

riguardo alle situazioni attuali ma ancor più nella prospettiva di salvaguardare le aspettative delle generazioni future, tale compito non può essere svolto efficacemente che da un’istituzione stabile e destinata ad un futuro durevole quale è quello statale (in senso lato)”.

³⁵ A riguardo D. Chirico, *la tutela dell’ambiente nell’Unione europea tra libertà d’impresa, solidarietà e territorio*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La libertà multilivello dell’ambiente*, Bari, 2005. Cfr. anche P. Dell’Anno, cit., il quale osserva come l’art.119.c.2 della nostra Costituzione, ove ravvisa un collegamento tra sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, presenti un valore programmatico generale che richiama il principio di coesione e di solidarietà degli stati membri posto a fondamento delle politiche economiche e sociali indicate nel Trattato, ma ben si presta ad un’applicazione anche al settore ambientale.

³⁶ Art.3-quater (Principio dello sviluppo sostenibile) del dlvo 152/06 come modificato dal dlvo n.4/08.

³⁷ Sia consentito rinviare a R. Rota, “Brevi note sui “nuovi” principi generali di tutela ambientale”, in questa Rassegna, n.4/2009, specie per le implicazioni sul tema della semplificazione. In tale lavoro si sottolinea l’emersione, dalle nuove disposizioni normative (dlvo n.4/08), di un’idea della tutela ambientale in senso circolare: l’ambiente come valore, principio e regola. La concezione “valoristica” dell’ambiente (ambiente come “categoria” in senso filosofico, predicato dell’agire, criterio che orienta), sembra infatti sottesa al “principio generale” ivi declinato (dello sviluppo sostenibile), principio che diventa anche “regola generale della materia ambientale” laddove fornisce, come canone per il bilanciamento degli interessi, la “considerazione prioritaria dell’ambiente”.

Inoltre, con riguardo alla ratio desumibile dalla complessiva formulazione delle disposizioni legislative di cui alla citata novella del 2008, può rilevarsi che il complesso rapporto uomo-natura ne esce specificato attraverso uno sviluppo graduale dei concetti espressi nelle disposizioni medesime. Infatti, dalla prospettiva antropocentrica (“bisogni delle generazioni attuali e qualità della vita delle generazioni future” (comma 1), precisate le modalità di attuazione del principio dello sviluppo sostenibile nell’esercizio del potere discrezionale della P.A - nel cui ambito “gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale” diventano “prioritari” (comma 2), anche nel rispetto del “principio di solidarietà per salvaguardare l’ambiente futuro” (comma 3) - si passa ad una prospettiva di tutela “olistica”, “integrata”: “salvaguardare il corretto funzionamento e l’evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane” (comma 4).

In tal modo si accredita normativamente quella visione “oggettiva” della tutela ambientale teorizzata da tempo, in un’ottica di antropocentrismo desoggettivizzato³⁸, e più di recente ridefinita “in una dimensione tesa ad elevare il nuovo diritto ambientale al ruolo di “interfaccia” tra società e natura, che “monitorando e registrando i cambiamenti ecosistemici, retroagisce sui comportamenti umani allo scopo di promuovere un processo permanente di aggiustamento dei tempi storici ai tempi biologici, necessario alla salvaguardia delle nostre opportunità di sopravvivenza, in quanto specie”.³⁹

Conferma dell’assunto della primarietà ambientale nel significato sopra precisato sembra inoltre rinvenirsi anche in alcune recenti pronunce del giudice amministrativo del nostro ordinamento, ove si consideri la ritenuta preminenza valoriale del paesaggio e dell’ambiente o anche la ritenuta prevalenza del principio di precauzione rispetto al principio di proporzionalità.⁴⁰

³⁸ Cfr. F. Viola, *Stato e natura*, Anabasi, 1995. Per i riflessi di tale impostazione sulla revisione degli schemi e degli strumenti di tutela per l’ambiente cfr., tra i primi Autori impegnati in tale direzione, F. Spantigati, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell’ambiente*, cit., p.236. Più di recente K. Bosselmann, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, in M. Greco (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000.

³⁹ Così M. Cafagno, op. cit., specie p. 64 e 65, per il quale il diritto ambientale è un processo di scoperta di percorsi adattativi. Inoltre, F. Fracchia, *La tutela dell’ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, p.493; dello stesso A., *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p.247.; G. Corso, *Categorie giuridiche e diritti delle generazioni future*, relazione al Convegno su Cittadinanza e diritti delle generazioni future, Copanello, 3-4 luglio 2009, in *Atti*, Rubettino, 2010.

⁴⁰ Cfr. Cons. Stato V, n.3770/09; TAR Molise 8/3/2011, n.99; TAR Veneto 7/4/2011, nn311 e 312 e Tar Lazio 7/4/2011, n.1268.