

11 OTTOBRE 2017

La tutela dell'ambiente “bene materiale  
complesso unitario” fra Stato e  
autonomie territoriali: appunti per una  
riflessione

di Giuliano Vosa

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

# La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione \*

**di Giuliano Vosa**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. Ambiente: bene materiale e materia oggetto, o valore costituzionale e materia trasversale? I dubbi della dottrina, le incertezze della giurisprudenza. 2. I beni e le cose: profili di un rapporto complesso. 3. Ambiente come “bene materiale complesso unitario”: una breve rilettura critica. 4. Oltre la reificazione del bene ambiente: una lettura alternativa della giurisprudenza costituzionale sull'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. 5. Conclusioni. Il bene giuridico ambiente fra Stato e autonomie territoriali.

## **1. Ambiente: bene materiale e materia oggetto, o valore costituzionale e materia trasversale? I dubbi della dottrina, le incertezze della giurisprudenza.**

Fino alla svolta centripeta impressa nel 2007 dalla giurisprudenza costituzionale, la menzione della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, a voce dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione come riformata nel 2001, era stata interpretata nel segno della continuità con l'assetto edificatosi prima della riforma, di fatto riproposto nella prassi immediatamente successiva.<sup>1</sup>

Quell'assetto, come è noto, faceva perno su di una lacuna significativa: l'assenza, nel testo costituzionale, della parola *ambiente*.<sup>2</sup> Tale lacuna impediva di ricostruire la *materia ambientale* quale campo unitario per

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Un'ampia ricostruzione in R. BIFULCO, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.s) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTI (cur.) *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, ESI, 2015, 225s.; *infra*, per ulteriore bibliografia. Che tale competenza avrebbe rappresentato uno snodo delicato dell'intero assetto dei rapporti fra Stato e autonomie era chiaro già da subito: cfr. M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, Seminario 14 gennaio 2022, Bologna, ora in *Archivio Rivista AIC*, 2002. Una ricostruzione degli scenari politici e della “sconcertante posizione di stallo” in cui versava ancora nel 2002-2003 l'attuazione della riforma del Titolo V è in A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione*, in *Archivio Rivista AIC*, (anche in *Giur. Cost.*, 2003).

<sup>2</sup> Lo segnala D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (cur.) *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Cedam, 2012, 233s., in part. 239s. Una “pagina bianca” definisce la materia ambientale M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 aprile 2009, 2, riprendendo una celebre definizione che fu riferita da L.PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3s., alle materie del “vecchio” art. 117 Cost. e agli elenchi contenuti negli Statuti speciali (cfr., sul punto,

l'esercizio di competenze legislative.<sup>3</sup> Di conseguenza, non veniva a configurarsi un bene materiale denominato “ambiente” ad oggetto della regolazione della materia correlativa, da assegnarsi in competenza a un livello di governo determinato. Al contrario, volta per volta spettava ai decisori competenti, secondo i rispettivi titoli, di assicurare un bilanciamento tra le posizioni in gioco, sì da proteggere in modo adeguato diritti e interessi di rilievo ambientale, il più delle volte instaurandosi una necessaria cooperazione.<sup>4</sup> Gli uni e gli altri, allora, si riconducevano alla portata operativa di un diritto

---

R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, 2004, 297s). Di contro, altre Costituzioni recano nel testo riferimenti all'ambiente e alla sostenibilità: cfr., ad es., l'art. 45 della Costituzione spagnola del 1978 e l'art. 9 della Costituzione portoghese del 1976. Una rassegna di diritto comparato è in D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in ID., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Franco Angeli, II ed. 2001, 11s.; da ultimo, C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Giuffrè, 2014, 337s.

<sup>3</sup> È stato autorevolmente sostenuto che talune norme della Costituzione, come l'art. 44 in tema di “razionale sfruttamento del sottosuolo” contenevano già *in nuce* una potenziale tutela per interessi e diritti a rilievo ambientale, pur non essendovi consapevolezza piena “riguardo a temi, ora preminenti, come quello della sostenibilità ambientale” (G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 611s).

<sup>4</sup> La competenza alla tutela ambientale sorge dapprima in modo frammentato, intrecciandosi ai trasferimenti di competenze operati con delega dello Stato per materie come l'urbanistica o l'agricoltura, ovvero intersecando altre materie assegnate alla competenza delle Regioni. In tal senso, appare paradigmatica la tutela dei parchi naturali. Si veda, ad es., C. cost., sent. 142 del 1972, là dove la Corte, nel dichiarare infondate numerose questioni di costituzionalità sul d. P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, relativo al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e pesca nelle acque interne, e dei relativi personali ed uffici, distingue dalla materia “agricoltura” l'istituzione di parchi nazionali, per divergenze quanto alla finalità, che per quest'ultima attiene a “soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio ...”, quindi diverso da “... quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola” (*Cons. dir.*, 6). Con la successiva sentenza n. 175 del 1976 (con cui dirime un conflitto di attribuzione sollevato dal Ministro per l'Agricoltura per delega del Presidente del Consiglio contro il Presidente della Regione Lazio) la Corte istituisce un meccanismo di intesa fra Stato e Regione interessata per la tutela del Parco. I giudici sentenziano che la Regione ha correttamente svolto tale azione in nome della competenza in materia urbanistica, le cui funzioni amministrative le erano state devolute col d.P.R. sopra menzionato; tuttavia, l'esercizio di tali competenze incontra un limite “nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive” (*Cons. dir.*, 3); un meccanismo che peraltro la decisione della Giunta si era riservata, sia pur limitatamente, di attivare. Sulla materia dei parchi, C. cost., sentenza n. 1029 del 1988, delinea tre fasce di competenza. In primo luogo, v'è un interesse “della comunità generale” riferibile allo Stato, che si declina mediante “un ampio potere programmatico, comprensivo tanto della posizione di direttive in ordine alla struttura e al funzionamento dei parchi, quanto della localizzazione e del dimensionamento dei parchi stessi nel territorio nazionale”. In secondo luogo, a un livello intermedio, “si collocano le competenze dell'ente-parco”; infine, appannaggio della Regione, “le competenze nel cui svolgimento consta l'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta”. Tale assetto deve svilupparsi, sostiene la Corte, secondo un “modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione” (*Cons. dir.*, 4.1, 4.2, 4.3). Cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000, in part. 8s. e 290s.; per l'inquadramento della cooperazione come mezzo per “superare la pietrificazione” delle materie, E. CHELI, *Modello di Stato regionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi” – Quaderno n. 3*, Giuffrè, 1993, 67s., in part. 73.

fondamentale – è il caso del diritto a un ambiente salubre, corollario del diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost.<sup>5</sup> – ovvero a un pubblico interesse preminente, quale quello protetto dalle clausole costituzionali poste a tutela del paesaggio, di cui all’art. 9, comma 2, Cost.<sup>6</sup>

In conseguenza di un tale assetto, si è detto che “l’ambiente”, pur senz’altro protetto dalla Carta costituzionale, non può associarsi ai beni, poiché non si identifica con un bene materiale e non opera come una materia oggetto quanto al riparto di competenze. Meglio può piuttosto associarsi a un *valore*: in tal modo, si fa veicolo di un interesse non ricompreso negli elenchi di cui all’art. 117 Cost., oggetto di tutela da parte dello Stato e delle Regioni, nell’esercizio dei rispettivi titoli di competenza costituzionalmente garantiti.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Sul punto, C. cost., sentenza n. 210 del 1987, dichiarando l’infondatezza della questione prospettata dalle Province autonome Trento e Bolzano contro la l. 8 luglio 1986, n. 349 (*Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale*) riconosce allo Stato “... lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell’ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione” (*Cons. dir.*, 4.5). La valutazione dell’interesse ambientale riceve così la copertura dell’art. 32 Cost., in quanto direttamente riferibile al novero dei diritti fondamentali della persona. Una linea, questa, che pare attraversare, malgrado la diversità di approcci, anche le forme di tutela dei diritti nello scenario europeo: cfr. C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all’ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 6, 999s.

<sup>6</sup> Sul cui inquadramento dogmatico A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, 6s., in part. 26s.; cfr., più specificamente, P. GIOCOLI NACCI, *Costituzione e ambiente*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Materiali di diritto costituzionale*, Cacucci, 1999, 224s. e, nella temperie successiva alla riforma, L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l’assetto delle fonti dopo la riforma dell’art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1169s. Con la sentenza 141 del 1972, ove la Regione Liguria impugna talune disposizioni del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, (*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici d’interesse regionale e dei relativi personali ed uffici*) la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione, avalla la tesi della “separazione dell’urbanistica in senso proprio ... dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d’insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze” (*Cons. dir.*, 3). Pertanto, “[l]e dette bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica” restando affidate alla competenza dello Stato. Si veda altresì la sentenza n. 151 del 1986, che respinge la questione di legittimità sollevata da varie Regioni avverso il d. l. 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*) convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431, recante “... una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale” e perciò “aderente all’art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell’ordinamento, assume il detto valore come primario” (*Cons. dir.*, 4). *Ex multis*, cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (cur.) *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, 1975, 442s.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, 1981, 508s.; G. F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, 1995, in part. 2 s., 214s.; A. ANGIULI, *Diritto e processo nella tutela del paesaggio: percorsi di una integrazione tra ordinamenti*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. 2, ESI, 2011, 1009s.

<sup>7</sup> Sull’articolata protezione che la Costituzione accorda all’ambiente nel raccordo tra l’art. 9 e l’art. 32, *ex multis* P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1998, in part. 650s.; cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, 1998, 851s. e G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, 1996, vol. 2, 1122s., in part. 1133s., 1141s. Da ultimo, cfr. E. MOSTACCI, *L’ambiente e il suo diritto nell’ordito costituzionale*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell’ambiente*, Vol. I, Giuffrè, 2014, 271s., e B. CARAVITA di TORITTO, A.

Entrata in vigore la riforma del Titolo V della Carta, la tutela dell'ambiente – pur comparso espressamente tra le “materie” di competenza esclusiva statale – è stata ritenuta tale in senso lato, *trasversale* agli elenchi suddetti.<sup>8</sup> A prescindere dall'incerta definizione di ambiente, la Corte si studiò di non stravolgere le modalità applicative del riparto di competenze relativo alla tutela ambientale.<sup>9</sup> In concreto, tali modalità venivano ad articolarsi intorno a due principi fondamentali, in relazione dialettica fra loro: l'azione unitaria del livello di governo centrale e la miglior tutela del livello di governo decentrato.<sup>10</sup> Tesi a risolvere nel merito le questioni di rilievo ambientale, tali principi instauravano una cooperazione continua fra Stato e Regioni, attingendo al sostrato teorico ed alle caratteristiche operative del principio di sussidiarietà.<sup>11</sup>

---

MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA di TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (cur.) *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016, Parte I, cap. 7.

<sup>8</sup> La sentenza n. 407 del 2002, ove la Corte dichiara infondata la questione sollevata dal Governo sulla legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (*Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*) esclude che tale attività rientri nella tutela della sicurezza, ascrivendola alla tutela ambientale; all'atto di delineare i confini della relativa materia, in un passaggio ormai celebre, insegna che “[a] questo riguardo va precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie ... In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze” (*Cons. dir.*, 3.2). Cfr. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 312s.; *ibid.*, si veda S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 318s. e F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”*: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2002, 2951s.

<sup>9</sup> In effetti, nella sentenza n. 407 del 2002, il richiamo al trattamento della materia ambientale antecedente alla riforma non potrebbe essere più esplicito: “ ... 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” (*Cons. dir.*, 3.2). Interessante, peraltro, il rinvio ai lavori preparatori della riforma, i quali “ ... inducono a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”. Cfr. A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2030s.; M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 giugno 2002, in part. 3s.

<sup>10</sup> *Amplius* M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 280s., 285s.; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & sviluppo*, 2009, 585s.

<sup>11</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), 12/2007, anche in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (cur.) *Trasformazioni della funzione legislativa (Vol. IV) Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene, 2007, 113s. M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 aprile 2009, 7, parla per la materia ambientale di “potestà sostanzialmente concorrente, o comunque ripartita” fra Stato e Regioni, anche se intesa in un senso diverso dal rigido riparto “principi-dettagli”

In tal modo, le Regioni venivano a disporre di un duplice titolo (*diretto*, ossia conferito dalle leggi statali che, nel regime antecedente alla riforma, avevano operato trasferimenti di competenze su materie ambientali in capo ad esse, e *indiretto*, cioè fondato su altre materie che la Costituzione assegna alla loro competenza, residuale o concorrente)<sup>12</sup> per l'esercizio di potestà legislativa e regolamentare volta alla regolazione di diritti e interessi a rilievo ambientale. In particolare, mentre il titolo diretto ha la sua base giuridica in una legge statale, cui potrebbe apportare deroghe (come ad esempio nel caso di standard più elevati di tutela)<sup>13</sup> quello *indiretto* è immediatamente applicativo del riparto di competenze sancito dal Titolo V della Costituzione:<sup>14</sup> sanzionerebbe quindi, riconoscendo l'autonomia politica della Regione, l'impossibilità giuridica per lo Stato di imporre per legge un limite generale alla potestà legislativa delle Regioni, la cui competenza trova un sostegno di pari forza nell'art. 117 Cost., nuovo testo.<sup>15</sup>

Il quadro tracciato nei primi anni successivi alla riforma è venuto radicalmente modificandosi nel 2007. L'insegnamento impartito dalla Corte nell'arco di alcuni anni ha il pregio della chiarezza d'intenti – benché

---

di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Sulla carenza di previsioni ad hoc, nel testo della riforma, per disciplinare le forme della sussidiarietà e i meccanismi di un'intesa, in senso lato, cfr. L. TORCHIA, "Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, 647s., e R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002, 1-6.

<sup>12</sup> Cfr. in generale M. CARRER, *Il legislatore competente: statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, 2012, ad es 259s.; G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, cit. In un senso, forse, leggermente diverso quanto alla qualifica di "diretto" e "indiretto", cfr. M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, cit., 22-23.

<sup>13</sup> Così, ad es. C. cost., sentenze n. 259 del 2004 e n. 214 del 2005, in materia di delega agli enti locali di funzioni amministrative (*Cons. dir.*, rispettivamente, 2.1 e 2). In particolare, nella sent. 259 del 2004, la Regione era stata abilitata da una legge statale (31 luglio 2002, n. 179, *Disposizioni in materia ambientale*) al rilascio di autorizzazioni per talune attività in mare solo in specifici casi; mentre la Regione Toscana, con legge 4 aprile 2003, n. 19, aveva conferito alle Province la facoltà di rilasciare autorizzazioni per due casi ulteriori. La Corte, premessa la natura trasversale della materia ambientale, ha negato che vi sia un contrasto tra le disposizioni, poiché il primo caso rientrerebbe in una mera esplicazione delle facoltà conferite alla Regione (nella fattispecie, dei tipi di materiali per i quali poteva disporsi autorizzazione) e il secondo caso era stato già delegato alla competenza regionale da un decreto legislativo precedente all'entrata in vigore della riforma del 2001 (11 maggio 1999, n. 152, art. 35) attuativo di una direttiva comunitaria.

<sup>14</sup> Cfr. la sentenza n. 108 del 2005, che accoglie la questione sollevata dal Governo sulla legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (*disciplina dell'attività di cava*) poiché contrastante con una disciplina statale adottata prima del 2001 (legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*). La legge umbra introduceva deroghe su base regionale al regime dei parchi naturali. Tali deroghe, tuttavia, operando *in peius*, risultavano illegittime, poiché in violazione degli "standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale" (*Cons. dir.*, 3.1) posti dallo Stato. Sul punto, M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine mobile delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *Archivio Riv. AIC*, 11 aprile 2005.

<sup>15</sup> In linea generale, tale regola vale sia per le competenze concorrenti, che per quelle residuali. La regola della derogabilità *in melius* assurge a parametro generale, le cui eccezioni si motivano in base alla sussistenza di interessi a carattere nazionale: cfr. C. cost., sentenza 307 del 2003, che accoglie talune questioni sollevate dal Governo su leggi regionali (Marche, Puglia, Campania e Umbria) in tema di inquinamento elettromagnetico. In proposito, Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003, 3, annota che "[q]uesta è forse la dimostrazione che l'interesse nazionale, pur formalmente espunto dal testo costituzionale, continua, al cospetto del principio di unità ed indivisibilità di cui all'art. 5 Cost., a condizionare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione".

non siano mancate, da parte della dottrina, segnalazioni di aporie teoriche e di incertezze pratiche<sup>16</sup> – e il vanto di fondarsi su di un sostrato dogmatico corposo, di illustri origini e nobili intenzioni. Si serve infatti di una ricostruzione dottrinarina ambiziosa e sofisticata, che attinge al patrimonio del diritto romano e lo legge in controluce alla genesi del diritto di proprietà.<sup>17</sup>

Secondo la linea inaugurata dalla giurisprudenza costituzionale nel 2007, l'ambiente è un *bene giuridico materiale complesso e unitario*. Tale lettura s'informa a una ricostruzione assai moderna dei beni giuridici, la cui ispirazione sta nel fecondo *humus* culturale che cementa le linee ricostruttive dei *beni comuni*.<sup>18</sup> Attingendo a un bacino profondo del pensiero giuridico, la concezione dell'ambiente-bene arricchisce un flusso vivido, che irriga numerosi campi del rapporto autorità-libertà, e che segue alimentando non poche battaglie politiche combattute in nome dei diritti.<sup>19</sup>

Tuttavia, dalla concezione dell'ambiente-bene, la Corte costituzionale ha tratto una conseguenza radicale: in quanto bene, con riguardo al riparto di competenze, l'ambiente opera come materia in senso proprio, ossia *materia-oggetto*.<sup>20</sup> Pertanto, vede affidata alla competenza dello Stato la decisione ultima sulla propria tutela, cioè sul bilanciamento fra interessi a rilievo ambientale e altri interessi rilevanti.<sup>21</sup> La “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” si immette allora nei binari di un deciso monismo nomopoietico, poiché tutta ricompresa nell'autonomia decisionale di un livello unico, quello centrale.

Negli ultimi anni, le soluzioni offerte dal Giudice delle leggi quanto al riparto di competenze hanno mostrato un elevato grado d'incertezza: la fedeltà al modello dell'ambiente bene e alle sue implicazioni

---

<sup>16</sup> *Ex multis*, M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 4-5, 25s.; F. FONDERICO, *La Corte costituzionale ed il codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 4, 368s.

<sup>17</sup> Per tutti, si veda P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 dicembre 2011, in part. 5s.; dello stesso A., si legga altresì *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11 luglio 2012, in part. 3s., 38s.

<sup>18</sup> Non potendosi, per ragioni evidenti, esaurire in queste righe un argomento tanto vasto, si fa rinvio ad *infra*; nonché, per ora, ad A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3\2014, 2s., ove ulteriore bibliografia.

<sup>19</sup> Si leggano, *ex multis*, S. RODOTÀ, *Il valore dei beni comuni*, in *La Repubblica*, 5 gennaio 2012; S. SETTIS, *Una Repubblica fondata sul bene comune*, in *MicroMega*, 10 aprile 2014.

<sup>20</sup> M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, cit., 4-5, sintetizza in quattro punti le conseguenze di una lettura della tutela dell'ambiente come materia oggetto. Sarebbero affidate in via esclusiva allo Stato, difatti, la potestà legislativa di allocazione delle funzioni amministrative e l'affidamento di potestà regolamentare alle Regioni, svuotandosi ogni titolo di competenza diretta; la facoltà di adempiere agli obblighi di attuazione delle direttive comunitarie che risultino espressione della politica ambientale (art. 174s. TCE, oggi art. 191s. TFUE); da ultimo, in particolare, la potestà legislativa indiretta delle Regioni in materia di ambiente verrebbe subordinata alla competenza legislativa statale, potendo queste derogare alle discipline statali solo se espressamente abilitate a tal uopo dalla legge dello Stato.

<sup>21</sup> Non manca chi ha notato che il *revirement* giurisprudenziale ha coinciso con un'esigenza politica molto sentita, quella di “difendere” il Codice dell'ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152) adottato in un contesto politico-istituzionale assai delicato. Cfr. *ex multis* N. LUGARESI, *Il contenzioso costituzionale sul “Codice dell'ambiente”, tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, in *Le Regioni*, 3/2010, 557s., in part. 560s.; F. FONDERICO, *La Corte costituzionale ed il codice dell'ambiente*, cit., 368.

ha conosciuto più d'un tentennamento. Da un canto, la declaratoria di incostituzionalità di leggi regionali che interferiscono con la disciplina statale in materia di ambiente trova, nella motivazione della Corte, cenni non marginali alla “adeguatezza” della decisione di merito operata dallo Stato, su cui il controllo giudiziale assume toni forti.<sup>22</sup> Ancora, in altre pronunce si trattano gli effetti del concorso tra la potestà esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e quella concorrente su altri titoli in maniera non priva di ambiguità quanto alla possibile interferenza fra i due titoli, ed all'effettiva tenuta della *preemption* in favore dello Stato.<sup>23</sup> D'altro canto, in una pronuncia di poco successiva in tema di rifiuti, la Corte riprende lo schema della *preemption* più ortodossa, precludendo alle Regioni l'esercizio di potestà legislativa finanche là dove non vi sia alcuna normativa statale.<sup>24</sup> In altre materie, pur tuttavia attinenti alla tutela dell'ambiente,

---

<sup>22</sup> Si veda C. cost., sentenza n. 1 del 2010, che accoglie la questione sollevata dal Governo sulla legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (*Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente*) che esonerava da valutazione d'impatto ambientale o valutazione d'incidenza i rinnovi delle concessioni in attività da almeno cinque anni (*Cons. dir.* 3.1 e 3.2). Cfr. P. FALLETTA, *La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), in part. 13.

<sup>23</sup> Si veda ad es. Corte cost., sentenza 214 del 2008, in cui si accoglie la questione di legittimità sollevata in via incidentale sulla legge regionale dell'Emilia Romagna, 1 giugno 2006, n. 5 che escludeva la rimodulazione degli interventi di bonifica concordati ma non realizzati, divergendo dalle previsioni del d. lgs. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente). Secondo la Corte, le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire finalità di tutela ambientale, ma solo ove il perseguimento di tali finalità sia un “effetto indiretto e marginale” della disciplina adottata dalla Regione nella propria competenza (*Cons. dir.*, 3.1). Nella sentenza n. 61 del 2009, ove la Corte accoglie due delle tre questioni sollevate dal Governo su altrettanti articoli della legge della Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, in tema di rifiuti, la Corte riconosce che “le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati. Con ciò, certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze”. Sembrerebbe, questa, un'apertura alla possibilità di deroga regionale alla normativa statale; tanto più che la Corte soggiunge “[s]i tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione”. (*Cons. dir.*, 4 b). Cfr. M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, cit., 23.

<sup>24</sup> Cfr. ad es. Corte cost., sentenza n. 373 del 2010, ove è dichiarata l'incostituzionalità di una legge regionale della Puglia (n. 36 del 2009, in esecuzione della competenza regionale conferita dal Codice dell'ambiente) là dove dispone che la Regione disciplini gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more dell'intervento del legislatore nazionale, “come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani”. La Corte (*Cons. dir.*, 2.1) chiarisce che “[l]a competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia ... pur in assenza della relativa disciplina statale”. Sul punto, critico A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12 gennaio 2011, per il quale (p. 4) tale decisione riverbera direttamente “sull'idea che si ha di autonomia regionale”. Sulla stessa falsariga, *inter alia*, la sentenza n. 58 del 2015, ove la Corte censura in via incidentale la legge 24 ottobre 2002, n. 24 della Regione Piemonte, in materia di rifiuti, che stabiliva un contributo minimo da destinarsi ai Comuni sede degli impianti di trattamento di scarti animali ad alto rischio, da parte di coloro che li gestiscono. La Corte rammenta che “[l]ale disciplina, «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali»; pertanto “«costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo

la Corte appare invece più disponibile a mantenere in capo alle Regioni una certa facoltà d'interlocuzione, benché finisca per riconoscere allo Stato il potere di rinvenire un “punto d'equilibrio” fra “le esigenze” in gioco.<sup>25</sup> Infine, in talune pronunce del 2016 e 2017, l'intero apparato dogmatico dell'ambiente bene sembra diradarsi, benché in modo parziale, per far posto allo strumentario concettuale dell'ambiente valore e della corrispettiva trasversalità della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. j) Cost.<sup>26</sup>

---

peggiorino»” (*Cons. dir.* 3.3). Un ampio approfondimento in materia, con ulteriore giurisprudenza, è in A. M. CECERE, *Rifiuti: un'emergenza stabilizzata*, in S. STAIANO (cur.) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 437s., in part. 438-440.

<sup>25</sup> Con la sentenza n. 178 del 2013, la Corte, là dove dichiara l'incostituzionalità dell' art. 3 comma 2 e dell' allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante disposizioni in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in quanto limiterebbe l'assoggettabilità a VAS di taluni piani e progetti ai soli casi in cui “abbiano potenziali effetti sull'ambiente”, sostanzialmente riduce il titolo indiretto per la potestà legislativa regionale in materia di tutela dell'ambiente a “interventi specifici” ammessi “sempre che non compromettano un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato” (*Cons. dir.*, 2.1). Non può non notarsi, allora, che se spetta allo Stato rinvenire un punto di equilibrio fra i diritti e gli interessi in gioco, ciò implica che la determinazione del bene giuridico ambiente resta tutta intera nell'ambito della potestà legislativa centrale. La teoria del punto di equilibrio, dunque, non fa altro che ribadire il vincolo legislativo statale alla potestà regionale, che resta ad essa subordinata. Sulla stessa lunghezza d'onda, C. cost., sent. 188 del 2013, accoglie la questione di legittimità sollevata in via incidentale sull'art. 5, comma 23, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, ove si disponeva che taluni impianti eolici a bassa potenza fossero esentati dall'obbligo di VIA, senza che una siffatta esclusione fosse contemplata né esplicitamente autorizzata dalla normativa statale. Cfr. M. MICHETTI, *L'ambiente in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2013, 1-4.

<sup>26</sup> Nella sentenza 210 del 2016 la Corte dichiara l'illegittimità di numerose questioni sollevate dal Governo sulla legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, in materia di attività estrattive. La Corte esordisce (*Cons. dir.*, 3) con un deciso *endorsement* della teoria dell'ambiente come valore, citando espressamente la sentenza n. 407 del 2002 e trascurando ogni altro precedente; espressamente, allo stesso modo, riconosce alle Regioni il potere di “fissare standards di tutela più elevati” negando quello di *derogatio in peius*. Nello stesso passaggio, nondimeno, la Corte avalla la teoria del punto di equilibrio e – citando più recente giurisprudenza – giunge a dichiarare: “... non è affatto in discussione che la potestà legislativa in materia di cave, spettante alla Regione a titolo residuale, trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lett. j)”. Attingendo palesemente ora dall'uno, ora dall'altro dei paradigmi fin qui illustrati, la Corte resta a metà del guado tra l'una e l'altra delle ricostruzioni tracciate. Più di recente, C. cost., sen. n. 77 del 2017, dichiara infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo sull'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (*Disposizioni di adeguamento della normativa regionale*) che conferisce agli enti locali funzioni amministrative in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia. La Corte (*Cons. dir.*, 3) esordisce con il medesimo *incipit* – praticamente parola per parola – della sentenza 210 del 2016, sia nella menzione dell'ambiente come valore, sia nel richiamo alla teoria del punto di equilibrio; giunge perfino a bollare la difesa regionale – la quale aveva eccepito l'appartenenza della materia in questione al “governo del territorio” e dunque alla potestà concorrente – come evocativa di “una prospettiva superata, in contraddizione con quanto, in più occasioni, affermato da questa Corte”. Non è chiaro, tuttavia, quale sia esattamente tale prospettiva, e in che senso, esattamente, debba ritenersi superata. Interessante, a dir il vero, che la Corte dirima la questione nel merito, segnalando che “nessuna delle previsioni normative statali richiamate dal ricorrente appare, effettivamente, contraddetta dalla disposizione impugnata, dovendosi intendere in una prospettiva di integrazione e rafforzamento della disciplina posta a tutela dell'ambiente”. Per un più specifico commento a tale ultima sentenza, con ulteriori richiami bibliografici, F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Rivista Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 3/2017, 1-24, in part. 5s.

È dunque in questi termini, ambigui e non di rado confusionari, che si delinea quel rapporto di proporzione fra nozione di ambiente e criteri informativi del riparto di competenze in merito alla tutela ambientale – da un lato tra bene e materia oggetto, dall’altro tra valore e materia *trasversale* – che la Corte sembra presupporre, e sul cui funzionamento ci si propone di indagare. Appare infatti che, là dove l’ambiente acquisti caratteri di materialità, il linguaggio dei beni giuridici conduca a un accentramento delle competenze relative e a un sempre maggiore *self-restraint*, da parte del giudice costituzionale, verso le scelte compiute dal legislatore statale.<sup>27</sup> Viceversa, ove all’ambiente si conferisca dignità di valore costituzionale, il relativo concetto scivola verso una maggior apertura, tanto nei rapporti Stato-Regioni, quanto in tema di sindacato di merito sulle scelte.<sup>28</sup> Tuttavia, dei due modelli teorici, l’ampia miscellanea che deriva dalle perduranti incertezze dogmatiche che si intravedono negli itinerari argomentativi della Corte autorizza chi si accosti al tema a fare ampio, legittimo esercizio di dubbio.

---

<sup>27</sup> Cfr. per un esaustivo *excursus* P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, Relazione al Convegno di studi su *Ambiente In-Formazione*, Roma, 20 gennaio 2010, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Resta sullo sfondo il tristemente celebre “caso ILVA”, su cui la Corte (sentenza 85 del 2013) ha com’è noto dichiarato infondate le censure di incostituzionalità degli articoli 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*) c.d. “salva-Ilva”. Non potendo, per ragioni evidenti, esaurire qui la trattazione di una vicenda tanto complessa, si fa rinvio *ex multis* a R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione: chi deve prevenire i reati ambientali?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1-6; V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste della questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente*, in *Rivista AIC*, 3\2013, 20 settembre 2013, 14. Si legga inoltre M. BONI, *Le politiche pubbliche dell’emergenza e tra bilanciamento e “ragionevole” compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine del caso Ilva*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ove si approfondiscono i termini del bilanciamento tracciato dalla Corte. L’A. scrive: “[n]el risolvere la questione Ilva, la scelta dei giudici costituzionali di operare il bilanciamento non tra libertà d’impresa e salute, ma tra questa e diritto al lavoro, inteso come fondamento dell’ordine repubblicano (di cui all’art. 1, più che 4, della Costituzione) è stata quella di dover preservare la tenuta dei livelli occupazionali anziché quella degli standard sanitari” in quella che l’A. considera un’applicazione del principio di ragionevolezza, sia pure in una “supplenza sofferta” della Corte di fronte alle “afasie della politica” (p. 24 e nota 104). Ora – a parte il fatto che la sostituzione del parametro sembra alludere all’ineluttabilità empirica, cui il diritto si adegua, di quella che è invece una scelta politica, e cioè che i costi dell’emergenza non possano addebitarsi a ILVA, ma ricadano comunque sui lavoratori, di tal guisa che il diritto da bilanciare sia quello a loro ascritto, e non quello riconosciuto all’impresa – la Corte, scrivendo, fra l’altro, che “... il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell’attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell’ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe” (*Cons. dir.*, 12.2) adombra una valutazione di merito (“senza tuttavia sottovalutare ...”) che suona ad avallo implicito, benché indimostrato, della tesi a favore della legittimità del decreto. Non può dimenticarsi, infatti, che il dubbio di costituzionalità nasceva (tra le altre censure) anche dal fatto che tale “grave compromissione della salute” fosse stata “sottovalutata”, “in quanto, consentendo l’esercizio dell’iniziativa economica privata con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana, la disciplina in questione annullerebbe la tutela del diritto fondamentale alla salute e all’ambiente salubre” (*Cons. dir.*, 1, penultimo alinea). Sembrerebbe quindi, la valutazione della Corte, anche in considerazione del mutato parametro, molto più vicina a un blando sindacato di non manifesta irragionevolezza che allo *strict scrutiny* tipico dei diritti fondamentali.

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, 2006, in part. 93s.; M. CARRER, *Il legislatore competente*, cit., ad es. 274s.

Allora, a dieci anni dal primo, deciso *revirement*, e nel mezzo di una giurisprudenza che pare sconfessarne l'impianto teorico per sovvertirne – forse – le conseguenze pratiche, non sembra superfluo rileggere, pur brevemente, le premesse dogmatiche, ideali e sociali su cui si fondano le concezioni dell'ambiente e il riparto di competenze in ordine alla sua tutela, onde se ne verifichi la portata sul metro delle reazioni generate. Difatti, nel confronto tra ambiente-bene e ambiente-valore, pare leggersi non solo l'evoluzione di un concetto versatile e sfuggente come l'ambiente, ma anche la direzione di senso in cui muovono gli istituti e i principi che ispirano, nel complesso, il riparto di competenze fra Stato e autonomie.<sup>29</sup>

A ben vedere, infatti, l'alternativa bene-valore quale strumento concettuale per costruire la nozione di ambiente si dimostra assai ricca di implicazioni.<sup>30</sup> Nella linea tenuta dalla Corte, mentre *valore* è concetto *etico* – collocandosi a monte della decisione sulla tutela ambientale, di cui orienta gli esiti secondo l'apprezzamento dei decisori – la qualifica di *bene* avrebbe carattere interamente *giuridico*; anteriore al momento in cui si forma l'apprezzamento degli interessi a sostegno di tale decisione, ne costituirebbe la razionalizzazione in diritto. In tal modo, l'ambiente si porrebbe come *oggetto*, e non *criterio* informatore, della decisione sulla sua tutela.

La differenza tra i due modelli è notevole. Nel primo caso, il campo d'azione degli interessi ambientali si ha per tracciato a monte rispetto alla tutela, di cui è oggetto: che cos'è "l'ambiente" si ha implicitamente per già dato, presupposto dell'attività di tutela. Ora, poiché la competenza legislativa esclusiva ricopre la tutela dell'ambiente, la valutazione in ordine alla composizione di interessi a rilievo ambientale che

---

<sup>29</sup> Che dai modelli di cooperazione tra le istituzioni, in modo particolare dall'intreccio delle relazioni intergovernative, siano caratterizzate quelle forme di Stato "unitario composto" che segnano l'esperienza costituzionalistica occidentale contemporanea è la tesi di R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, 1995, in part. 40s., ove – con riferimento al controllo federale nell'ordinamento tedesco, nella sua evoluzione dal *Reich* guglielmino al *Grundgesetz* di Bonn – si elaborano quei principi volti "a temperare sostanzialmente gli interessi statali e regionali nell'esercizio delle rispettive competenze" (*ibid.*, 41) come la "lealtà federale (*Bundestreue*) e la leale collaborazione.

<sup>30</sup> Sono molteplici i tentativi di dare una definizione giuridica dell'ambiente. Annota M. CECCHETTI, *Principi*, cit., 2s., che gli studiosi hanno oscillato fra definizioni analiticamente corrette ma inservibili per la scienza del diritto, che mantiene "l'esigenza di definire il significato delle parole e dei concetti che utilizza", e definizioni giuridicamente fruibili ma poco puntuali sotto l'aspetto scientifico. Del resto, il requisito stesso dell'unitarietà dell'ambiente è stato inizialmente revocato in dubbio (cfr. E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')* – *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig. It.*, UTET, 1980, I, 258s.) evidenziandone l'inafferrabile poliformità, che si distende lungo almeno tre dimensioni: quella relazionale, quella geografico-territoriale e quella temporale (S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente (Appunti di teoria generale del diritto)* in *Giur. It.*, IV, 1989, 306s., in part. 317 ove nota che l'ambiente "è nulla, proprio perché è tutto"). È noto che per M. S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15s., "ambiente" rappresentasse una sommatoria di profili giuridicamente rilevanti, piuttosto che una nozione giuridica *ex se*. Una rassegna delle diverse posizioni, divise in "monistiche" e "pluralistiche", è in B. CARAVITA di TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (cur.) *Ambiente e diritto*, I, Olschki, 1999, 180s. Più di recente, "su tale dicotomia semantica del concetto di ambiente", M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità fra diritto comunitario, nazionale e regionale*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 23, Giuffrè, 2009, 7s.

definisce i modi di tutela dell'ambiente assorbe l'individuazione del bene oggetto di tutela, compenetrandosi l'una e l'altra in una sola scelta. Cos'è l'ambiente, e come si tutela, sono quindi parte della stessa competenza, fissata in capo allo Stato. Dettati a un tempo l'oggetto e la sua tutela, i confini della materia "tutela dell'ambiente" ne escono tracciati in modo definito, perché è *ambiente* tutto e solo quello che lo Stato individua come tale stabilendone la tutela.

In tal modo, la competenza esclusiva statale opera una *preemption* verso eventuali successive valutazioni difformi da parte delle Regioni, cui è precluso l'intervento. Parimenti, il sindacato della Corte sul merito della decisione e sulla sua rispondenza con il quadro dei diritti costituzionali rischia di piegare verso una mera formalità, il cui orizzonte è l'accertamento della sussistenza di posizioni relative alla materia ambientale, e la cui misura tende alla *non manifesta irragionevolezza* della valutazione operata dallo Stato.<sup>31</sup>

Nel secondo caso, l'ambiente-valore è criterio decisionale per determinare in concreto il riparto di competenze. Non essendoci un bene ambiente preesistente alla tutela, della quale sia oggetto, è direttamente la tutela di certe situazioni giuridiche che, in concreto, disegna il campo dei diritti e interessi in materia ambientale e ne rivela i tratti, insuscettibili di una razionalizzazione completa. Tale campo si modella in base alle valutazioni di tutti i livelli di governo secondo il rispettivo titolo, fissato in Costituzione; pertanto, la valutazione statale circa la sussistenza di interessi a rilievo ambientale non fa scattare alcuna *preemption*, poiché gli altri soggetti della normazione restano abilitati – nell'esercizio di competenze proprie – alla disciplina di diritti e interessi a rilievo ambientale. Allo stesso modo, il sindacato giudiziale non tende a cristallizzarsi nella non manifesta irragionevolezza della valutazione del legislatore, ma si serve di tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per vagliare nel merito le scelte compiute da ciascuno dei decisori competenti.

Fin qui il dualismo astratto fra modelli paradigmatici. In concreto, come si è visto, le soluzioni apprestate ai casi della vita seguono ora l'uno, ora l'altro dei paradigmi costruiti, fino a dar spazio a letture tanto ardite quanto costose sul piano dei principi. Così, a uno sguardo più attento, la nozione giuridica di ambiente, imbrigliata fra *bene* e *valore* come irriducibili poli di una dicotomia, appare assai confusa, gravata com'è di un'accumulazione stratificata di concetti, spesso incoerenti e fra loro in conflitto, che proprio a

---

<sup>31</sup> Cfr. sul punto S. MANGIAMELLI, *Il Titolo V alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in Riv. AIC, 2/2016, 29 maggio 2016, in part. 14 e nota 62, ove peraltro cita A. HILL, *The Law-making Power of the Federal Courts: Constitutional Pre-emption*, in *Columbia Law Review*, 67-6, 1024s., 1037; di quest'ultimo A., cfr., p. 1024-1025 e note 2-3, la menzione di *United States v Standard Oil Co. California*, 332 US 301 (1947), in cui la Corte Suprema asserisce che in taluni casi le competenze di una Corte federale si restringono davanti al potere dello Stato in sé considerato.

causa di simili contraddizioni interne vedono notevolmente attenuarsi, se non forse disperdersi, la loro portata assiologica.<sup>32</sup>

L'ipotesi che, pur nella sua brevità, questo lavoro si prefigge di sostenere è che tale accumulazione – frutto dell'urgenza di assegnare all'ambiente una definizione, onde si potesse assoggettarlo a tutela – abbia accomunato strumenti assai eterogenei, poiché sorti in epoche fra loro diverse del costituzionalismo.<sup>33</sup> Tale reciproca diversità si apprezza non tanto, forse, sotto l'aspetto temporale, ma sotto quello concettuale, poiché si lega alle coordinate basilari della società di riferimento: le relazioni fra il potere e la persona, nonché tra questa e il mondo circostante.<sup>34</sup>

Se si accetta questa premessa, un'indagine, ancorché superficiale, sui principi che tali coordinate supportano, offre prospettive interessanti sia quanto alla nozione di ambiente, sia quanto al riparto di competenze sulla tutela dell'ambiente stesso. Tali prospettive, in particolare, condurrebbero a revocare in dubbio l'esistenza di una dicotomia tanto netta fra bene e valore, con riguardo all'ambiente;

---

<sup>32</sup> La confusione tra modelli paradigmatici e l'incoerenza tra le premesse teoriche e conseguenze che se ne traggono mettono in luce la difficoltà di “definire” le materie di competenza regionale, gettando un fascio di luce sulla precarietà del tentativo di servirsi come capisaldi per tracciare i rapporti fra Stato e autonomie. La norma sulla competenza, che enuclea una “materia”, è infatti soggetta al divenire del tempo, sottoponendosi alle interpretazioni successive da parte degli attori della produzione giuridica, così come le definizioni che essa ospita nel proprio seno. Sul punto, M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC*, 3/2016, 18 maggio 2016, in part. 2-7 e nota 8. Sembra questo un indizio della deformalizzazione della norma sulla competenza, che si verifica all'interno dello Stato costituzionale di democrazia pluralista, per effetto stesso del pluralismo, di cui il principio autonomista (su cui R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.) *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, 132s.) è espressione. La competenza diviene allora “croce e delizia” per il giurista positivista di diritto costituzionale, abituato a “dedurre la validità dalla struttura formale della norma” (*ibid.*, 7). Cfr., sul punto, G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, cit., e dello stesso A. *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461s. Più in generale, E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (cur.) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, vol. IV, 3597s.

<sup>33</sup> Si assume in questa sede che possano e anzi debbano individuarsi rotture e linee di continuità all'interno del costituzionalismo. Cfr. sul punto C. MARTINELLI, *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, II ed., Giappichelli, 2016, in part. 4s., 31s. Di qui allora, forse, quel pragmatismo che ha talvolta indotto sia il legislatore, sia i giudici e la stessa dottrina a servirsi in tema di ambiente di nozioni ed istituti giuridici noti, conferendo loro, tuttavia, un significato difforme da quello che avevano generalmente assunto nel corso della loro evoluzione. Sul punto, cfr. M. C. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, 1996, in part. 238s. sull'assegnazione di diritti soggettivi alla “natura” – come se quest'ultima fosse, alla stregua della persona, un soggetto di diritti – allo scopo di dotare gli interessi e i diritti che vi afferiscono di uno strumento “forte” per un'adeguata tutela. In tal senso, rispetto all'elaborazione giuridica della figura del diritto soggettivo, emerge una corrispondente elaborazione della “natura” secondo percorsi innovativi ed affascinanti, pur difficilmente fruibili in contesti diversi, a causa delle peculiari implicazioni filosofiche, antropologiche e cosmologiche che ne conseguono (emblematico, ad es., il caso dell'Ecuador, su cui L. F. MACÍAS GÓMEZ, *El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador. Un reto a la tradición constitucional*, in *Iuris Dicio*, 2011, 12-14, 151s). Cfr. L. PALAZZANI, *La filosofia per il diritto. Teorie, concetti, applicazioni*, Giappichelli, 2016, in part. 45s., 48.

<sup>34</sup> Cfr. M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa del futuro*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (cur.) *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, 2008, 57s.

evidenziando, al contrario, le convergenze fra le rispettive direttrici teoriche. Verrebbe quindi a dissolversi il nesso tra la concezione di ambiente-bene e la competenza esclusiva dello Stato. Di contro, emergerebbe come la ricostruzione della nozione di ambiente come bene giuridico materiale, proposta dalla Corte, pur feconda di implicazioni dogmatiche, generi conseguenze diverse da quelle dedotte dalla Corte medesima in ordine al riparto di competenze.

In tal senso, vorrebbe allora invitarsi alla rilettura dell'art. 117, comma 2, lett. s): valorizzando il concetto di ambiente-bene in quella chiave moderna suggerita dalla Corte nel 2007, la Costituzione non implicherebbe l'automatico accentramento della tutela; ma al contrario indicherebbe la via per un meccanismo di tipo sussidiario, che responsabilizzi, al di là della ristretta alternativa Stato-Regioni, le autonomie territoriali più prossime ai cittadini, quali Comune e Città metropolitane, ogni qualvolta la produzione giuridica incontri diritti e interessi di rilievo ambientale.

Si inizi il cammino con l'esame del concetto di bene giuridico quale oggi si mostra agli occhi dell'interprete, lungo quella traiettoria evolutiva che dall'identificazione con una cosa gli ha conferito maggior raffinatezza concettuale, sì da potersi misurare con entità complesse come l'ambiente.<sup>35</sup> Appare infatti che il *background* teorico di cui si serve la Corte, a volerlo esplorare fino in fondo, propugni una concezione di bene materiale i cui presupposti oscillano tra una dimensione *reificata* – per cui la *res* preesiste rispetto alla valutazione dell'ordinamento, che le conferisce il titolo di bene – ed un'ottica opposta, costruita su un rapporto funzionale tra *res* e bene, in vista delle utilità che la persona ne trae.

Tale ultima ottica appare senz'altro allineata con il frangente storico e la temperie politica che oggi il costituzionalismo si trova ad attraversare; la giurisprudenza più recente, malgrado le ambiguità segnalate, sembra in più punti effettivamente incline ad avallarne i presupposti. Tuttavia, a differenza della prima, questa ricostruzione non consentirebbe di associare ambiente-bene e tutela in competenza esclusiva come materia oggetto – associazione che, invece, la Corte ha inteso sostenere – poiché sembra piuttosto implicare, come si tenterà di descrivere, una produzione giuridica basata su meccanismi diversi, che abbiano a stella polare il principio di sussidiarietà e a cardine di funzionamento i modelli della sincera cooperazione interistituzionale.

---

<sup>35</sup>Tale evoluzione, che taglia trasversalmente il diritto interno e quello internazionale ad ogni livello, testimonia del ravvicinamento fra il diritto pubblico e il diritto privato nella prospettiva dei diritti della persona (P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, III ed., ESI, 2006 in part. 751s). In merito a siffatta evoluzione, con riferimento ad una possibile (e in verità più volte proposta) revisione costituzionale volta a conferire più nitido rilievo all'ambiente nella Costituzione, F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 febbraio 2004, in part. 7s.

## 2. I beni e le cose: profili di un rapporto complesso

Non pare necessario aggrapparsi all'autorevolezza di Massimo Severo Giannini per convenire sul fatto che il diritto dei beni custodisce alcuni fra gli interrogativi più affascinanti con cui la scienza giuridica ha dovuto confrontarsi. A percorrerla tutta, infatti, la traiettoria lungo la quale è venuto distendendosi il concetto di bene penetra, con sintesi potentissima, dentro l'intera congerie dei rapporti che animano una società, lanciando uno sguardo assai profondo sulle regole che la strutturano.<sup>36</sup>

È noto che, a voce dell'art. 810 del Codice civile, “[s]ono beni le cose che possono formare oggetto di diritti”.<sup>37</sup> Così com'è, la frase è scolpita in maniera elementare, e sembra non lasciare dubbi sulla preesistenza empirica e logica della “cosa” oggetto del diritto rispetto alla valutazione sulla fattibilità di un diritto avente ad oggetto quella cosa.<sup>38</sup> In principio vi è la cosa; su di essa, in considerazione delle sue peculiari caratteristiche, l'ordinamento prende una decisione, e cioè se sia fattibile un diritto che ad essa inerisca.<sup>39</sup> Più prosaicamente: se una tal cosa, per le sue caratteristiche, è idonea a (*può*) formare oggetto di diritti, è un bene. In altre parole, il bene è una cosa su cui l'ordinamento, avuto riguardo alle sue caratteristiche, ha impresso un sigillo, valutando che possa formare oggetto di diritti.<sup>40</sup>

Il bene resta dunque, nella formulazione del Codice civile, interno all'orizzonte di un'empirica materialità: è *reificata*, come potrebbe dirsi, giacché pare senz'altro coincidere con una cosa.<sup>41</sup> Tale caratteristica rende spontanea, per l'interprete, l'identificazione di “cosa” con il termine latino *res* e con l'aggettivo che ne deriva, *reale*, che nell'associazione semantica con “ciò che è” una volta di più sottolinea l'ancoraggio concreto che il concetto di bene possiede, e che lo vincola alla sua dimensione materiale.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Il riferimento è al noto saggio di M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 5s; ma cfr. anche, dello stesso A., *I beni pubblici*, Bulzoni, 1963, in part. 7s., ove l'A. sosteneva che per andare a fondo sul tema dei beni occorre “quasi dimenticare ciò che si è detto e si è scritto sul demanio, e riprenderlo da capo” guardando cioè alle origini del rapporto fra persona e natura.

<sup>37</sup> Cfr. *ex multis* M. COSTANTINO, R. BELLANTUONO, R. PARDOLESI, *Beni in generale*, in P. RESCIGNO (cur.) *Trattato di diritto civile*, VII, UTET, 1980, 5s. e O. T. SCOZZAFAVA, *Dei beni*, in P. SCHLESINGER (cur.) *Commentario al codice civile*, sub art. 810, UTET, 1999, 5s.

<sup>38</sup> Cfr., in generale sul tema, V. ZENO ZENCOVICH, *Cosa*, in *Dig. Disc. Priv.* – Sez. Civ., IV, UTET, 1989, 438s., e già S. PUGLIATTI, *Cosa (teoria generale)* in *Enc. Dir.*, UTET, 1962, IX, 89s.

<sup>39</sup> *Ex multis*, ad es., M. TRIMARCHI, *I beni e la proprietà*, in M. BESSONE (cur.) *Trattato di Diritto privato*, XXVI, in A. TIZZANO (cur.) *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, 2006, 165s.

<sup>40</sup> Sulle diverse ricostruzioni della dottrina, che sarebbe qui impossibile discutere, si rimanda a R. FERORELLI, *Dei beni in generale. Art. 810 – Nozione*, in A. JANNARELLI, F. MACARIO (cur.) *Della proprietà. Art. 810-868*, in E. GABRIELLI (cur.) *Commentario del codice civile*, UTET 2012, 5s., in part. 7-8 e note relative.

<sup>41</sup> Così la dottrina tradizionale; cfr. ad es. S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Giuffrè, 1962, in part. 65s., 104, e F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, IX ed., 2012, 56s.

<sup>42</sup> Cfr. M. COMPORTELLI, *Diritti reali in generale*, in A. CICU, F. MESSINEO (cur.) *Trattato di diritto civile e commerciale*, II ed., Giuffrè, 2012, in part. 124s., 126 e nota 170, là dove ricollega alla nozione “classica” di bene la “concezione classica della cosa come entità naturale o artificiale, ma sempre materiale e corporea, parte del mondo esterno; cosa che diviene “bene” (o cosa in senso giuridico) attraverso il procedimento di qualificazione previsto dall'ordinamento tramite il criterio posto dall'art. 810 c.c.”. Di qui la ricostruzione che mira a prevedere

Ciò nondimeno, nelle elaborazioni più recenti, emerge che una siffatta prospettiva non è l'unica, e forse neppure la più idonea, ad inquadrare il bene giuridico.<sup>43</sup> È noto infatti che la dottrina non solo italiana ha da lungo tempo ammesso l'esistenza di beni immateriali, *res incorporales* o complessi di beni, che assumono valore in sé là dove l'ordinamento giuridico vi ricolleggi una determinata tutela. Tali beni, pur riconosciuti come tali a norma dell'art. 810 del Codice, non esistono come "cose" nel mondo dei fenomeni; sorgono *contemporaneamente* al riconoscimento del diritto da parte dell'ordinamento.<sup>44</sup> Il bene immateriale non è quindi una cosa *reale* su cui l'ordinamento ha successivamente impresso un sigillo di meritevolezza; prima di tale sigillo non c'è niente, se non cose materiali che, pur inerenti al bene immateriale, non si identificano con esso. In quanto tali, dunque, queste cose paiono inadatte a formare oggetto della valutazione dell'ordinamento sulla configurabilità di diritti. La "cosa" cui tale valutazione inerisce è mera astrazione concettuale, cui non corrisponde alcuna *res* nella realtà concreta.<sup>45</sup> Appare piuttosto che il bene immateriale *sorga* con la valutazione dell'ordinamento in ordine alla configurabilità di un certo diritto; coincide con tale valutazione, piuttosto che identificarsi con una cosa che ne costituisca l'oggetto.

Si prenda ad esempio il brevetto su una certa invenzione, qualificabile come bene immateriale. Cosa c'è di *reale* prima del conseguimento del brevetto? Niente, perché l'invenzione, opera dell'ingegno, non si identifica col supporto che la materializza.<sup>46</sup> Non è il supporto l'oggetto dei diritti di brevetto, ma l'invenzione: un'idea astratta, che ricorre al verificarsi di alcune caratteristiche. Per l'ordinamento giuridico, la *cosa* invenzione viene ad esistenza contestualmente alla sua identificazione come bene, e solo

---

l'applicabilità dell'art. 810 del Codice civile alle sole cose materiali (S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, cit., 104) e che identifica la proprietà come applicabile esclusivamente a tali cose, in quanto dotate di una forma tale da poter configurare oggetto di diritti, appunto, "reali" (O. T. SCOZZAFAVA, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Giuffrè, 1982, in part. 80s).

<sup>43</sup> Cfr. M. COSTANTINO, *La proprietà in generale*, in P. RESCIGNO (cur.) *Trattato di diritto civile*, VII, UTET, 1982, 18s., 20; D. MESSINETTI, *Oggetto dei diritti*, in *Enc. Giur.* XXIX, Giuffrè, 1979, 812s.

<sup>44</sup> Cfr. D. MESSINETTI, *Oggettività giuridica delle cose incorporali*, Giuffrè, 1970, in part. 207s.; G. PUGLIESE, *Dalle «res incorporales» del diritto romano ai beni immateriali di alcuni sistemi giuridici odierni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1982, 1137s., 1183, ove si illustra la differenza con le *res incorporales* del diritto romano, che secondo l'interpretazione ormai prevalente del noto passo di *Gaius*, 2.14, erano tutt'uno col diritto di cui si verteva – nella fattispecie dei diritti successori, delle obbligazioni e dei diritti *in re aliena* (eredità, usufrutto, servitù, etc.: per tutti, G. TURELLI, 'Res incorporales' e beni immateriali: categorie affini, ma non congruenti, in *Teoria e storia del diritto privato*, V, 2012, 1s., 7-8). Cfr. A. GUARINO, *Diritto privato romano*, X ed., Jovene, 1992, 330 nt. 26.2, per il quale "non erano considerati oggetti giuridici, e tanto meno *res* in senso tecnico, le c.d. *res incorporales*" e P. VOCI, *Diritto ereditario romano*, Giuffrè, 1967, in part. 162s. Nel discorso giuridico moderno, le cose incorporali vengono a indicare astrazioni concettuali, innestandosi sull'elaborazione concettuale relativa alle *res incorporales* in diritto romano grazie all'opera di B. WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Buddeus-Düsseldorf, 1875, ed. it. a cura di C. Fadda e P.E. Bensa, *Diritto delle Pandette*, I, UTET, 1886 (rist. 1925), 118s. il quale giunge ad identificare con cose incorporali sia i diritti, sia le cose immateriali oggetto di diritti. Cfr., sul punto, il commento di G. TURELLI, *Res incorporales*, cit., 21-22.

<sup>45</sup> Cfr. sul punto G. PUGLIESE, *Dalle res*, cit., 1183; nella dottrina tedesca, già J. KOHLER, *Zur Konstruktion des Urheberrechts*, in *Arch. f. bürg. Recht*, X, 1895, 241s.

<sup>46</sup> Cfr. M. ARE, voce *Beni immateriali (dir. priv.)*, in *Enc. Dir.*, V, 1959, 262s.

se possiede quelle determinate caratteristiche: senza di esse, pur trasfusa in supporti materiali, non potrebbe dar luogo a diritti di brevetto – quindi, non potendo formare oggetto di diritti, non sarebbe un bene.<sup>47</sup>

Deve dedursene che il bene invenzione, oggetto di diritti di brevetto, non si identifica con una cosa materiale, pur estendendosi su una pluralità di *res* che fungono da supporto. Al contrario, si configura in base all'esercizio di attività normativa da parte dell'ordinamento, secondo un apprezzamento dei molteplici interessi in gioco. Là dove infatti l'ordinamento ritenga di dover conferire una data tutela ad un'opera dell'ingegno, presenti determinate condizioni, sorge il bene immateriale invenzione, oggetto di diritti di brevetto, in riferimento al quale si declinano le relative situazioni giuridiche.<sup>48</sup> Prima che l'ordinamento svolga le sue valutazioni, non vi è nessuna “cosa” che *reifici* il brevetto in una e una sola *res*, su cui possa svolgersi una siffatta valutazione.<sup>49</sup> Non vi è quindi una *cosa* concreta che coincida col *bene* invenzione; benché vi siano delle entità materiali con cui tale bene, una volta sorto, entra in rapporto, senza tuttavia mai esaurirsi in alcuna di esse, né coincidere con la loro singola materialità empirica.<sup>50</sup>

Si provi ora a svolgere una riflessione analoga con riguardo al mondo dei beni materiali. A rigore, tale maniera di procedere appare doverosa. Non si vede difatti come possa un concetto sdoppiarsi in direzioni diverse conservando identico il *nomen iuris*; sarebbe un controsenso, ovvero un'anfibologia inescusabile per l'ordinamento, se il concetto di bene si costruisse diversamente per i beni materiali ed immateriali. Rispetto alla categoria generale dei beni, l'immaterialità non può essere un pretesto per arbitrarie diversificazioni interne; al contrario, è l'occasione per indagare con più affilati strumenti il concetto di bene in generale.

Quindi, il prisma dell'immaterialità pare stravolgere la linearità del concetto quale si dispiega nella formulazione limpida dell'art. 810 del Codice civile. Non è difficile, infatti, rendersi conto che, se la *cosa*

---

<sup>47</sup> Al punto da non poter farsi oggetto – secondo alcuni – di diritti reali: cfr. R. FRANCESCHELLI, *Beni immateriali (Saggio di una critica del concetto)*, in *Riv. dir. industriale*, I, 1956, 394s.

<sup>48</sup> Cfr. L. BALESTRA, *Proprietà e diritti reali*, in P. CENDON (cur.) *Il diritto privato nella giurisprudenza*, Vol. III, Utet, 2012, 339s., 340-341.

<sup>49</sup> Cfr. R. CATERINA, *Il possesso*, in A. GAMBARO, U. MORELLO, *Trattato dei diritti reali*, Vol. I, Giuffrè, 2010, 357s., in part. 385s.

<sup>50</sup> Il processo di reificazione, o “cosificazione”, sembrerebbe conseguire al passo di Windscheid citato, in cui il celebre studioso tedesco accomuna sotto lo stesso nome – cose incorporali – situazioni giuridiche fra loro diverse: alcune note al diritto romano, come i diritti obbligatori e i diritti reali su cosa altrui, ricompresi nella categoria gaiana di *res incorporales*, e altre “cose meramente fittizie”; all'esito di una tale elaborazione, “se si va oltre la cerchia del diritto romano”, il concetto di *res incorporales* include “anche le produzioni intellettuali” (B. WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, cit., 477s., 480). Pertanto, se nel primo caso sono i diritti a mantenere, conformemente all'origine romanistica del termine, un tratto di reificazione nella concezione dello stesso A., nel secondo l'uso del nome *res* reifica la stessa creazione intellettuale, consentendo che nelle elaborazioni successive le si riconoscano caratteristiche affini a quelle che nella teoria classica dei beni possiedono le *cose materiali* oggetto di diritti. Cfr. sul punto G. TURELLI, *Res incorporales*, cit., 22-25.

esiste per l'ordinamento solo se (dal momento in cui, e nella misura in cui) viene a costituire oggetto di diritti, il rapporto fra la cosa e la possibilità di formare oggetto di diritti ripiega su se stesso, in maniera finanche paradossale; allontanandosi così dallo schema elementare prima tracciato – per cui, data una cosa, ha luogo la valutazione dell'ordinamento in ordine alla configurabilità di diritti su di essa, all'esito della quale tale cosa è un bene – per accostarsi ad un modello concettualmente più raffinato.

Deve infatti ammettersi che l'ordinamento non prende in considerazione la cosa nella sua essenza, operando su di essa una valutazione quanto alla possibilità di farne oggetto di diritti. Al contrario, *costituisce* la *cosa* di cui vuol predicare tale possibilità, istituendo direttamente il bene ed assumendo a semplici *accidenti* le *res* del mondo fenomenico.<sup>51</sup>

Quindi, pare più corretto sostenere che l'ordinamento non abbia riguardo alle cose ma regoli in realtà i rapporti tra persone; e che nel fare ciò si serva *incidenter tantum*, al ricorrere di determinate condizioni, delle *res* che stanno nel mondo dei fenomeni, là dove esse si rivelino strumentali allo svolgimento di funzioni produttive di utilità per le persone medesime, e nella misura in cui lo siano.<sup>52</sup>

Può allora desumersene che la nozione di bene *ex art. 810* Cod. civ., pure là dove esista una *res* concreta a dar veste empirica al bene che su di essa insiste, non si riferisca ad essa in quanto tale, bensì resti sublimata in una dimensione concettuale, che si riferisce alla realtà empirica ma che di fatto astrae da essa. Per i beni immateriali, la cosa oggetto di diritti non si allontana dal cielo dei concetti, mentre le cose materiali sulle quali insiste le fanno da supporto. Il bene quindi è tutt'uno con la valutazione, da parte dell'ordinamento, sulla sussistenza di certi interessi da tutelare, in virtù di un temperamento fra posizioni diverse riferibili a individui e gruppi.<sup>53</sup>

Parimenti, per i beni materiali, la cosa, pur esistendo nel mondo dei fenomeni indipendentemente dalla qualifica di bene, non coincide con tale qualifica, che ne ha riguardo solo per determinate caratteristiche, strumentali alla produzione di certe utilità; quindi non è il bene – per cui, Aristotele *docet*, il bene *non è* la cosa. Nel relazionarsi con la cosa, infatti, l'ordinamento non mira a catturarne l'essenza, né le appresta alcuna tutela. Al contrario: nell'assegnare la qualifica di bene, esso tratta la cosa da mero dato empirico, ad esso esterno, limitandosi a tenere conto di diritti e interessi che sorgono relativamente a quella cosa.

In questo senso, la relazione tra il bene e la cosa si mostra sotto una luce diversa da quella che l'art. 810 Cod. civ. pare irradiare. Fra l'uno e l'altra si instaura un rapporto che non è di tipo *identitario*, ma *funzionale*.

---

<sup>51</sup> Di qui l'ampia ed eterogenea gamma dei beni immateriali, su cui cfr. le riflessioni di S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1960, 1315s.

<sup>52</sup> Cfr. sul punto T. ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Giuffrè, 1960, in part. 32s.

<sup>53</sup> Donde la disputa sulla classificazione dei beni immateriali come oggetto di diritto di proprietà ovvero di diritti della personalità, sulla quale non è possibile dilungarsi in questa sede; si fa rinvio a M. ARE, *Beni immateriali*, cit., in part. 297s., e G. OPPO, *Creazione ed esclusiva nel diritto industriale*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1963-1967, IX, 183. Schematicamente, sul punto, R. FERORELLI, *Dei beni in generale*, cit., 13, ove maggior bibliografia.

<sup>54</sup> il bene *non* è la cosa, ma considera la cosa limitatamente ad alcune sue caratteristiche, strumentali alla tutela del diritto di cui è oggetto. Se una *res* smettesse di possederle, smetterebbe di essere un bene; pur restando ben salda come entità materiale.<sup>55</sup>

Se si segue questa impostazione, si giunge a ritenere che anche per i beni materiali l'esistenza di una *res* cui inerisce il bene agisca, rispetto ad esso, a mo' di supporto, sebbene entri in relazione con il bene stesso in modo più intenso rispetto ai beni immateriali. Pertanto, la materialità del bene non ne modifica la natura, che rimane concettualmente astratta: non muta cioè il fatto che l'ordinamento conosce la cosa solo in modo strumentale alle utilità che si propone di difendere, e non già nella sua essenza, per cui bene e cosa non coincidono né si identificano mutualmente, ma stanno fra loro in rapporto di funzionalità.<sup>56</sup>

In conclusione: la cosa materiale, nella sua essenza, non rileva punto per il diritto, che si volge a risolvere controversie fra persone. La *res* entra nel mondo giuridico solo in quanto portatrice di determinate caratteristiche, e solo limitatamente a quelle: non rileva in sé, bensì nella misura in cui sia ritenuta veicolo dello *status* di bene, che non è un passivo sigillo di ratifica, ma un'attiva presa di coscienza del rapporto fra l'uomo e la cosa stessa. Non è la cosa *in sé*, in alcuno dei casi, a collocarsi al centro della valutazione dell'ordinamento; ma senz'altro le esigenze e gli interessi delle persone, i loro diritti e doveri reciproci.<sup>57</sup>

In tale ottica, il bene è frutto di una valutazione dell'ordinamento circa la soluzione di conflitti fra posizioni divergenti; là dove, allo scopo di assicurare il temperamento fra tali posizioni, occorra tener conto della funzione svolta da alcune cose in vista della produzione di utilità, queste si dicono beni limitatamente alla funzione che svolgono nella produzione delle utilità menzionate.

Queste osservazioni mettono a nudo un tratto saliente del concetto di bene, poiché evidenziano che la sua presunta derivazione dalla dimensione materiale è in realtà frutto di una *precomprensione*, attecchita in un frangente storico determinato, ove la relazione uomo-*res* si coglieva in termini di netta alterità reciproca e si articolava secondo categorie derivate dai rapporti dominicali.<sup>58</sup> Tale visione, legata a una specifica

---

<sup>54</sup> Sembra essere questo un passaggio che, nelle molteplici ricostruzioni differenti del concetto di bene, accomuna, per grandi linee, non pochi studiosi. Cfr., sul punto, *ex multis* G. PINO, *Contributo alla teoria dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, 839s., 839, là dove chiarisce il nesso che si manifesta tra lo stesso bene e “la funzione economica e sociale che in concreto il bene dovrà assolvere; funzione che è determinata da presupposti naturalistici e dalla volontà dei soggetti”.

<sup>55</sup> Cfr. le riflessioni di G. CHIARINI, *Fattispecie e disciplina dei servizi. Contributo alla riflessione giuridica sugli istituti della società post-industriale*, Giuffrè, 2011, in part. 72s.

<sup>56</sup> Di qui la riflessione teorica sui beni comuni, la quale considera (cfr. la *Relazione* conclusiva della Commissione Rodotà per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici – 14 giugno 2007) che definisce tali beni come “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità” (d'altro canto includendo, fra le proposte di modifica del Codice, l'inserimento dei beni immateriali nel testo dell'art. 810).

<sup>57</sup> Cfr. A. VESTO, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Giappichelli, 2014, in part. 170s.

<sup>58</sup> È questo, come si intuisce – e come la stessa *Relazione* conclusiva della Commissione Rodotà *supra* citata non manca di sottolineare – un terreno che accomuna tanto i beni pubblici che quelli privati; così mettendo in evidenza

concezione delle relazioni tra uomo e natura – per cui il diritto si fa tutore del dominio dell’uno sull’altra – è pur sempre preconcepita e quindi parziale; incapace, allora, di resistere a un esame più accurato.<sup>59</sup>

Pur nell’impossibilità di esaurire in poche righe un tema così profondo e delicato, può dirsi che una tale visione sembra germinare dall’incrocio di due direttrici salienti del pensiero giuridico e filosofico. La prima è l’evoluzione della *dignitas*, per cui la riflessione cristiana vede nell’uomo un essere privilegiato, immagine e somiglianza di Dio e quindi superiore a tutte le meraviglie del Creato.<sup>60</sup> L’altra è l’assorbimento dei rapporti inerenti alle *res* nella categoria del *dominium*: un processo che attraversa l’intera età del feudalesimo e segue la traiettoria delle relazioni di potere fino a specchiarsi nella dottrina della

---

l’origine storica di tale dicotomia (sulla quale M. ESPOSITO, *I beni pubblici*, in M. BESSONE (cur.) *Trattato di diritto privato*, VII, tomo I.2, 2008, par. 4) in uno ai suoi presupposti storicamente determinati e dunque revocabili in dubbio dinanzi allo scorrere dei tempi; quindi modificabili, a maggior ragione oggi, dinanzi alla crisi economica globale. Non può negarsi, allora, che da questa via si scatena sulla nozione di bene una battaglia politica, poiché la ricostruzione in senso funzionale afferisce direttamente alla scelta delle utilità da ricavare ed alla decisione intorno al modo in cui ricavarne. Tale decisione, insomma, stabilisce le regole della ripartizione della ricchezza in una data società: è difatti risultata strumentale all’ascesa del pensiero liberale, del quale riproduce le odierne contraddizioni (A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, 2015, in part. 118s). Si veda A. CIERVO, *I beni comuni*, 2013, Ediesse, in part. 24s. La sensibilità politica del tema ben traspare, ad es., in U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2012.

<sup>59</sup> Cfr., ad es., A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in A. CICU, F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, VII, Giuffrè, 1995, 129s. Senza pretesa di esaurire il vastissimo tema, si osservi brevemente come, nella riflessione anglo-americana sul diritto di proprietà negli anni Sessanta – vale a dire, ancora all’apogeo del costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra, e prima che le trame della globalizzazione disgregassero definitivamente il monopolio statale sulla produzione giuridica – la struttura della proprietà come diritto garantito dallo Stato minimo sancito nelle Costituzioni dell’Ottocento veniva a confrontarsi con uno Stato diverso, dispensatore di ricchezze; scavando, sotto il profilo teorico, uno iato non trascurabile. Si leggano, sul punto, le considerazioni di S. RODOTÀ, *La logica proprietaria tra schemi ricostruttivi e interessi reali*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1977, 881s., che muove da una riflessione su C. A. REICH, *The New Property*, in *Yale Law Journal*, 73, 1964, 733s., e C. B. MACPHERSON, *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*, Clarendon Press, 1962, in part. 275 s., ove dice (citato dall’A. in nota 6) che “*The dilemma of liberal-democratic theory is now apparent: it must continue to use the assumptions of possessive individualism, at the time when the structure of the market society no longer provides the necessary conditions for deducing a valid theory of political obligations from those assumptions*”. Sulla rintracciabilità, già all’interno dell’esperienza statale italiana, di modi alternativi alla proprietà nel rapporto fra uomo e natura, cfr. il classico P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, 1977, in part. 375s.

<sup>60</sup> La *dignitas* dell’uomo si emancipa dalla dimensione pubblica entro la quale la collocava la cultura romana classica, per ripiegare sull’essenza stessa dell’*homo* e sulla sua posizione nel mondo, stretta in un duplice vincolo. Creato da Dio a sua immagine e somiglianza, signore di tutte le cose, l’uomo resta tuttavia subordinato al volere di Dio, giacché il dono che ha ricevuto – l’*imago Dei* sulla quale si modella – si disperderebbe se non si conformasse ubbidiente ai suoi voleri. Cfr. il passo della Bibbia, *Genesi*, 27-28, “Dio creò l’uomo a sua immagine; a immagine di Dio lo creò; maschio e femmina li creò. Dio li benedisse e disse loro: «Siate fecondi e moltiplicatevi, riempite la terra; soggiogatela e dominate sui pesci del mare e sugli uccelli del cielo e su ogni essere vivente, che striscia sulla terra»”. Con l’Umanesimo e il Rinascimento, la traiettoria della *dignitas* si colloca ad orizzonte di quello sforzo di auto-comprensione che, guidata dall’intelletto, ogni persona deve compiere per essere “degnà” della scintilla divina che porta. Come si nota, l’idea di *dignitas* segue l’emancipazione dell’uomo dai fondamenti teologici del potere temporale, alimentando quel flusso corposo del pensiero occidentale che segue l’affermazione del *diritto-dovere* di auto-determinazione come manifesto della centralità della persona. Un significativo *excursus* sul punto è in P. RIDOLA, *La dignità dell’uomo e il “principio-libertà” nella cultura costituzionale europea*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, 2010, 77s., in part. 86s.

sovranità, il cui perno è la legittimazione – dapprima trascendente, poi almeno all'apparenza secolarizzata – del Re come vertice dello Stato.

Ne consegue che la reificazione del bene si collega a un universo concettuale fondato sul primato della sovranità statale, le cui fondamenta socio-economiche poggiano sulla proprietà come criterio costitutivo delle relazioni di potere: sia del dominio dell'uomo sulla natura, sia di un gruppo di uomini sugli altri "sudditi", come sancito dal suffragio censitario tipico delle costituzioni liberali.<sup>61</sup>

Con l'evoluzione dell'autocoscienza umana, le Costituzioni moderne si aprono a un'immagine della persona *in sé*, nella sua specificità di essere vivente, e non più *per differenza* verso il potere costituito. Se la prima generazione di diritti fondamentali ne afferma la sussistenza *contro* il potere statale, e la seconda ne propugna l'integrazione *attraverso* le strutture dello Stato, la terza, cui la dottrina suole riferire l'ambiente, si afferma come patrimonio dell'uomo in sé, indipendentemente dalla conformazione del potere.<sup>62</sup> Questi diritti, allora, sorgono liberi da quegli schemi che tale potere hanno edificato, la cui matrice teorica sta nel binomio sovranità-proprietà. Perciò, se la seconda generazione ha visto il principio personalista tessere l'ordito dello Stato costituzionale, con la terza lo Stato, quale struttura di potere pubblico preesistente all'individuo stesso e a questi accessibile, viene a rarefarsi. La persona umana inizia a pensare a se stessa *sub specie aeternitatis*, come membro di una specie e parte della vita sulla Terra; non solo, di contro, come individuo singolo, titolare di diritti e doveri riferiti a se stesso in un *hic et nunc* determinato.<sup>63</sup>

In tale contesto, è lecito domandarsi se la visione reificata del bene giuridico, prodotto di un'età segnata dal binomio di concetti sovranità-proprietà, abbia ancora diritto di cittadinanza; o se non debba invece evolvere in un antropocentrismo più aggiornato, in cui la persona, capace di pensare se stessa non più

---

<sup>61</sup> Sul punto, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, 2013, ben illumina la "politica" retrostante all'applicazione dell'istituto proprietario, evidenziando la simmetria fra la proprietà del cittadino e l'*imperium* del sovrano (72s., 101s). da sottolineare, inoltre, che l'A. individua "la funzione" quale "principio uniforme" della proprietà, giacché teso a stabilire i rapporti fra l'uomo e le cose (*ibid.*, 223s).

<sup>62</sup> Sulle generazioni dei diritti che si sono susseguite nell'evoluzione storica dello Stato costituzionale P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA, R. NANIA (cur.) *I diritti costituzionali*, Giappichelli, 2001, vol. I, 3s., in part. 7s.; cfr. G. F. FERRARI, *La libertà e i diritti: categorie concettuali e strumenti di garanzia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (cur.) *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, 1206s.

<sup>63</sup> Si giunge così a corroborare quel filone ormai ampio che, muovendo da premesse teoriche diverse, giunge a ricostruire i profili di una responsabilità intergenerazionale. Sul punto, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008, ricostruisce i lineamenti del dibattito filosofico sulle responsabilità verso le generazioni future, ricollegandola all'evoluzione del diritto contemporaneo ed alla riflessione che su di sé è capace di operare l'ordinamento – *ergo*, di riflesso, tutti coloro che ne sono protagonisti, cioè rappresentanti e rappresentati nelle singole istituzioni che assurgono a soggetti della produzione giuridica. Tale riflessione, per l'A., si inserisce in un processo di "ri-moralizzazione" del diritto, in cui le istanze e le aspettative generate dal pluralismo etico, sociale e religioso, migrano dal piano morale a quello giuridico (p. 19-21). Cfr. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (cur.) *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, 2008, 3s.

come (*ex-*)suddito ma come essere vivente in sé, percepisca il suo potere sulla natura non a mo' di realizzazione dei suoi immediati interessi *uti singulus*, ma in guisa dimensionata alla sopravvivenza della specie.<sup>64</sup> Tale potere, in quel caso, andrebbe abbinato alla responsabilità di preservare intatti equilibri biologici sottili e complessi, che assicurino all'uomo perduranti condizioni di vita sul pianeta Terra.<sup>65</sup>

Mette conto di ribadire che la stessa giurisprudenza costituzionale, e la dottrina insieme, nella descrizione empirica del bene ambiente, si appropiano di elementi fondati su un'idea del rapporto uomo-natura ispirata a tale concezione aggiornata, e che tale appare anche la concezione che si diffonde a livello internazionale.<sup>66</sup> Appare allora che, se per un verso l'idea reificata del bene continua ad annidarsi nell'orizzonte di senso dei giuristi e dei legislatori, per altro verso l'evoluzione dei tempi mette in luce la sua natura di precomprensione, frutto di una matrice teorica precedente ed alternativa a quella che la nozione di ambiente sviluppata dalla Corte parrebbe ispirare.

Venuta meno tale precomprensione, sembra opportuno verificarne le conseguenze in merito alla nozione di ambiente-bene, così stabilendo se tale nozione sia in grado di supportare l'accentramento in capo al decisore statale della competenza relativa, secondo la relazione tra ambiente bene e materia oggetto già presupposta dalla Corte.

### 3. Ambiente come “bene materiale complesso unitario”: una breve rilettura critica

Le molteplici definizioni di ambiente che la giurisprudenza ha coniato ondeggiando fra numerosi stilemi, nessuno dei quali preserva intatta una capacità assiologica tale da imprimere al concetto forza dogmatica sufficiente ad affermarsi nella pratica. Nel variegato filone giurisprudenziale degli ultimi dieci anni,

---

<sup>64</sup> Cfr. le prospettive di superamento del dualismo tra antropocentrismo ed ecocentrismo in E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, cit., 300s. e le riflessioni di A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (cur.) *Un diritto per il futuro*, cit., 71s. Di “anti-antropocentrismo”, in senso critico, nel quadro di un processo di deumanizzazione dei diritti, parla A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, 2017, in part. 9s., 89s.

<sup>65</sup> Interessanti le considerazioni, sul punto, di E. DODSON GRAY, *Entra nel circolo della creazione: l'etica dell'armonizzazione*, in C. POLI (cur.) *Etica ambientale. Teoria e pratica*, Atti della *Second International Conference on Ethics and Environmental Policies*, Athens, Georgia, 5-7 aprile 1992, ed. it. a cura di E. Cussini, S. Bertolo e G. De Boni, Guerini e associati, 1994, 47s., in part. 51-55, ove distingue l'etica atomizzata del *self-interest*, tipica della “vecchia visione del mondo” in cui “noi potevamo fare tutto ciò che volevamo sul pianeta” dall'etica del “nuovo mondo”, che per alcuni prende le forme alquanto paternalistiche dell'assistenza (*stewardship*) e per altri (inclusa l'A.) quelle più moderne dell'armonizzazione (*attunement*). Cfr., sul punto, le riflessioni sulle “antinomie del mondo liquido” in R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, cit., 19s., in part. 28s.

<sup>66</sup> Su cui, per un breve *excursus*, A. MARCHETTI, *Il diritto all'ambiente nella nuova generazione dei diritti fondamentali*, in E. CATELANI, R. TARCHI (cur.) *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, ESI, 2015, 242s., 243. Cfr. anche L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., vol. I, 93s.

nondimeno, la locuzione “*bene materiale complesso e unitario*” è quella che appare maggiormente completa; sia per la sua ampiezza e genericità, sia perché la parola “unitario” evoca, per associazione semantica, l’accentramento unitario della tutela al livello statale, rispetto al quale tale ricostruzione ha finito per risultare strumentale.

Ora, nel qualificare l’ambiente come bene materiale complesso e unitario, occorre intendersi sulla sua configurazione. Infatti, in base a quel che finora si è venuto argomentando, parrebbe escluso che il bene-ambiente coincida con le componenti materiali che si trovano nel mondo dei fenomeni; se il bene in generale equivale alla valutazione, da parte dell’ordinamento, sulle funzioni di una certa cosa e sulle utilità da trarne, il bene ambiente non può che sostanzarsi nelle valutazioni, da parte dell’ordinamento, in ordine alla sussistenza e al pregio di interessi e diritti a rilievo ambientale, che stanno in relazione più o meno intensa con le cose del mondo, senza tuttavia mai coincidere con esse. In tal senso, il bene ambiente coinciderebbe con le forme di tutela che ciascuno dei soggetti della produzione giuridica, nell’esercizio delle proprie competenze individuate dall’ordinamento, vi appresterebbe.

Del bene ambiente, dunque, occorrerebbe rileggere portata e modalità operative. Allo scopo, si prenda ad esempio la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007, che reca nitidi i segni della *svolta* quanto alla tutela dell’ambiente ed al riparto di competenze in materia ambientale.<sup>67</sup>

Il caso riguarda l’impugnazione, da parte dello Stato, di alcune disposizioni legislative della Provincia autonoma di Trento, relative alla disciplina dei rifiuti e a alla conservazione degli *habitat* naturali. La Corte, a prim’acchito, ribadisce che la definizione di ambiente è funzionale alla soluzione della questione relativa al riparto di competenze: provvede allora a tracciare la fondamentale premessa dogmatica qui più volte richiamata, per cui l’ambiente è un “bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle sue singole componenti”.<sup>68</sup>

Se la dicitura “materiale” riferita al bene della vita ha un significato preciso, la qualifica di *complesso* presenta invece qualche ambiguità interpretativa. “Complesso” sembra doversi intendere come composto di più parti, in dinamica relazione tra loro;<sup>69</sup> componenti della *biosfera*, termine cui rimanda la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, citata dalla Corte stessa. Di tali componenti, e delle loro interazioni, equilibri, qualità

---

<sup>67</sup> Di “svolta del 2007” e di “nuovo filone della giurisprudenza costituzionale”, tra gli altri, parla L. NANNIPIERI, *Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale*, relazione a *Corte costituzionale e sistema istituzionale*. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro, Pisa, 4-5 giugno 2010, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 5.

<sup>68</sup> Così C. cost., sentenza n. 378 del 2007, *Cons. dir.* 4, secondo alinea.

<sup>69</sup> Cfr. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell’ambiente*, in Scritti in onore di Alberto Predieri, II, Giuffrè, 1996, 916s., 926, per il quale l’ambiente, è un nuovo diritto a struttura unitaria “che sintetizza un complesso di diritti”. Sul tema, nonché per un approfondimento della citazione riportata, cfr. M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3-2016, 1s., 3 e nota 7.

e circolazione, occorre avere una visione di “sistema”; ossia, precisa la Corte, guardare ad essi nel loro “aspetto dinamico, quale realmente è”.<sup>70</sup>

La menzione della biosfera a paradigma di riferimento configura l’ambiente in un’ottica dinamica e sistemica, leggendosi come il segno dell’approdo, da parte della Corte, a una concezione dei beni segnata da quel principio antropocentrico aggiornato sopra menzionato, alternativo agli schemi fondati sul binomio sovranità-proprietà.<sup>71</sup> Tuttavia, mediante la qualifica di *complesso* riferita direttamente al bene ambiente, la Corte sembra voler ingabbiare tale portata dinamica e sistemica entro l’orizzonte della tutela apprestata dallo Stato: connotando come beni materiali sia i singoli componenti, sia l’ambiente in generale, interpreta l’ambiente come un oggetto conchiuso, individuabile *una tantum* con determinazione del legislatore, la quale avrebbe l’effetto di precludere alle Regioni (e alle Province autonome) di interferire sul merito.

La Corte svolge il ragionamento in tre passaggi argomentativi. In primo luogo, accoppia alla menzione della biosfera – che conferisce all’ambiente una portata dinamica e sistemica – la tradizionale concezione reificata del bene, *res* preesistente all’ordinamento e quindi da esso qualificata mediante la valutazione del legislatore statale; non sfugge, sul punto, la velata polemica col riferimento all’ambiente quale bene immateriale, una ricostruzione che peraltro la Corte stessa aveva avvalorato decenni addietro.<sup>72</sup> In secondo luogo, rilegge la giurisprudenza antecedente la riforma (sentenze n. 151 del 1986 e n. 210 del 1987) rimodulando il significato di tutela dell’ambiente come “valore costituzionale primario e assoluto”. Infine, riformula il concetto di materia trasversale, che perde la sua connotazione tipica – per la quale Stato e Regioni conservano reciproca autonomia, secondo le rispettive competenze, nel disciplinare diritti e interessi attinenti all’ambiente – limitandosi a descrivere l’insistenza di più interessi sullo stesso bene.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, terzo alinea.

<sup>71</sup> Cfr. A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente, tra valori (meta-positivi) interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2/2015, p. 4 e note 18-19.

<sup>72</sup> Così C. cost., sentenza n. 378 del 2007, *Cons. dir.* 4, primo e quarto alinea; cfr. C. cost., sentenza n. 641 del 1987, *Cons. dir.* 2.2., per la quale “[l]’ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità” e altresì, di seguito, “[l]’ambiente è un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli”. Il caso verteva sull’impugnazione dell’art. 18, secondo comma, della legge 3 luglio 1986 n. 349 (istitutiva del Ministero dell’ambiente) poiché attribuisce al giudice ordinario la materia del risarcimento del danno ambientale, salvo limitate ipotesi di responsabilità amministrativa per le quali ha giurisdizione la Corte dei conti. Tale norma sottrarrebbe i pubblici funzionari responsabili di danno ambientale alla giurisdizione del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, comma 1, Cost.) violando la giurisdizione oggettiva e soggettiva della Corte dei conti (art. 103 Cost.) e il principio autonomista (art. 5 Cost.). La Corte dichiara infondata la questione, in seguito a un’analisi di merito della normativa, che risponde ai canoni di “correttezza”, “ragionevolezza”, “esattezza” e “conformità al precetto costituzionale” (così, testualmente, nei vari aggettivi riferiti all’attività del legislatore statale).

La Corte imprime alla tutela dell'ambiente una forza espansiva poderosa, giacché potenzialmente comprensiva di ogni attività inerente a quei beni che dell'ambiente si reputano componenti. Tuttavia, in virtù del nesso che si instaura con la qualifica di bene materiale – letta dalla Corte nell'ottica di una concezione reificata di bene, ascritta sia all'ambiente, sia alle sue singole componenti – ne consegue che spetta allo Stato individuare il bene *complesso* ambiente definendone la tutela, a voce dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. Tale individuazione circoscrive la *res* ambiente in uno alle misure poste a suo presidio; genera così una *preemption* per il legislatore regionale, giacché – in seguito alla decisione sul trattamento di interessi e diritti a rilievo ambientale da parte dello Stato – la *res* ambiente risulta fissata *una tantum*, e nulla che non via sia ricompreso con tale decisione può dirsi parte di tale *res*. Né può contrapporsi a tale decisione quella assunta da una Regione nell'esercizio di proprie competenze, poiché la tutela riveste valore costituzionale “primario e assoluto”.<sup>73</sup>

Si coglie allora l'ambiguità della citazione giurisprudenziale riportata quale argomento in favore del nuovo corso. Si tratta in effetti, pur nell'identico linguaggio, di un rovesciamento paradigmatico delle ricostruzioni precedenti. “Valore assoluto e primario” nella sentenza in commento non è predicato dell'ambiente, ma della sua tutela; di questa, l'ambiente è oggetto, *a priori* definito dall'intervento statale che ne disciplina la tutela, e la definizione della *res* ambiente fa tutt'uno con la fissazione di tale disciplina. Pertanto, siffatta qualifica, attribuita alla tutela dell'ambiente, non vale a sorreggere la necessità di molteplici valutazioni da parte di Stato e Regioni – nell'esercizio delle competenze rispettive – che tenga diritti e interessi afferenti all'ambiente nella dovuta considerazione; serve, al contrario, ad imporre alle Regioni la decisione dello Stato, che mentre definisce i confini dell'oggetto ambiente – decidendo sul merito della vicenda – altresì fissa i limiti della propria competenza e di quella altrui.<sup>74</sup> La descrizione dell'ambiente come bene materiale complesso ha così l'effetto di definire l'estensione della materia correlativa, sicché la valutazione dello Stato vincola l'azione delle Regioni anche in materie in principio assegnate alla competenza di queste.

Di qui lo svuotamento del concetto di materia trasversale, concepito per facilitare la coesistenza di più livelli di governo, ciascuno nell'esercizio di competenze proprie, e qui trasformato in strumento teso a impedire che le Regioni interferiscano con la decisione statale avente ad oggetto il bene ambiente e la sua tutela. Nella prospettiva abbracciata dalla Corte, la qualifica di “trasversale” assume una valenza solamente descrittiva: pur ammettendo che sullo stesso oggetto insistano interessi diversi – che la Corte descrive astrattamente come tesi gli uni alla “conservazione” dell'ambiente, gli altri alla sua “fruizione”,

---

<sup>73</sup> Così C. cost., sentenza n. 378 del 2007, *Cons. dir.* 4, sesto alinea.

<sup>74</sup> Infatti, *ibid.*, *Cons. dir.* 4, quinto alinea, “spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e i singoli componenti come parti del tutto”.

senza meglio specificare – si stabilisce tra di essi una chiara gerarchia.<sup>75</sup> “In questi casi” – soggiunge infatti la Corte – “la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa allo Stato in via esclusiva, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi”.<sup>76</sup>

Non a caso allora la Corte, con riguardo all’ambiente quale bene materiale complesso, sottolinea la contrapposizione fra la linea che si volge a sostenere e la precedente nozione di ambiente come bene immateriale, che – lo si ricordi – essa stessa aveva sposato in vigenza del precedente regime costituzionale. L’opposizione tra beni materiali e immateriali serve alla Corte per poter ribadire la concezione reificata della nozione di bene, onde ne consegua l’identificazione con una *res*; il bene ambiente, coincidendo con “l’essenza” della cosa ambiente, sarebbe costituito dalle componenti del bene ambiente quali individuate dallo Stato. Tutela dell’ambiente, quindi, equivarrebbe contemporaneamente a definire quali siano le *res* con cui l’ambiente si identifica, e a stabilire come debbano essere tutelate; attività che, a voce dell’art. 117, comma 2, lett. j), Cost., spetterebbe al solo livello statale.

Trova così spiegazione il nesso tra concezione reificata del bene ambiente e tutela affidata allo Stato in via esclusiva. Infatti, se il bene ambiente si parifica a una cosa materiale, concretamente identificabile in un complesso di cose, la definizione dell’oggetto della tutela, riservata al decisore statale, non può che riferirsi all’essenza della *res* ambiente. Pertanto, la norma sulla competenza designa il soggetto abilitato a dire qual è l’oggetto della tutela dell’ambiente e quali misure vanno prese a sua tutela. Ma se allo Stato è riservato il diritto di dire *cos’è* l’ambiente, e tale valutazione coincide con il riconoscimento di una *res materialis*, tutto ciò che sta al di fuori del perimetro tracciato dallo Stato non può mai *essere* ambiente. Ne deriva che lo Stato è l’unico a poter stabilire *che cosa sia* l’ambiente e come lo si possa tutelare: in concreto, è competente a definire estensione e modalità della tutela ambientale. Stando così le cose, la norma sulla competenza, che riserva allo Stato la tutela dell’ambiente non può che leggersi nel senso di escludere che altri soggetti, diversi dallo Stato, abbiano voce in capitolo su cosa sia il bene ambiente e su come si debba tutelare, a meno di espressa delega da parte dello Stato; resterebbero preclusi, allora, tutti i titoli autonomi – diretti e indiretti – di competenza regionale.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Sulla quale la dottrina è sovente perplessa: cfr. ad es. A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente*, cit., 9; P. FALLETTA, *La strumentale distinzione*, cit., 3s., e ulteriore bibliografia. In favore di tale distinzione, cfr. P. MADDALENA, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 3, 37s., anche ne *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, cit.

<sup>76</sup> Così *ibid.*, *Cons. dir.* 4, ottavo e nono alinea, implicando la svalutazione del titolo indiretto di competenza legislativa regionale in materia di tutela dell’ambiente.

<sup>77</sup> Salvo che non siano *ad hoc* abilitati dallo Stato: sarebbe, questo, un possibile intreccio con un meccanismo ispirato ad un modello di federalismo esecutivo orientato alla mera delega di funzioni amministrative (cfr. P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione”*

La reificazione del bene ambiente è allora appiglio dogmatico indispensabile per strutturare la valutazione dell'ordinamento come direttamente afferente all'essenza dell'oggetto della tutela rispettiva; da tale concezione, appare evidente, la competenza esclusiva statale in materia riceve un puntello assai solido. A tal riguardo, la dicotomia fra beni materiali e immateriali pare ricalcare quella tra beni che il diritto trova e beni che il diritto crea, posta a fondamento di una relazione tra cosa e bene destinata a mutare, secondo che si tratti di un bene immateriale ovvero materiale.<sup>78</sup>

Si è però provato ad argomentare nel senso che tale mutamento non abbia luogo, e che al contrario siffatta relazione si mantenga sempre costante per qualunque tipo di bene. Infatti, pur riferendosi direttamente a una cosa, o a un complesso di cose, i beni non si identificano con la cosa in sé; di quella cosa, o complesso di cose, colgono gli aspetti che reputano meritevoli di tutela – sicché l'assetto dei diritti e interessi umani conformi la *res* oggetto di tutela, e non il contrario.<sup>79</sup>

Se si accetta questa definizione di bene, materiale o immateriale che sia, emerge che la relazione tra cosa ed ambiente si atteggia in maniera diversa da quella che a prim'acchito si evincerebbe dalle parole della Corte. Infatti, i due poli della dicotomia bene-valore che si è posta ad alternativa secca nella definizione di ambiente paiono avvicinarsi l'un l'altro, sol che si consideri l'assimilazione tra il concetto di bene e le valutazioni di meritevolezza di taluni interessi e diritti, condotte volta per volta dai soggetti dell'ordinamento secondo le proprie competenze. Se il bene non è la *res* materiale, ma è un apprezzamento su diritti e interessi umani aventi tale *res* a mero *incidente*, ne consegue che prima di tali valutazioni – da parte di ciascun soggetto abilitato alla produzione giuridica, secondo le rispettive attribuzioni costituzionali – la *res* ambiente semplicemente non esiste; benché vi siano molteplici *res* cui essa si riferisce, che col bene ambiente intrattengono una relazione più o meno intensa, mai giungendo però a coincidere con esso.<sup>80</sup> Di conseguenza, la valutazione su *cosa sia* l'ambiente non si assorbe nella previsione sulla competenza esclusiva in ordine alla tutela, la quale va pertanto riletta nel senso di escludere ogni *preemption* nei riguardi di altri soggetti relativamente alle loro competenze.

---

*previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. F. FERRARI, G. PARODI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, 2003, 69s.) rispetto alla quale resta preclusa la legge regionale in contrasto con quella statale. Cfr. le riflessioni di P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, 2012, 241s.

<sup>78</sup> Secondo la bipartizione classica tra beni materiali e beni immateriali, sulla quale cfr. R. FERORELLI, *Dei beni in generale*, cit., 13s. e ulteriore bibliografia.

<sup>79</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., 459s.

<sup>80</sup> L'inesistenza di una *res* ambiente riverbera nell'impossibilità di costituire un oggetto di tutela che sia antecedente alla costituzione della tutela stessa. Cfr., sul punto, le riflessioni di F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1999, 221s., in part. 227s., per il quale “[n]on esiste un diritto soggettivo all'ambiente. Esistono protezioni di diritto di singole qualità o specificazioni dell'ambiente, ma non c'è, né è giuridicamente possibile, una legge attributiva di diritto soggettivo all'ambiente”.

Per questa via, la ricostruzione dell'ambiente-bene si sbarazza della concezione *reificata* del bene in generale. La tutela dell'ambiente, allora, non insisterebbe su di un oggetto determinato *ex ante*, restando presso la competenza dello Stato in uno alla determinazione del proprio oggetto; ma verrebbe a costituirsi in concreto, stabilendosi volta per volta quali siano i diritti e gli interessi di rilievo ambientale e in che modo debbano bilanciarsi con gli altri, secondo le regole che l'ordinamento pone a disciplina della produzione giuridica.<sup>81</sup>

Ci si chiede nondimeno se la concezione non reificata di bene sia compatibile con la lettura centripeta della tutela dell'ambiente che la Corte ha sostenuto di recente, talvolta con una certa costanza.

La risposta tuttavia, vale ribadirlo, è negativa. Appare infatti che, là dove la valutazione del decisore statale non valga ad identificare la *res* ambiente nella sua essenza, essa non concretizzi l'oggetto della tutela ambientale in misura definita, dovendo considerarsi alla stregua di un apprezzamento, condotto dai decisori competenti, relativamente al peso e alla sussistenza di diritti e interessi a rilievo ambientale. Tale apprezzamento, nondimeno, non può stabilire *una tantum* che cosa sia il bene ambiente, lasciando impregiudicata la soluzione del riparto di competenze, poiché altri soggetti potrebbero, nell'esercizio di competenze proprie, venire a contatto con diritti e interessi di rilievo ambientale. Se l'apprezzamento del decisore statale si attagliasse all'essenza della *res* ambiente, ne traccerebbe i contorni empirici alla stregua di una cosa materiale; in quel caso, definendosi *una tantum* l'oggetto della tutela ambientale, nessun altro decisore potrebbe cimentarsi in una nuova definizione del bene ambiente senza violare l'art. 117, comma 2, lett. j) Cost. Ove, invece, si escluda in partenza che tale attività valga a identificare l'ambiente come *res*, la competenza in materia di tutela dell'ambiente non può vincolare altri soggetti che, nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione, si trovino di fronte a posizioni di rilievo ambientale. Infatti, se la valutazione dello Stato non identifica il bene ambiente, ma fornisce un bilanciamento tra posizioni giuridiche inerenti a *res* che ritiene afferenti a diritti e interessi di rilievo ambientale, tale valutazione non potrebbe esaurirne l'oggetto; pertanto, non realizzandosi compiutamente la tutela dell'ambiente, essa non potrebbe rivestire quel valore assoluto e supremo assegnatole dalla Corte, né impedire ad altri soggetti di contribuire a disegnarne il perimetro. Quindi, tutti i soggetti che l'ordinamento abilita alla produzione di norme possono, e anzi debbono, nell'esercizio di competenze proprie, aver riguardo a interessi e diritti di rilievo ambientale, integrando così la nozione di ambiente ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. j) Cost.

---

<sup>81</sup> Resterebbe così, la materia ambientale, emblema dell'incompletezza del criterio materiale, che vede trascinarsi di nuovo sul piano dei rapporti politico-istituzionali quel che pretenderebbe di razionalizzare in norma. Cfr. sul punto U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1245s., in part. 1261; in generale, G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (cur.) *Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2015, 11s., in part. 25s.

Può dirsi allora che la tesi di una tutela accentrata del bene ambiente si appoggia a una concezione reificata del bene in generale; e che, viceversa, rinunciandosi a tale concezione reificata, la tutela accentrata finisca anch'essa col perdere di pregio, fino a risultare sostanzialmente inapplicabile.

Contro una simile interpretazione, si potrebbe nondimeno obiettare che, leggendo in tal senso la norma costituzionale in questione, la portata innovativa della riforma del 2001 verrebbe a depauperarsi. A queste condizioni, infatti, il senso della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale non può più rendersi col modello materia-oggetto, ma deve forzatamente battere altre strade. La "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di cui alla lett. s), dell'art. 117, comma 2, Cost. oscillerebbe di nuovo verso il polo della materia trasversale, approssimandosi alla linea tenuta dalla giurisprudenza precedente al 2007, il cui impatto andrebbe così ricalcolato.<sup>82</sup>

Tale obiezione, tuttavia, non sembra cogliere nel segno.

In primo luogo, che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema concretizzi una competenza esclusiva statale secondo il modello della materia-oggetto potrebbe escludersi sulla base di considerazioni sistematiche, relative al complessivo impianto della riforma.<sup>83</sup> Infatti, ove l'ambiente fosse un bene materiale complesso

---

<sup>82</sup> In tal modo si evidenzerebbe la natura dinamica, insuscettibile di piena razionalizzazione giuridica, del bene ambiente, in conformità peraltro con la valutazione che ne dà la Corte costituzionale e che la stessa dottrina non manca di avallare, anche da parte di chi si è pronunciato a favore di una sostanziale reificazione (P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 marzo 2010, cit., 5-6, e poi 7, là dove dice che "...l'ambiente non è più un concetto evanescente, un fine, un valore. Esso è un bene materiale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato". Si riaprirebbe, insomma, la vicenda che A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 811s., 813, considera un passaggio felice anche sotto il punto di vista espressivo, in materia di natura teleologica delle competenze, e cioè quello contenuto in C. cost., sentenza 14 del 2004, in tema di tutela della concorrenza, là dove dice (*Cons. dir.*, 4.1) che "... è la stessa conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione legislativa. Ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine (...), la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), non potrà essere negata", aprendo così un passaggio fondamentale fra sindacato di merito e interpretazione della norma sulla competenza, "sviluppato poi dalla giurisprudenza successiva (A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 814) in senso anche procedimentale, ossia valutando legittima la norma sulla competenza a fronte della previsione di con meccanismi procedimentali di maggior coinvolgimento degli enti interessati. Cfr., sul punto, i commenti di V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 773s., 775 e gli altri commenti, nello stesso numero, di A. ANZON, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, 779s., R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, 791s., R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, 801s., P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, 807s. In senso critico, cfr. L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4 marzo 2004, in part. 9s.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004, 4s.

<sup>83</sup> *Ex multis* F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4/2003, 599s., in part. 608s.

e unitario identificabile con una o più *res*, si imporrebbe al legislatore regionale di disattendere *tout court* ogni interesse di rilievo ambientale nelle materie che la Costituzione ascrive alla sua competenza – il che appare manifestamente irragionevole – ovvero di sospendere ogni sua attività, anche in materie di propria competenza, per lasciar decidere allo Stato una questione di rilievo ambientale. Come si è visto, infatti, qualora l’ambiente sia trattato alla stregua di una *res* secondo la concezione reificata sopra esposta, lo Stato avrebbe competenza esclusiva nel tracciarne il perimetro, giacché la “tutela” dell’ambiente coinciderebbe con la fissazione *una tantum* del bene ambiente, l’una e l’altra ricondotte all’art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost. Si lascerebbe così allo Stato la facoltà di disporre della competenza della Regione stessa, poiché – seguendo l’insegnamento della Corte – il raggio della materia “tutela dell’ambiente” si imporrebbe come vincolante per l’attività normativa delle Regioni anche in materie ascritte alla competenza di queste ultime. Lo Stato potrebbe così, in una data controversia, attrarre nella sua sfera normativa l’intera disciplina di merito, semplicemente dichiarando la sussistenza di interessi di rilievo ambientale e disciplinando la materia finché ritenga sussistenti tali interessi. Questo scenario però, lungi dal rappresentare un’innovazione coerente con la riforma del Titolo V della Costituzione, parrebbe al contrario un ritorno al passato: un vincolo istituito per legge ai poteri legislativi della Regione, in guisa non difforme da quanto stabilito nell’art. 117 del testo “vecchio”. Dunque, per attuare pienamente la lettera *g*) dell’art. 117, comma 2, testo “nuovo” occorrerebbe disattendere l’impostazione della riforma nel suo complesso: un argomento difficilmente spendibile.<sup>84</sup>

In secondo luogo, non è detto che l’inserimento della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” fra le materie di competenza esclusiva dello Stato debba per forza concretizzare un cambiamento drastico quanto alle modalità di tutela: ben potrebbe, una simile modifica, leggersi come un consolidamento della rotta tracciata dalla giurisprudenza, di cui chiarirebbe il funzionamento e consoliderebbe l’apparato dogmatico. Si proverà allora a fornire, nei succinti termini che seguono, una chiave alternativa, leggendo la giurisprudenza costituzionale alla luce della nozione di bene che si è qui cercato di sostenere.

---

<sup>84</sup>F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza*, cit., 611s.; con chiarezza, G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 3/2003, 703s., 710: “[i]l termine Repubblica ... è utilizzato quale formula espressiva dei principi e dei valori storicamente propri dello Stato italiano: che si qualifica alla stregua di un ordinamento democratico, sociale, di diritto (art. 1 Cost.) e fondato sull’autonomia delle comunità territoriali (art. 114 Cost.). In questa prospettiva, l’art. 114 Cost. segna il passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale, tra l’ordinamento che esprime l’unità del sistema e gli altri che danno vita alle differenze. [...] Siffatto approccio impone di riconsiderare istituti e principi tradizionali del diritto costituzionale ...”.

#### 4. Oltre la reificazione del bene ambiente: una lettura alternativa della giurisprudenza costituzionale sull'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Se si prescinde dalla versione reificata del concetto di bene, la norma sulla competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dà lustro alla portata sistemica e dinamica della nozione di ambiente, valorizzata a più riprese dalla Corte stessa.

L'ambiente – bene materiale complesso e unitario – si sostanzierebbe in molteplici valutazioni in ordine ai diritti e agli interessi relativi alle cose, materiali e no, che risultano implicate nella vicenda concreta. Svolte dai soggetti competenti secondo le rispettive norme, tali valutazioni traccerebbero i confini dell'ambiente come bene, fissando i limiti della relativa tutela secondo le norme costituzionali che modellano le forme della produzione giuridica.<sup>85</sup>

L'*ecosistema*, che la Costituzione affianca all'ambiente in una coppia concettuale carica di significati, varrebbe a precisare la portata della competenza statale. Tale riferimento si leggerebbe in uno alla valorizzazione del concetto di *biosfera*, tratta da un atto di diritto internazionale come la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 citata dalla Corte.<sup>86</sup>

Secondo le scienze biologiche, la biosfera è quella parte del pianeta in cui si sviluppa la vita; essa ricomprende tutti gli ecosistemi, intesi come gli insiemi degli organismi viventi e delle sostanze non viventi tra cui, in un'area delimitata, si stabiliscono scambi di materiali e di energia.<sup>87</sup> Ora, si è detto che nell'insegnamento della Corte la biosfera è il parametro di riferimento del bene materiale complesso ambiente, cui conferisce quella portata sistemica e dinamica che la Corte stessa ha avuto modo di rimarcare. Pertanto, con riguardo alla relazione che si instaura tra biosfera ed ecosistema, è possibile

---

<sup>85</sup> Cfr. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (cur.), *Costituzione, razionalità, ambiente*, Giappichelli, 1994, 389s., ove dice che tale operazione è volta a “stabilire con certezza i limiti del rischio di alterazione dell'equilibrio ecologico” (413).

<sup>86</sup> P. SANDS, J. PEEL, R. MACKENZIE (cur.) *Principles of International Environmental Law*, III ed., Cambridge University Press, 2012, in part. 27s., ove ulteriore bibliografia. Cfr. lo stesso P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, cit., 5.

<sup>87</sup> Questa definizione si legge nell'Enciclopedia Treccani *online* [consultata l'11 luglio 2017] voce *Ecosistema*, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ecosistema/>. Si veda, al riguardo, M. SIRIMARCO, *Percorsi di filosofia della crisi ecologica*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012, in part. 93s., ove riporta definizioni leggermente diverse (cfr. anche nota 1) premettendo che “[u]na delle particolarità della crisi ecologica è quella di doversi continuamente confrontare con una serie di concetti elaborati dalla scienza ecologia, concetti che diventano veri e propri paradigmi filosofici in alcune radicali concezioni”. “Ecosistema” e “biosfera” costituirebbero, appunto, due dei più rilevanti fra tali concetti. Quanto al c.d. *ecosystem approach*, cfr., *ex multis*, la stesura del c.d. *Fish Stocks Agreement* del 1995, in P. SANDS, J. PEEL, R. MACKENZIE (cur.) *Principles of International Environmental Law*, cit., 407s., e nota 510; cfr. ad es., per altre applicazioni, R. RAYFUSE, *Enforcement of High Seas Fisheries Agreements: Observation and Inspection under the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 13, 579s., in part. 582 e n. 12.

formulare un'ipotesi sulla portata della definizione costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) e sul significato effettivo della sua attribuzione alla competenza esclusiva statale.

Se la nozione di ambiente quale bene materiale complesso ha come parametro la biosfera, e la biosfera è l'insieme degli ecosistemi, ne conseguirebbe che la tutela dell'ambiente inerisce alla tutela dei vari ecosistemi che rientrano nella giurisdizione dello Stato italiano. È all'interno di ognuno dei vari ecosistemi che interagiscono entità di varia sorta, le quali – giova ribadirlo, nell'ottica qui preferita – si ritengono meritevoli di tutela, quali componenti del bene ambiente, nella misura in cui le valutazioni svolte dai soggetti della produzione giuridica nell'esercizio di proprie competenze le considerino inerenti a diritti e interessi a rilievo ambientale.<sup>88</sup> In tal senso, allora, la norma costituzionale attribuirebbe allo Stato la decisione in competenza esclusiva là dove la tutela dell'ambiente, ricostruita nel caso concreto, risulti insistere su di un *unico* ecosistema, al *singolare*, le cui dimensioni – l'area delimitata che lo individua – equivalgano all'intera giurisdizione italiana. In parole semplici: se l'oggetto della tutela – delineato non *una tantum* dallo Stato, ma in concreto, mercé l'opportuna interazione dei soggetti della produzione giuridica secondo le rispettive competenze – risulta essere l'ecosistema della nazione nel suo complesso, allora può riservarsi allo Stato la scelta di ultima istanza.<sup>89</sup> Ricadrebbero così nella competenza esclusiva solo gli interessi e i diritti di rilievo ambientale che rivestano in concreto portata nazionale; reputandosi – a seguito delle valutazioni operate dai decisori competenti secondo i rispettivi titoli – l'intero Paese quale dimensione territoriale appropriata per vagliarne la consistenza e tracciarne un adeguato bilanciamento.

Una simile lettura è certo coerente con la concezione dell'ambiente propugnata dalla Corte, di cui il riferimento alla biosfera è, *ex multis*, tangibile indizio. Infatti, avuto riguardo alla dimensione unitaria e a un tempo complessa del bene giuridico ambiente, non può ignorarsi che tale bene si estende su una pluralità di *res*, le quali ne costituiscono componenti nella misura in cui ritenute inerenti a diritti e interessi di rilievo ambientale. Tali componenti, in perenne interrelazione, fanno parte di ecosistemi distinti, che continuamente variano per dimensioni e caratteristiche, secondo l'evoluzione della vita sulla Terra:<sup>90</sup> pertanto, la dimensione territoriale degli ecosistemi si presenta in continuo mutamento, al pari delle

---

<sup>88</sup> Cfr. F. B. GOLLEY, *Per una fondazione dell'etica ambientale sulla scienza ecologica*, in C. POLI (cur.) *Etica ambientale*, cit., 33s., 37, ove riporta le origini del concetto di ecosistema come “sistema ecologico”, ossia qualsiasi sistema in cui il “biota interagisca con l'ambiente” (40).

<sup>89</sup> Sarebbe questo il riverbero sistemico e dinamico di quella nozione unitaria di ambiente che si fa fatica a costruire sul piano oggettivo, e che meglio si tradurrebbe, dunque, con un principio di unitarietà che guardi alla “tutela dell'equilibrio ecologico”. Sul punto, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., 73s.; B. CARAVITA di TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Quaderni di ricerca – Istituto per l'Ambiente*, 1993, 1-29, 6s.; dello stesso A., *amplius*, vedasi *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, 1990, in part. 49s. Da ultimo, *ex multis*, L. CONTI, *Lineamenti di tutela dell'ambiente*, 2017, Edizioni Nuova Cultura, in part. 17s.

<sup>90</sup> Cfr. S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente*, cit., 306s.

relazioni tra i singoli componenti, e in ultima analisi dei componenti stessi, obbedienti al principio per cui in natura nulla si crea o si distrugge, ma tutto si trasforma.<sup>91</sup> Parrebbe essere questo, in ultima istanza, il risvolto pratico di quella portata sistemica e dinamica cui la Corte, con riguardo al concetto di ambiente, tiene insistentemente.

Militerebbe a favore di una simile lettura, infine, una considerazione di carattere generale. Se si precludesse a taluni fra costoro di partecipare alla determinazione di cosa sia l'ambiente, si determinerebbe una compressione degli spazi per la partecipazione delle persone alla formazione delle norme che le riguardano. "Ambiente", infatti, rimanda a diritti e interessi di persone nel loro rapporto con la natura; e tali posizioni verrebbero orientate in nome di un interesse superiore, veicolato dallo Stato, là dove intersechino una materia che lo Stato stesso – senza possibilità di replica – ha qualificato come "ambientale".<sup>92</sup> Un simile approccio risulterebbe, forse, formalista: irrigidendo la norma sulla competenza, rimanderebbe all'epoca dello statalismo autarchico, in cui la presunzione organicistica – per cui nello Stato si risolvevano i diritti del singolo, senza che a questi fosse data occasione di provvedervi da sé – riduceva la sfera pubblica alla voce delle istituzioni sovrane.<sup>93</sup> Che un simile approccio sia compatibile con l'impianto della riforma del 2001 – nonché, si vorrebbe dire, con la Costituzione nel suo complesso – appare invero discutibile.<sup>94</sup>

Viceversa, se si accede a un'idea non reificata del concetto di bene, si consegue un deciso ampliamento della sfera pubblica, offrendo ai destinatari delle norme in materia ambientale una molteplicità di sedi in cui far valere i propri diritti e interessi là dove essi abbiano a riguardo la posizione della persona umana ed il suo rapporto con la natura.

---

<sup>91</sup> È questo il celeberrimo postulato di Lavoisier, dal quale emana il principio di conservazione della massa; una legge della natura i cui riverberi filosofici sono a prima vista evidenti.

<sup>92</sup> Cfr., *ex multis*, M. FEOLA, *Ambiente e democrazia*, Giappichelli, 2015, la cui premessa ("Ancora sulla democrazia?") rende provocatoriamente un messaggio chiaro: ambiente e partecipazione democratica appaiono "... legati da una relazione bidirezionale, di natura osmotica, nella quale i due valori trovano reciproco sostegno e respiro" (p. 8).

<sup>93</sup> Si vedano, sul punto, i rilievi di R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5/2006, 889s., 895, ove, citando C. cost., sentenza n. 383 del 2005, rileva che le materie in realtà celano interessi", e che la funzionalizzazione di tali interessi è criterio largamente, "esplicitamente" usato dalla Corte per le materie c.d. trasversali. Cfr. inoltre, *ibid.*, M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, 903s., in part. 912s., ove rileva che (914) "la salvaguardia di valori fondamentali può comportare deroghe al regime delle competenze", riferendosi in particolare a C. cost., sentenza n. 13 del 2004, in tema di istruzione, là dove fa salve le competenze statali in attesa che le leggi regionali in materia entrino in vigore. In entrambi i casi, a prevalere sul giudizio astratto in tema di competenza è una valutazione di merito, sul concreto assetto di interessi e diritti da tutelare.

<sup>94</sup> La crisi del paradigma stato-centrico nella produzione di diritto, sul quale non mette conto qui dilungarsi, è crisi della rappresentanza politica unitaria e della "tensione benefica tra privato e pubblico" (N. URBINATI, *Liberi e uguali. Contro l'ideologia individualista*, Laterza, 2011, 23) per cui il modello autarchico statale, per difendere se stesso, rischia di soffocare le voci del pluralismo in un grigio nichilismo (G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Laterza, 2014, in part. 10s.)

Emerge allora nitidamente che tale rapporto s'intreccia col filo delle relazioni di potere che si stabiliscono in una data società, e che queste relazioni restituiscono un'immagine della persona quale essere vivente in sé, membro di una specie, e non più quale riflesso del potere, sebbene in via di emancipazione.<sup>95</sup> Tali relazioni, pertanto, appaiono insofferenti all'aprioristica supremazia della sovranità statale e irriducibili ai suoi modelli tipici, forgiati sullo stampo del diritto di proprietà; parimenti, fortemente stridono col deciso monismo nomopoietico che implicherebbe una simile lettura, poiché costringerebbe entro steccati precostituiti ciò che per natura è variabile e multiforme.

Stando così le cose, pare appropriato, ai fini della tutela, che la fissazione della competenza in merito si valuti in relazione ai diritti e agli interessi concretamente in gioco, sì da poterne seguire le evoluzioni in base alla continua mutabilità degli ecosistemi e valutare, volta per volta, le misure da adottare in vista della miglior tutela di diritti e interessi umani. Tale valutazione, pertanto, deve presentare due caratteristiche. In primo luogo, non può che seguire una ragione dialettica, mal prestandosi un apprezzamento univoco alla natura complessa e mutevole, nonché alla portata sistemica e dinamica, del bene ambiente: deve allora avvenire d'intesa tra molteplici livelli di governo, fra i quali si instauri un contraddittorio aperto. In secondo luogo, deve muovere dal livello più prossimo al territorio, ispirandosi a logiche sussidiarie; in altre parole, deve essere capace di veicolare dal basso la decisione pubblica e costruirla in base alla soddisfazione dei bisogni dei consociati, senza che i confini precostituiti tra aree *appartenenti* ad enti territoriali possano limitarne la cura.<sup>96</sup> Come appare evidente, infatti, nessuno meglio dei diretti interessati può, di volta in volta, cogliere le variazioni interne ai singoli ecosistemi – siano esse naturali, ovvero causate dall'uomo – e quindi attivare, in conseguenza dei propri mutati bisogni, le risposte dell'ordinamento. Emerge quindi, accanto al ruolo dello Stato e delle Regioni, la funzione svolta dai Comuni e dalle Città metropolitane, nonché da altri enti esponenziali del territorio; tali enti devono attrezzarsi a veicolare istanze di rilievo ambientale in maniera tale da incidere direttamente sulla

---

<sup>95</sup> Senza pretesa alcuna di esaurire un tema evidentemente amplissimo, cfr. le riflessioni di A. CROSETTI, *Il rapporto autorità-libertà nei modelli di tutela dell'ambiente*, in S. PERONGINI (cur.) *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*. Atti del Convegno di Salerno, 14-15 novembre, 2014, Giappichelli, 2017, 343s., in part. 376s.

<sup>96</sup> Il principio di sussidiarietà potrebbe, in tal caso, orientare sia la scelta del livello di governo competente all'intervento, sia le forme di coordinamento fra enti – se del caso, servendosi dei modelli all'uopo previsti dalla legislazione in tema di governo dell'area vasta, anche in forma consociativa: cfr. D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 aprile 2014, che fin dalla *Premessa* individua le “funzioni” come “elementi fondativi dell'organizzazione del potere”. Cfr. inoltre l'ampio commento alla c.d. legge Delrio ad opera di F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali: città metropolitane, nuove province e unioni di comuni : legge 7 aprile 2014, n. 56*, Giuffrè, 2015, ove l'A. sistematizza le sue riflessioni sull'ispirazione “funzionalista” che muove il disegno riformatore, seppur parziale ed incompleto – dello stesso A., cfr. *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 giugno 2015. Cfr., inoltre, le riflessioni di S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione istituzionale*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 403s., in part. 413s.

produzione giuridica, affinché diritti e interessi di tutti siano ogni volta misurati sul parametro dei distinti ecosistemi volta per volta individuati.<sup>97</sup>

La norma costituzionale si scoprirebbe allora capace di attribuire competenza esclusiva allo Stato per la tutela dell'ambiente solo se, in seguito a tali valutazioni, svolte in contraddittorio aperto, emergesse l'*effettiva* unitarietà dell'ecosistema considerato.<sup>98</sup> Non basterebbe a tal uopo che lo Stato indichi la *necessaria* unitarietà della decisione al fine di garantire la tutela di interessi economici che al livello centrale si ritengano maggiormente rilevanti. In primo luogo, tale necessaria unitarietà sarebbe solo presunta, giacché non misurata in contraddittorio aperto con i diretti interessati e i rispettivi enti esponenziali. In secondo luogo, la certezza di veder assicurata tale necessaria unitarietà riproporrebbe, benché sotto forme diverse, la clausola dell'interesse nazionale, che – pur contenuta nel testo del più recente tentativo di riforma organica della Carta, respinto con il *referendum* del 4 dicembre 2016 – non fa parte dello strumentario giuridico che la Costituzione mette a disposizione dello Stato.<sup>99</sup>

Lo Stato, insomma, ove si limitasse ad asserire l'esistenza di un interesse o diritto che interferisca con posizioni giuridiche di rilievo ambientale, non potrebbe dedurne un limite alla competenza di altri enti che volessero interloquire; né potrebbe costringere le autonomie territoriali, nell'esercizio di competenze proprie, a sottostare a una decisione emanante dal livello centrale per il solo fatto che includa interessi ambientali. Per farlo, dovrebbe dimostrare in contraddittorio aperto con le stesse autonomie territoriali

---

<sup>97</sup> Indicativo, a tal riguardo, che le Città metropolitane, in occasione del G7 di Bologna sull'ambiente, abbiano ritenuto di siglare un patto politico per impegnarsi a realizzare in prima persona obiettivi inerenti alla tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Cfr. *Ambiente e sostenibilità, il patto fra le Città metropolitane*, di R. Ricciardi, ne *La Repubblica*, 7 giugno 2017. Come riporta l'ANCI [ <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdDett=61005>, consultato il 10 luglio 2017] i sindaci delle 20 Città metropolitane hanno sottoscritto la Carta di Bologna per lo sviluppo sostenibile (8 giugno 2017) nella quale le Città metropolitane si qualificano come "... il cardine principale sul quale modellare le dinamiche territoriali e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile attraverso la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione in una prospettiva di sviluppo strategico del territorio metropolitano", ponendosi a consapevole *trait d'union* tra i livelli istituzionali e "le organizzazioni della società civile" per l'attuazione degli obiettivi fissati dall'Agenda ONU 2030.

<sup>98</sup> All'esito di un processo di cooperazione istituzionale sincera, quale del resto appare tipico degli ordinamenti che riconoscono una certa autonomia agli enti territoriali. La "lealtà federale" è in effetti principio già noto da tempo all'ordinamento tedesco: cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., in part. 103s.

<sup>99</sup> A commento della riforma del Titolo V, P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 381s., in part. 382, così afferma "[a] differenza del limite dell'interesse nazionale, non più richiamato dal dettato costituzionale e dunque da ritenere non più operante come presupposto per l'automatica assunzione da parte dello Stato di competenze regionali, il principio di sussidiarietà consentirebbe di derogare ai nuovi criteri di riparto della funzione legislativa, ma solo in presenza e nel rispetto di alcune condizioni". Sul punto, cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, 2009, in part. 51s., 75s. Sul "puntuale" reinserimento dell'interesse nazionale, di cui il principio di sussidiarietà costituirebbe "un sostanziale equivalente", G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* (editoriale), 2-3/2011, 241s., in part. 242. Al riguardo, S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 24 luglio 2014, 18s., nota che, là dove fosse entrata in vigore la riforma bocciata nel dicembre 2016, a livello statale si sarebbe potuto "... adottare unilateralmente qualunque decisione, sia di tipo normativo che amministrativo".

che la misura legislativa proposta si faccia carico delle ingerenze sugli ecosistemi locali, e si studi di evitare gli eventuali effetti negativi;<sup>100</sup> ovvero, se del caso, che tale misura sia in grado di tracciare una linea di riequilibrio rispetto all'ecosistema in chiave unitaria, secondo proporzionalità e ragionevolezza, preservandone nel complesso i vitali, raffinati assetti. A tal uopo, vale ribadirlo, non gioverebbe allo Stato opporre semplicemente la sussistenza di un interesse nazionale di tipo economico o politico, assorbendo in esso la composizione delle posizioni di rilievo ambientale; giacché tale interesse deve concretamente essere messo a bilanciamento con diritti e interessi veicolati dagli enti territoriali di riferimento, adottando le dovute misure per evitare ingerenze sugli ecosistemi locali che violino i principi di ragionevolezza e proporzionalità. A tal fine, ogni passaggio decisionale richiede una motivazione congrua, tale cioè che il giudice disponga di un effettivo sindacato di merito sulla decisione presa, tanto più stringente quanto più sensibili siano i diritti e gli interessi coinvolti.<sup>101</sup>

## **5. Conclusioni. Il bene giuridico ambiente tra Stato e autonomie territoriali**

Si è aperto questo affascinante itinerario con la descrizione di una svolta, quella compiuta dalla giurisprudenza costituzionale italiana nell'ultimo decennio, quanto alla riconduzione della tutela ambientale nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. Da una concezione di ambiente-valore, tutelato dai soggetti dell'ordinamento secondo le rispettive competenze, si è passati a una concezione di ambiente-bene, cui fa da corollario una tutela accentrata, di esclusiva competenza statale.

Preso atto dell'insegnamento della Corte, si è cercato di contestualizzarne i termini, così ricchi di implicazioni dogmatiche, mettendo in relazione il concetto di bene con le caratteristiche della nozione di ambiente. Ne emerge, da parte della Corte, un atteggiamento ancipite. Per un verso, essa si allarga ad una concezione di ambiente che essa stessa definisce sistemica e dinamica, di cui la menzione della biosfera e la citazione della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 costituiscono testimonianza. Per altro verso, la concezione reificata del bene materiale, complesso e unitario – qualifica che la Corte riferisce all'ambiente – è tale da attirare a livello statale la competenza relativa in materia di tutela.

Tale concezione, tuttavia, si dimostra affetta da una precomprensione – per cui il concetto di bene si identifica con la cosa in sé – le cui radici affondano in una data visione, storicamente determinata, dei

---

<sup>100</sup> Sarebbe, questa, l'applicazione di principi fondamentali in tema di ambiente, quali il principio dell'azione preventiva e il principio di precauzione, su cui M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., 169s.; in genere, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, 2005, in part. 123s., 185s.

<sup>101</sup> Cfr., ad es., a commento di C. cost., sentenza n. 303 del 2003, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 578s. e L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, *ibid.*, 587s.

rapporti tra uomo e natura, a sua volta legata a un'idea ben determinata delle relazioni tra persone nel quadro della dicotomia autorità-libertà.

Se si supera tale precomprensione, seguendo il cammino dei diritti fondamentali quale tracciato nelle Costituzioni del dopoguerra, la relazione fra il bene e la *res* viene ad atteggiarsi in guisa funzionale; legata cioè non alla definizione dell'essenza della *res* medesima e alle forme della sua tutela, ma alla valutazione delle utilità che le persone rappresentate dai decisori ne possono trarre.

Venuta meno la concezione reificata del bene, la stessa competenza esclusiva statale risulta priva del suo appiglio dogmatico. Infatti, se il bene ambiente non esiste prima della valutazione dell'ordinamento, ma è da esso costituito in base ad un apprezzamento valoriale, ne consegue che lo Stato, nel definire la tutela dell'ambiente, non individua il bene ambiente oggetto di tutela, ma semplicemente dà una valutazione relativa ad un certo assetto di diritti e interessi umani, che ha attinenza con la *res* ambiente ma che in nessun modo può identificarsi con l'essenza di questa. Ora, con ogni evidenza, non identificandosi con la *res* ambiente nella sua essenza, né pretendendo di costituirla *una tantum* nell'ordinamento, tale valutazione non esaurisce l'oggetto della tutela. Ne consegue che – nell'esercizio di competenze proprie, costituzionalmente riconosciute – ogni altro soggetto dell'ordinamento può trovarsi di fronte a diritti e interessi di rilievo ambientale, e darne una composizione diversa. In quel caso, tale soggetto non farebbe altro che configurare il bene ambiente in modo alternativo, semplicemente fornendo una lettura diversa in merito alle utilità che si vogliono ottenere dalle *res* che incidentalmente afferiscono al bene ambiente (pur non coincidendo con esso). Tale lettura, costituendo il bene ambiente in altra foggia, rappresenterebbe una posizione – alternativa rispetto alla prima, eppure pienamente legittima – in ordine alla conformazione del bene ambiente e alla sua tutela, funzionale ai diritti e interessi concretamente in gioco.

Le conseguenze di un tale approccio sarebbero riassumibili come segue. In primo luogo, la Regione manterrebbe in astratto un titolo sia diretto, sia indiretto, per l'esercizio di poteri legislativi in materia di ambiente. In secondo luogo, la norma sulla competenza vedrebbe riconosciuti i suoi profili di *smaterializzazione*, vale a dire mostrerebbe intero il suo tratto caratteristico di meta-norma non razionalizzabile poiché strettamente dipendente dal merito della vicenda e dagli interessi o diritti concretamente in gioco. Infine, anche *de iure condendo*, non sarebbe inopportuno prevedere forme che conferiscano un peso adeguato alle determinazioni di enti territoriali, poiché la valutazione dei diritti e interessi a rilievo ambientale muove dalla diretta interazione dei singoli con l'ecosistema di riferimento. In tal modo, la produzione giuridica in tema ambientale verrebbe a ruotare attorno al principio di

sussidiarietà, che a fatica emerge come criterio di riparto delle potestà legislative –oltre che di quello delle funzioni amministrative, cui è stato confinato dalla lettera dell’art. 118 Cost.<sup>102</sup>

Che tale sia la maniera più appropriata di avere riguardo alla tutela ambientale emerge del resto sia da un’avveduta lettura della giurisprudenza, attenta alla portata sistemica e dinamica che essa medesima riconosce all’ambiente, sia dall’esame del dato testuale offerto dalla Costituzione. L’art. 117, comma 2, lett. s), infatti, abbina alla tutela dell’ambiente quella dell’ecosistema (al singolare). Ora, poiché la biosfera (già citata dalla Corte a paradigma di riferimento del bene ambiente) si compone di molteplici ecosistemi, che mutano continuamente per caratteristiche e dimensioni, la tutela dell’ambiente va considerata di competenza statale esclusiva nei soli casi in cui risulti che l’apprezzamento degli interessi e dei diritti a rilievo ambientale inerisca a un *unico* ecosistema (al singolare, appunto) coincidente con la giurisdizione italiana. Tale apprezzamento, nondimeno, non può conseguire da un’astratta valutazione in sede centralizzata, e neppure dall’allegazione, da parte dello Stato, di un preminente interesse politico o economico di portata nazionale; deve essere sperimentato in concreto, e dunque negoziato con tutti i livelli di governo interessati e costruito mediante le opportune forme partecipative, svolgendosi in contraddittorio aperto con le realtà territoriali locali.<sup>103</sup> Si assume, infatti, che ove più diretta è la relazione con l’ecosistema di riferimento, più forte si fa sentire l’influenza di una sua eventuale mutazione.<sup>104</sup> Appare infatti che i confini imposti dall’ordinamento alle aree di competenza degli enti territoriali non

---

<sup>102</sup> Vi sarebbe, in questo caso, un uso a tutto tondo del principio di sussidiarietà, non soltanto in chiave centripeta; probabile che, *de iure condendo*, un tale meccanismo necessiti di agganciarsi a una più ampia riforma delle funzioni amministrative fra Stato e autonomie territoriali, di cui la riforma costituzionale bocciata dava un assetto solo parziale, nonché delle relazioni economiche e politiche tra le aree del Paese a diverso sviluppo. Cfr., ad es., M. CAVINO, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 ottobre 2016, per il quale “[i]l principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto enfatizzare il ruolo delle amministrazioni di prossimità, in forza della sua inevitabile combinazione con i principi di differenziazione e adeguatezza e della geografia amministrativa italiana, che vede nel nord sviluppato del paese un numero impressionante di centri di decisione, ha finito per essere lo strumento di una verticalizzazione delle attribuzioni imposta soprattutto da esigenze di efficienza” (p.1).

<sup>103</sup> Sul punto, *ex multis*, si fa rinvio a M. FEOLA, *Ambiente e democrazia*, cit., in part. 21s., 77s. Cfr. G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 13 aprile 2010, ove si mette in risalto che “la prospettiva di governo che si qualifica come democrazia partecipativa appare sostenuta con vigore dalla dottrina più aperta al sociale” eppure si denunciano i limiti dovuti a un *gap* culturale che colloca le relative riflessioni “in un ambiente sostanzialmente ostile” (p.1). L’A. mette in luce che la Costituzione italiana (almeno per come è stata finora interpretata, si direbbe) si colloca in un “territorio di mezzo” tra lo schema autorità-libertà che ha dominato l’intero Ottocento e quella visione *integrativa* dei diritti nello Stato che il principio personalista vorrebbe propugnare (2-3).

<sup>104</sup> Sembrerebbe questo il modo migliore di far fronte alla gestione del rischio connesso alle scelte ambientali. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., 19s., individua in questo passaggio il segno di un fatto inevitabile, e cioè che il diritto, come la politica, debba sempre più “farsi carico delle incertezze della scienza”. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, cit., in part. 185s. e 214s., là dove riflette sulla “gestione consensuale” del rischio ambientale nel quadro del principio di precauzione, e – con riguardo alle politiche comunitarie – G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (cur.) *Diritto dell’ambiente*, cit., 164s., 172.

diano certezza alcuna che diritti e interessi a rilievo ambientale emergano in debita considerazione; e che, ragionevolmente, una tale certezza si rafforzi solo con un ampliamento degli spazi di rappresentanza, mediante cui – collegando la produzione normativa al principio di sussidiarietà – le posizioni giuridiche soggettive siano valutate a prescindere dai confini territoriali. Giova sottolineare, infatti, che dinanzi a diritti e interessi a rilievo ambientale il rappresentato non è né suddito né *civis*, ma essere vivente, membro di una specie, interessato a garantire per sé e per i consimili le condizioni di sopravvivenza entro gli ecosistemi che si trova a popolare.

La formula di cui all'art. 117, comma 2, lett. j) Cost., così riletta, apporta un solido *background* al funzionamento della tutela dell'ambiente secondo logiche sussidiarie, che abbiano riguardo alla capacità di Comuni, Città metropolitane ed altri enti esponenziali del territorio, nonché delle Regioni stesse, di elaborare posizioni giuridiche afferenti alla materia ambientale. L'effetto di una simile ricostruzione, che appare coerente con le più avanzate concezioni dell'ambiente, è di *scommettere* sul livello politico, tenendo quello giurisdizionale come *extrema ratio*, a rimedio solerte di una falla del *regulatory process*. Le posizioni elaborate da ogni ente territoriale coinvolto, infatti, veicolerebbero altrettante *representative claims* quanto all'assetto dei diritti e degli interessi locali, strumentali e conseguenti ad una certa lettura – quanto a dimensioni e caratteristiche – dell'ecosistema di riferimento. Fra tali posizioni, in contraddittorio aperto, dovrebbe decidersi quella più adeguata; e a tale decisione, ispirata a ragionevolezza e proporzionalità, non potrebbe che apporsi una motivazione informata nei profili scientifici e robusta in quelli giuridici, su cui possa svolgersi uno scrutinio giudiziale di merito, adeguato alla sensibilità dei diritti e degli interessi in gioco.