

## **Introduzione**

La tutela ambientale rappresenta una sfida fondamentale per il contesto giuridico nazionale ed europeo. Il presente elaborato si pone l'obiettivo di affrontare la tematica che si articola in tre capitoli distinti.

All'interno del primo capitolo, viene esaminata la dimensione giuridica dell'ambiente, con un particolare focus incentrato sui principi di azione e all'individuazione del governo competente.

Nel secondo capitolo ci si concentra sull'ambiente relativamente al contesto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, evidenziando come la CEDU sia lo strumento vincente per la protezione dell'ambiente, per il contrasto al degrado ambientale e per il diritto ad un ambiente salubre. In aggiunta a ciò verranno menzionate le pronunce della Corte Europea in materia ambientale.

Nel terzo e ultimo capitolo si analizzano i principi del diritto dell'Unione Europea in materia ambientale, come ad esempio il principio di integrazione delle esigenze aziendali, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio "chi inquina paga" e i nuovi principi ambientali emergenti.

Il lavoro presentato ha l'obiettivo di fornire una panoramica esaustiva della tutela ambientale nel perimetro delle normative europee ed interne, facendo risaltare una gestione sostenibile delle risorse naturali.

## **Capitolo 1. La tutela dell'ambiente nel contesto delle fonti europee e interne**

### **1.1 La dimensione giuridica dell'ambiente**

La prima assegnazione del concetto di ambiente inteso come concetto che non dipende da altri fattori e come entità di una tutela unificata, basata sui valori fondanti come la vita e la libertà dell'uomo, trova collocazione nel contesto del diritto internazionale, avviandosi dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972.<sup>1</sup>

Le normative dichiarate in ambito internazionale in termini di diritto convenzionale che si sono susseguite hanno contribuito alla creazione di un complesso sistema di principi generali e dettagliate norme settoriali legate all'ambiente.

Nel corso del tempo, il concetto di ambiente si è evoluto da una definizione iniziale che lo considerava come un insieme di risorse naturali terrestri da proteggere attraverso la responsabilità degli Stati, ad un concetto che lo identifica come bene comune dell'umanità. Questa trasformazione comporta la necessità di norme efficaci per la tutela e la conservazione dell'ambiente, che siano orientate verso un interesse comune nella gestione dei rischi della biosfera. Il tutto tramite una gestione della responsabilità collettiva necessaria al fine di far fronte alle conseguenze che possano verificarsi, come ad esempio la crisi climatica, con le relative obbligazioni che ogni Paese non può declinare.

L'ambiente può essere definito come un obiettivo generico per la conservazione delle risorse naturali e la protezione dall'inquinamento. Tale definizione è associata al concetto di "Common heritage of mankind", che identifica beni ambientali non legati a singoli Paesi ma alla biosfera nel suo complesso. Il testo poi affronta la complessità di considerare l'ambiente come un interesse generale e internazionale. Questa complessità emerge dalla difficoltà di stabilire un'autorità in grado di determinare come difendere e tutelare i beni ambientali globali, e contemporaneamente garantire un'autorità che protegga i diritti di azione e le forme di riparazione e sanzione disponibili.

---

<sup>1</sup> ANDRONIO A., Ambiente e diritto, Firenze, 1999, Primo Volume

La tutela del patrimonio globale è contemplata a partire dalle dichiarazioni di Stoccolma del 1972, passando alla Dichiarazione di Rio del 1992 e a quella di Johannesburg del 2002 fino a giungere ad elaborare norme valide nei confronti di tutti, le quali afferiscono ai beni che non sono correlati ai singoli Paesi (come l'Antartide, lo Spazio cosmico, i fondali oceanici).

Ciò che emerge da questa prima analisi non è soltanto l'introduzione di nuovi principi di natura internazionale, bensì la presenza di un interesse generale finalizzato alla realizzazione di un accordo di un trattato internazionale.

La presenza dello sviluppo sostenibile come principio, all'interno delle norme internazionali, conferma il fatto di contemplare la visione antropocentrica della dimensione giuridica dell'ambiente. Il tutto viene confermato nella recente evoluzione all'interno della quale viene ad emergere la definizione di obiettivi condivisi dagli Stati in un'ottica di visualizzazione delle responsabilità in relazione ai presupposti, come il collegamento della tutela dell'ambiente tramite l'affermazione dei diritti fondamentali.

In questa fase si sviluppa un legame più stretto tra la tutela dell'ambiente e la garanzia, così come il rispetto dei diritti umani. In caso di situazioni negative afferenti gli equilibri in tema ambientale, si possono avere ripercussioni sugli stili di vita e sulle condizioni economiche dei Paesi più sviluppati, rafforzando il concetto antropocentrico ambientale il quale risulta presente all'interno del diritto internazionale oltre che nelle organizzazioni delle Nazioni Unite.

Potrebbe essere necessario richiamare la risoluzione dell'Assemblea generale del 25/09/2015, che ha confermato, per quel che concerne lo sviluppo sostenibile, l'Agenda al 2030. Questa agenda è fondata in relazione alla Dichiarazione universale dei diritti umani e sui trattati internazionali sui diritti umani. Inoltre, è importante considerare anche la Carta della terra, che sottolinea la cura e il rispetto per la comunità della vita, evidenziando l'indipendenza di tutte le tipologie di esseri viventi, appartenenti ad ogni fonte di vita, a prescindere dall'utilità nei confronti dell'uomo.

Le iniziative giudiziarie legate alla "giustizia climatica" includono la sentenza dell'Aja del 24 giugno 2015 nel caso "Urgenda", la decisione del Conseil d'État del 11 giugno 2021 (nell'affare "Af aire du Siècle"), e per concludere la sentenza emessa dal Tribunale

Costituzionale tedesco il 24 marzo 2021. Quest'ultima ha censurato la normativa volta a proteggere il clima, sostenendo che non era sufficientemente orientata a preservare il benessere delle generazioni future.

Riguardo all'applicazione diretta alle multinazionali, la sentenza più importante è quella emessa dalla Corte olandese di primo grado, datata 26 maggio 2021 nei confronti della Shell. Quest'ultima afferma che la Shell è stata condannata alla riduzione delle sue emissioni globali di carbonio del 45%, una decisione attualmente oggetto di appello. La decisione si basa sull'applicazione delle norme di soft law nel diritto civile olandese, in relazione alle obbligazioni aziendali per la protezione dei diritti umani.

Si tratta di situazioni che non trovano spazio nell'ordinamento italiano in quanto vi è l'assenza del riconoscimento diretto nei confronti dei paesi in relazione al "diritto al clima". Il tutto è spiegato dal fatto che risulta complesso affidare direttamente al giudice la valutazione delle tempistiche e dei modi d'uso con i quali ci si debba adeguare ai suggerimenti scientifici degli accordi internazionali.<sup>2</sup>

La presente è una tendenza che non giunge ancora al riconoscimento dei diritti fondamentali all'ambiente, ma che trova allo stato dell'arte, in relazione all'ordinamento italiano, un'importante evoluzione nell'interpretare la Convenzione europea dei diritti umani. Quest'ultimo assume un valore su cui tener conto alla luce delle interpretazioni delle normative interne.

La definizione di ambiente nel contesto del diritto europeo ha avuto il suo sviluppo in contemporanea a quella che concerne il diritto internazionale, restando anch'essa vincolata ad una visione antropocentrica, pur non essendo correlata al fatto che abbia un riconoscimento di un diritto fondante. L'ambiente, in primis, viene individuato concettualmente come obiettivo da normare negli interessi inerenti alla parità di condizioni del mercato concorrenziale, come stabilito dall'art. 235 del Trattato di Roma.

Successivamente al vertice di Parigi del 1972, le istituzioni europee su invito del Consiglio vennero invitate a predisporre un programma di azione finalizzato ad apportare migliorie sulla qualità come del tenore di vita. Il tutto gestito con l'attenzione particolare riguardo i valori materiali e non inerenti all'ambiente naturale, grazie ad una visione

---

<sup>2</sup> VANETTI F.– L. UGOLINI, Il Climate Change arriva in tribunale, in Ambiente e Sviluppo, 2019

antropocentrica che ha contribuito alla produzione normativa sviluppatasi negli anni Settanta e Ottanta. Nella fattispecie contribuiscono verso i cosiddetti settori di tutela delle risorse ambientali dagli inquinamenti come ad esempio l'acqua o i rifiuti.

I programmi di azione generati dal 1973 in avanti, sono emersi documenti direttivi che hanno guidato la creazione di normative finalizzate a implementare una strategia effettiva per il miglioramento dell'ambiente.

All'interno del trattato sull'Unione Europea, tutta la parte iniziale si pone lo scopo della promozione del progresso economico e sociale all'interno dei paesi europei, riferendosi alla protezione ambientale. Il principio dell'art. 3, n. 3, promuove altresì l'ottenimento di un livello di tutela elevato finalizzato allo sviluppo del livello qualitativo dell'ambiente.

Nel preambolo viene esplicitamente menzionato che si tende con determinazione a promuovere il progresso sociale ed economico dei popoli; l'obiettivo è orientarsi verso lo sviluppo in termini di sostenibilità all'interno del contesto del mercato oltre che dallo sviluppo della tutela ambientale. Questo per garantire che i progressi in un settore siano accompagnati da progressi paralleli in altri settori, nell'ottica di realizzare politiche integrate e armonizzate.

Il terzo comma afferente all'articolo 3 tende ad impostare le politiche europee, mettendo in risalto l'Unione come gestore di un mercato interno. Allo stesso tempo, si impegna a promuovere lo sviluppo sostenibile in Europa tramite una costante crescita abbinata ad un'economia sociale in un contesto concorrenziale. Tale approccio mira alla piena occupazione e al progresso sociale.

Il tutto è mirato al progresso scientifico e al miglioramento tecnologico, finalizzato alla lotta delle discriminazioni.

In relazione al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, si stabilisce che l'ambiente è un complesso di obiettivi perseguibili e la Carta dei diritti in tal senso non conferisce un diritto specifico all'ambiente, ma sottolinea l'importanza dell'integrazione nel contesto della sostenibilità, menzionato sia nel TFUE che nel TUE<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> F. FRACCHIA, La configurazione giuridica dell'ambiente: il secondo articolo costituzionale e i doveri di solidarietà ambientale, Anno 2002

Il più elevato livello di tutela è rappresentato dal criterio utilizzato per il raggiungimento degli obiettivi, il quale contribuisce alla loro individuazione. Nella fattispecie, gli obiettivi suddetti sono: la salvaguardia dell'ambiente; la protezione della salute; il corretto utilizzo delle risorse; la risoluzione dei problemi ambientali; il contrasto ai cambiamenti climatici.

Il significato di ambiente è piuttosto ampio e ad esso afferiscono le direttive fondamentali, alle quali fanno riferimento anche alcuni regolamenti che si sono sviluppati nella normazione derivata dell'Unione.

La recente enfasi sulla gestione e sulla specificazione degli obiettivi è emersa all'interno della Comunicazione riguardante il Green Deal europeo, in particolare nel documento n. 640 dell'11 dicembre 2019 e nella Comunicazione sulla biodiversità per il 2030. Inoltre, gli obiettivi sono affrontati nel recente Programma di azione che è stato approvato dal Consiglio europeo nell'aprile 2022, in particolare nell'ottavo Programma di azione per il 2030. Questo programma è stato sviluppato seguendo il forte impegno assunto dall'Unione Europea nell'attuare l'Accordo di Parigi sul clima.

All'interno di questi documenti e nei regolamenti che ne hanno garantito il seguito, viene riformulato l'impegno nel garantire la risoluzione delle problematiche legate all'ambiente, definendo gli obiettivi della "transizione ecologica", la quale si prefigge la finalità di proteggere, di tutelare e di apportare migliorie al capitale naturale dell'Unione europea. Il tutto finalizzato alla protezione della salute e del benessere della popolazione dai rischi inerenti la natura dell'ambiente.

Viene quindi mantenuta una prospettiva antropocentrica relativa agli obiettivi dell'ambiente, dando però una nuova linfa alla tutela e alla copertura conservativa inerente il ripristino degli ecosistemi e alla biodiversità: appaiono definiti e chiari in questa linea i servizi essenziali che sono forniti dagli ecosistemi. Nella fattispecie si fa riferimento al punto 2.1.7 del New Deal, il quale mette al centro dell'attenzione l'azzeramento dell'inquinamento al fine di ottenere un ambiente che non abbia sostanze tossiche oltre a porre particolare attenzione alla tutela della biodiversità.

All'interno di questo perimetro legislativo, deve essere valutata e presa in esame la revisione dell'art. 9 della Costituzione, la quale ha inglobato nei principi fondamentali, la tutela ambientale con un focus particolare sulla biodiversità e sugli ecosistemi, con un

monito particolare verso le future generazioni. È quest'ultima una riforma che, pur essendo stata approvata da una folta maggioranza, ha contribuito a sollevare dubbi sulla sua utilità, considerando che espleta le tematiche inglobate all'interno della Costituzione, come verificatosi dalla Consulta, la quale dà attribuzione alla tematica ambientale il valore costituzionale, sulla base del richiamo esplicito sui valori fondamentali come possa essere il paesaggio e la salute, valori presenti all'interno della Costituzione del 1948.<sup>4</sup>

L'aspetto più significativo che deriva da questa revisione è caratterizzato dal fatto che, per la prima volta, vengono apportate modifiche ai principi fondamentali dei primi dodici articoli della Carta.

La revisione può essere considerata ammissibile quando tende a promuovere principi fermamente condivisi dalla comunità, rafforzando i principi fondamentali già vigenti.

La novità del terzo comma inerente l'art. 9 viene a configurarsi come una revisione incrementale di un principio fondamentale già presente, giustificandosi come uno sviluppo naturale di quanto già in essere all'interno del sistema costituzionale.

Il tutto si collega direttamente a tutto ciò che è presente all'interno delle Convenzioni internazionali oltre ai Trattati e degli atti di legislazione derivanti dell'Unione europea.

Si tratta di una situazione di sviluppo fondamentale in quanto collega la Costituzione italiana a quelle delle altre nazioni più recenti, le quali detengono al loro interno le tematiche della tutela e dei valori dell'ambiente.

La nuova formula relativa al terzo comma dell'art. 41 della costituzione amplia il concetto di ambiente, aggiungendo a quest'ultimo due tematiche fondamentali come la biodiversità, la quale afferisce alla combinazione di tipologie differenti di specie animali e vegetali, le quali contemplanò la totalità degli organismi viventi e non.

Il quesito che si verrà a porre è rappresentato dal fatto che gli elementi indicati dalla nuova formulazione possano separare la concezione dell'ambiente antropocentrica da quella ecocentrica.

---

<sup>4</sup> S. GRASSI, Tutela dell'ambiente (in ambito di diritto amministrativo.) Enciclopedia, primo volume, Milano, 2007

Certamente, il richiamo che porta agli studi scientifici ambientali sottolinea con il nuovo principio enfatizza il rispetto per la natura come un valore intrinseco, un elemento cruciale dell'ordinamento. Questa prospettiva rappresenta un dovere di solidarietà per la protezione della natura e degli equilibri ecologici. È fondamentale dare risalto alle risorse e agli equilibri ambientali, in quanto rimane il tema centrale dell'approccio antropocentrico, che tende a prevalere nella maggior parte delle costituzioni esistenti e nel diritto internazionale ed europeo

Il fatto di considerare la tutela per le generazioni future rappresenta uno snodo importante in termini costituzionali, in linea con lo sviluppo sostenibile (Fracchia, 2010).

Tutto ciò non è però sinonimo del fatto che l'uomo può considerarsi avere la totalità dei diritti nei confronti dell'ambiente. È stata, a tal proposito, adottata un'impostazione analoga riforma della Legge Fondamentale relativa all'articolo 20 della Repubblica Tedesca, secondo la quale lo Stato tutela, sulla base delle proprie responsabilità, le generazioni future.

Un ulteriore aspetto cruciale riguarda le condizioni naturali di vita oltre alla protezione degli animali attraverso l'uso del potere legislativo all'interno del contesto costituzionale, in cui legge e diritto guidano il riconoscimento e la garanzia dei diritti per le attuali e future generazioni. Il concetto di "natürlichen Lebensgrundlagen" si riferisce ai presupposti da tutelare. Si sottolinea l'importanza del riferimento alle generazioni future nel progettare la Costituzione verso il futuro. L'art. 81 sull'equilibrio di bilancio contribuisce a conferire rilevanza al principio di equità intergenerazionale nella costruzione delle fonti del diritto ambientale. La menzione di legiferare "nell'interesse delle future generazioni" implica una prospettiva a lungo termine, con consapevolezza delle tempistiche naturali e della gestione del futuro del pianeta.

Il principio cardine che viene contemplato nel nuovo comma dell'articolo 9 mette in risalto una problematica delicata, di difficile risoluzione ai fini interpretativi. Si tratta di un principio fondamentale di natura teologica che ha un significato determinante nell'interpretazione delle norme.

Rappresenta infatti un principio che la Corte costituzionale ha identificato come limitazione all'introduzione delle norme internazionali ed europee: sarà necessario



dunque verificare la misura del principio che dovrà ispirare tutta la futura produzione delle fonti delle norme del diritto ambientale. Si dovrà altresì dare l'opportunità alla giurisprudenza della valutazione delle leggi che non vadano in relazione al principio e alla possibilità di arrivare direttamente in via giudiziaria.

L'approfondimento e l'interpretazione del concetto di ambiente viene resa ancora più evidente con l'ausilio del termine "ecosistemi" al plurale, in netto contrasto con il concetto di "ecosistema" al singolare dell'articolo 117, ma anche nel terzo comma dell'art 9, parte nella quale viene messa in risalto la tutela degli animali. Tale rischiosità potrebbe generare l'eliminazione di valori ambientali tali da giustificare normative differenziate, le quali vanno contro al principio di coerenza e al riconoscimento del nucleo essenziale dei valori costituzionali.

Tutto ciò che fa riferimento all'oggetto della tutela giuridica negli interessi in materia ambientale è la sua dimensione relazionale e sistemica. Richiamare la biodiversità in relazione agli ecosistemi ed agli animali tende a semplificare e ad ampliare i punti di riferimento, ma questo non significa che l'interprete non debba analizzare il legame tra compatibilità dei valori fondamentali esplicitati.

La mancata presenza della tematica climatica non appare vincolante ma tende ad orientare i principi fondamentali. Tali principi non possono essere ignorati; per citare un esempio, il paesaggio speciale potrebbe ricevere una tutela differenziata, cercando di liberarsi dalla visione olistica dell'ambiente. Far chiarezza sulle indicazioni mancanti richiederà un'interpretazione affidata inerente alle norme legislative e amministrative che il legislatore dovrà sviluppare. Se mancheranno tali indicazioni, saranno i giudici, prudenzialmente, ad individuare gli sviluppi suggeriti dalla revisione nella pratica applicativa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> BARTOLUCCI, La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione Padova, 2020

## 1.2 Principi di azione e tutela dell'ambiente

Gli obiettivi legati al concetto di ambiente e definiti a livello internazionale, dell'Unione Europea e a livello nazionale, richiedono chiarezza nelle fonti per comprendere i principi d'azione necessari al loro raggiungimento. Si sottolinea l'importanza di coordinare la protezione ambientale con l'uso responsabile delle risorse, fundamenta del principio di sviluppo sostenibile che guida l'intera struttura del diritto internazionale dell'ambiente.<sup>6</sup>

Le fonti del diritto internazionale non sono limitate alle affermazioni che si riconducono alle convenzioni relative alla lotta per evitare gli inquinamenti. Esse, infatti, convengono alle normative internazionali relative alle attività industriali e dannose per gli equilibri ambientali.

In relazione a ciò, nel contesto del diritto internazionale vengono elaborati principi tali da consentire il bilanciamento tra gli interessi che vanno a porre tutela verso l'ambiente. Rappresentano principi che interpretano lo sviluppo sostenibile e nel dettaglio sono i principi di prevenzione, quelli di precauzione, quelli di valutazione e quelli di sussidiarietà.

Nel contesto europeo, i principi che si orientano all'azione per la salvaguardia dell'ambiente riflettono e ampliano quelli presenti all'interno delle dichiarazioni e nelle convenzioni di natura internazionale. Tramite i Trattati dell'Unione Europea, tali principi vengono applicati per perseguire gli obiettivi di protezione dell'ambiente, con particolare enfasi sull'importante principio di integrazione sancito nell'articolo 11 del TFUE. Questo principio è strettamente correlato all'articolo 37 relativa alla Carta dei diritti fondamentali la quale è stata definita a Nizza e in base alla quale viene l'egual valore giuridico dei Trattati e si focalizza sul concetto di "sviluppo sostenibile".

La totalità dei principi richiamati dall'art. art. 191, par. 2, TFUE trovano la loro applicazione in funzione di una metodologia caratterizzante la totalità della politica europea in tema ambiente. In relazione all'art. 191, co. 3, TFUE, viene stabilito che ogni azione deve essere preceduta da un'attenta valutazione in merito a diversi aspetti: a partire

---

<sup>6</sup> P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, Trattato di diritto dell'ambiente, Milano, Primo Volume

dall'analisi dei dati scientifici inerenti alle condizioni ambientali, passando al controllo delle condizioni dell'ambiente all'interno delle Regioni fino ad arrivare alla considerazione dei vantaggi che derivano dall'azione o dalla mancata.

È necessario altresì prendere in analisi le misure economiche nel contesto del principio di sussidiarietà (art. 193 TFUE), il quale venne affermato per la prima volta all'interno dell'Atto Unico europeo del 1986, quando venne richiamata la tutela dell'ambiente. Ad oggi il principio fondante di tutte le politiche unionali (dall'art. 5 TUE) concede la possibilità del riconoscimento di tutte le misure che agevolino i livelli tutelativi nei confronti dei singoli Paesi.

È quest'ultima un'impostazione che nasce dalla naturalezza sistematica relativa all'ambiente, il cui sviluppo oltre alla tutela sono condizionati, in maniera diretta dai processi di apprendimento, i quali tendono a definire i presupposti fondanti per stabilire qualsiasi tipologia di intervento. Il tutto finalizzato all'interazione inerente agli equilibri del sistema.<sup>7</sup>

Sia i principi che l'impostazione adottata hanno trovato riscontro e si sono sviluppati in un contesto europeo che ha la totalità dei settori afferenti alle discipline ambientali, seguendo logiche che non sempre hanno trovato adeguatezza ma sono state riconducibili all'interpretazione espletata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.<sup>8</sup>

Tali principi vengono affiancati dagli istituti trasversali, come ad esempio le norme inerenti all'accesso all'informazione in tema ambientale o sulla giustizia ambientale stessa, e sono strettamente finalizzati a generare un bilanciamento adeguato tra gli interessi ambientali e gli interessi dell'Unione.

Il metodo dell'Unione Europea tende ad ispirarsi ad un contesto di praticità che spesso non riesce ad emergere nel perimetro del territorio italiano. Nell'ordinamento, infatti, i principi relativi alla sostenibilità e alla tutela all'ambiente, si sono sviluppati maggiormente in un contesto di attuazione delle direttive e dei regolamenti eurounitari, senza fare chiarezza alle varie fonti normative.

---

<sup>7</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela ambientale*. Torino, 2007.

<sup>8</sup> COSTATO L. – MANSERVIZI S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Padova, 2012