

La nozione di ambiente

di M. Muni

Sommario: 1. Introduzione – 2. La nozione di ambiente nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale – 3. La posizione del Consiglio di Stato – 4. Conclusioni.

Consiglio di Stato – Sezione IV – Sentenza 9 novembre 2004, n. 7246. Presidente Riccio; Relatore Mollica; Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF) onlus contro Comune di Campo nell'Elba.

Edilizia, urbanistica ed ambiente – Legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste – Piano per l'edilizia economica e popolare – Articoli 13 e 18 della legge n. 349 dell'8 luglio 1986 – Casi di esclusione.

Le associazioni ambientaliste sono legittimate a ricorrere giurisdizionalmente contro atti amministrativi a contenuto urbanistico-edilizio non sempre e comunque, ma solo qualora questi si traducano in censura con valenza ambientale.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 7246 del 9 novembre 2004 il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto dalla associazione ambientalista Wwf avverso la sentenza n. 2307/2003, con la quale il T.A.R. per la Toscana ha respinto i ricorsi riuniti dalla medesima proposti contro gli atti relativi alla approvazione di un piano per l'edilizia economica e popolare nel Comune di Campo nell'Elba, nonché contro i provvedimenti di assegnazione in proprietà delle aree incluse nel P.e.e.p. agli assegnatari.

In particolare, il gravame avverso la sentenza del giudice amministrativo di primo grado è fondato essenzialmente su tre motivi:

a)- contrasto della localizzazione del Peep con la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica;

b)- violazione della normativa regionale relativa alle modificazioni urbanistiche di minima entità;

c)- omessa richiesta da parte del Comune dell'autorizzazione prescritta dal D.p.r. del 22 luglio 1996 e di competenza dell'Ente del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, inciso dal Piano.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, ha rigettato i primi due motivi, attinenti alla problematica della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, sul presupposto che la stessa sussiste – con riferimento a giudizi di annullamento di provvedimenti a contenuto urbanistico-edilizio – non sempre e comunque ma unicamente allorquando gli stessi si traducano in censure con valenza ambientale.

Con tale decisione, dunque, il Consiglio di Stato si attesta su una posizione decisamente contraria a quelle assunte dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione, più indulgenti circa l'ammissibilità della legittimazione processuale delle associazioni *de quibus* contro atti urbanistici, e ciò – evidentemente – per le diverse nozioni di ambiente alle quali ciascuno di essi fa riferimento.

2. La nozione di ambiente nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale

Come è noto manca nel nostro ordinamento una definizione esplicita di “ambiente” non solo a livello di Carta Costituzionale ma anche di legislazione ordinaria – tale carenza è ravvisabile nella stessa legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio), per cui dottrina e giurisprudenza sono state chiamate all'arduo compito di elaborarne una nozione in via interpretativa.

E, dunque, fin da subito si contrapposero essenzialmente due filoni ricostruttivi; un primo – ispirato alle teorie pluralistiche - secondo il quale non sarebbe possibile addivenire ad una nozione unitaria di ambiente, ma soltanto individuare una pluralità di definizioni valide unicamente ai fini dell'applicazione delle singole discipline speciali di riferimento; un

secondo – di stampo monistico – secondo cui una tale strada ermeneutica sarebbe ben percorribile.

Un primo approccio conforme a tale ultima corrente interpretativa è ravvisabile nella ricostruzione del “ *diritto alla salubrità dell'ambiente* ” operato – in via pretoria - dalla Suprema Corte di Cassazione(1) , , da intendersi quale diritto – assoluto e perfetto, in quanto tale direttamente azionabile innanzi ai competenti organi di giustizia in caso di lesione ad opera di terzi – alla preservazione dei luoghi dove l'uomo vive il proprio “ *essere sociale* ” in un'ottica di salvaguardia della sua integrità psico-fisica.

Una nuova definizione unitaria di ambiente è stata, poi, proposta dalla Corte Costituzionale sul finire degli anni '80(2), allorquando le tematiche ambientali iniziarono a guadagnarsi – anche in considerazioni di gravi episodi di inquinamento – una rinnovata e crescente attenzione non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto in ambito comunitario e mondiale.

In tale occasione il giudice delle leggi ha definito l'ambiente come un “ *bene immateriale unitario a composizione plurima* ”, costituito da tutto ciò che – con riferimento ad un dato ambito territoriale – abbia un rilievo naturalistico e culturale; costituito, in particolare, dagli elementi naturali, dalla flora e dalla fauna ivi esistenti, non considerati in quanto tali, ma sotto il profilo della tutela del delicato equilibrio ecologico che tali elementi tutti accomuna.

E' stato, però, con alcune pronunce della metà degli anni '90(3) che la Corte ha arricchito tale “ *formula* ” con alcuni importanti corollari, giungendo, in tal modo, alla nozione di ambiente attualmente fatta propria anche dalla Suprema Corte di Cassazione(4).

In primis la qualificazione dell'ambiente quale “ *valore di rango costituzionale* ” e, dunque, quale parametro essenziale nel giudizio di valutazione della conformità alla Costituzione degli atti aventi forza di legge e della legittimità dei provvedimenti amministrativi, ma anche quale “ *fine* ” cui il legislatore deve tendere seppur nell'ambito del non sempre agevole bilanciamento con gli altri valori costituzionali

La previsione, poi, di un preciso dovere di protezione del “ *valore ambiente* ” non solo in capo alle amministrazioni statali, ma anche per gli Enti territoriali e per l'individuo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità;

L'affermazione, infine, circa l'inesistenza di un “ *diritto all'ambiente* ” in quanto tale – per cui lo stesso sarà tutelabile in via non diretta ma mediata, attraverso la salvaguardia dei singoli elementi costitutivi ed utilizzando gli “ *strumenti* ” e gli istituti previsti dalle singole normative di riferimento.

A ben vedere, dunque, la Corte Costituzionale non si è spinta fino al punto di qualificare l'ambiente quale vero e proprio “ *bene pubblico* ”, in tal modo mostrando il proprio forte attaccamento al carattere “ *materiale* ” delle teorie classiche che – aldilà dei diversi criteri di individuazione utilizzati - limitano tale categoria sostanzialmente ai beni demaniali e ai beni facenti parte del patrimonio disponibile ed indisponibile.

Tale impostazione ha, poi, impedito alla Corte – anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione attuata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 - di riconoscere alla “ *tutela dell'ambiente* ” il rango di materia in senso stretto e di valorizzare, in alcune recenti pronunce(5), i motivi di discontinuità rispetto al passato presenti nella riforma.

In conclusione, dalla richiamata giurisprudenza è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come – mero - “ *valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale* ”, il che spiega, tra l'altro, come la Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione siano giunte ad identificare la nozione di urbanistica con quella di ambiente(6), in tal modo “ *legittimando* ” alcuni elementi di incoerenza presenti nell'ordinamento.

3. La posizione del Consiglio di Stato

Nel precisare che – ai fini del riconoscimento della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste – “ *occorre che il provvedimento che si intende impugnare leda in modo diretto e immediato l'interesse ambienteomissisnon essendo configurabile la proposizione di motivi aventi una diretta valenza urbanistica-edilizia, e che solo in via strumentale – e cioè, per effetto del conseguimento dell'annullamento – ed indiretta, e non in ragione della violazione dell'assetto normativo dell'ambiente, possano*

determinare un effetto utile (anche) ai fini della tutela dei valori ambientali”, e nel ritenere essenziale porre un netto e preciso confine tra “urbanistica” ed “ambiente”, con la sentenza in commento il Supremo Organo della giustizia amministrativa si attesta, dunque, su una posizione nettamente antitetica rispetto a quella assunta dalla Corte Costituzionale, con un ragionamento che non può che partire da una “tutela dell’ambiente” quale materia *strictu sensu* e da una concezione di “ambiente” quale bene giuridico – pubblico - oggetto di tale tutela.

Si tratta di un approccio interpretativo più rispettoso – ad avviso di chi scrive – del nuovo dettato costituzionale e coerente con alcuni importanti spunti critici ricavabili dal sistema nel suo complesso.

Come è noto, infatti, con la evidente finalità di consentire l'affermazione di una organizzazione pubblica di stampo federalista, nella quale allo Stato spettano i soli compiti essenziali che non possono essere compiutamente ed adeguatamente svolti dalle Regioni e dagli Enti locali, la legge costituzionale n. 3/2001 ha riformato gran parte del Titolo V della Costituzione intitolato “*Le Regioni, le Province, i Comuni*”.

Detta finalità è stata perseguita essenzialmente attraverso la riformulazione dell'art. 117 Cost. afferente l'individuazione dei criteri per operare il riparto della competenza legislativa e delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni. E' stato così ribaltato l'originario schema secondo il quale la potestà legislativa, in uno alle corrispondenti attribuzioni amministrative, spettava in via esclusiva alle amministrazioni statali ad eccezione delle materie compiutamente indicate dall'art. 117 Cost., per le quali detta potestà era rimessa alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato e compatibilmente con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni.

In particolare, per effetto della novella costituzionale sono state tassativamente enumerate le materie a potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelle a potestà legislativa concorrente nelle quali quest'ultimo è chiamato unicamente alla determinazione dei principi fondamentali, ed è stata attribuita alle Regioni la potestà legislativa, in via esclusiva e residuale, con riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione statale.

Orbene, l'art. 117 Cost., nella sua originaria formulazione, non conteneva alcun riferimento diretto all'ambiente ed alla sua tutela, ma attribuiva alla potestà legislativa concorrente delle Regioni materie quali *l'agricoltura e le foreste, la pesca, la caccia, le cave e le torbiere, le acque minerali e termali, la navigazione ed i porti lacuali, il turismo, la viabilità, gli acquedotti e l'urbanistica*, che con l'ambiente hanno forti punti di contatto: tale contesto sembrava, dunque, “*legittimare*” il noto orientamento interpretativo della Corte Costituzionale.

Senonché, il nuovo testo dell'art. 117 Cost., nell'attribuire – al secondo comma, lettera s), alla potestà legislativa dello Stato la “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”, sembrerebbe – al contrario - avere espressamente e definitivamente inteso riconoscere all'ambiente la dignità di materia a se stante e distinta da altre ad essa connesse.

A livello di normazione ordinaria emerge, poi, l'esigenza di tener ben distinto – seppur a livello sistematico – il *diritto dell'ambiente* da altri settori dell'ordinamento che con il primo hanno forti punti di contatto.

Diversamente non si spiegherebbe perché il legislatore, dopo aver istituito con legge n. 349 del 1986 un nuovo Dicastero con compiti ed attribuzioni specifiche in ambito ambientale, abbia poi – di recente – riorganizzato a mezzo di appositi Testi Unici materie quali “*l'urbanistica-edilizia*” e la “*tutela del paesaggio*”.

Sarebbe, dunque, auspicabile un ripensamento delle proprie posizioni da parte della Corte Costituzionale, in un'ottica di sintesi con le argomentazioni sposate dal Consiglio di Stato e, dunque, di maggiore valorizzazione della riforma costituzionale.

4. Conclusioni.

Se il diritto è una disciplina umanistica e l'ordinamento giuridico altro non è che uno “*strumento*” ideato dall'uomo per comporre e disciplinare i propri interessi, allora anche il “*diritto ambientale*” – in quanto segmento di quell'ordinamento – non può inevitabilmente prescindere dall'individuo e dalla tutela dei suoi interessi.

Nel tentativo di ricostruire una “*nozione giuridica di ambiente*” è allora legittimo partire dalla soluzione proposta dalla Corte Costituzionale di ambiente - quale “*bene immateriale unitario a composizione plurima*”, costituito dagli elementi naturali, dalla flora e dalla fauna esistenti su un

dato territorio - a condizione, però, di non considerare tale sintesi di elementi unicamente sotto il profilo della tutela dell'equilibrio ecologico.

Tale elemento teleologico dovrà, dunque, essere necessariamente arricchito e coordinato con aspetti di tutela dell'essere umano in quanto tale o – meglio - dei suoi interessi.

Lungi dal cadere in tentazioni proprie di altre discipline ovvero di altri settori dell'ordinamento, il diritto dell'ambiente non deve avere la pretesa di regolamentare ogni intervento suscettibile di alterare detto equilibrio, ma unicamente quelli idonei ad incidere – al contempo e seppure indirettamente - su interessi propri dell'individuo: *in primis* sulla salute.

E', poi, proprio sotto il profilo teleologico che è possibile distinguere “ *diritto ambientale*”, “ *urbanistica*” e “ *tutela del paesaggio* ”.

Discipline coincidenti sotto il profilo oggettivo – il territorio e gli elementi sullo stesso insistenti – ma differenziate sotto il profilo del diverso interesse che ciascuno di essi, con riferimento al quel medesimo oggetto, mira a salvaguardare: l'equilibrio ecologico – nei limiti ora precisati - il primo; gli interessi economico-sociali la seconda; i valori estetico-culturali la terza(7).

Note

(1) Cass. S.U., sentenza n. 5172 del 1979

(2) Corte Cost., sentenza n. 210 del 1987; Corte Cost., sentenza n. 641 del 1987

(3) Corte Cost. sentenza n. 302 del 1994; Corte Cost., sentenza n. 641 del 1994

(4) “*L'ambiente non è che un insieme che pur ricomprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua ecc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale ovvero in un contesto senza forma*” – Cass. Civ., sentenza n. 4362 del 1992

(5) “*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*” – Corte Cost., sentenza n. 407 del 2002; Corte Cost., sentenza 259 del 2004

(6) Si veda in tal senso anche T.A.R. per il Veneto, sentenza n. 6118 del 2002 – secondo cui sarebbe “ *un equivoco culturale ancora prima che giuridico*” il tentativo di distinguere le nozioni di urbanistica e di ambiente

(7) Si veda in tal senso Corte Cost., sentenza 379 del 1994 secondo cui “ *le due funzioni, quella di pianificazione paesistica e quella di pianificazione urbanistica, restano pur sempre ontologicamente distinte, avendo obiettivi, in linea di principio, diversi, da ricollegare, sostanzialmente, per la prima, alla tutela dei valori estetico-culturali, per la seconda alla gestione del territorio ai fini economico-sociali* ”