

MARCO CALABRÒ

Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Architettura e disegno industriale dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
marco.calabro@unicampania.it

L'AMBIENTE QUALE DIRITTO FONDAMENTALE A TITOLARITÀ DIFFUSA

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS A COLLECTIVE FUNDAMENTAL RIGHT

SINTESI

Lo scritto è volto a verificare se e in che termini – anche alla luce della recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. – la qualificazione del diritto ad un ambiente integro e salubre come diritto fondamentale sia prospettabile in chiave teorica e, soprattutto, se questa abbia una concreta portata consequenziale nell'ottica del processo di transizione ecologica. In particolare, l'autore si sofferma sulle criticità concernenti l'individuazione dei soggetti legittimati ad agire in sede processuale a tutela delle risorse ambientali, prospettando il superamento dell'attuale regime accentrato di legittimazione processuale. In tale ottica – attraverso la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e del criterio della *vicinitas* in senso assiologico e non meramente fisico – si prospetta il passaggio della qualificazione degli interessi ambientali da interessi adespoti a interessi comuni e la connessa configurazione di un diritto fondamentale meta-individuale alla tutela dell'ambiente, con la consequenziale estensibilità della legittimazione ad agire anche al singolo cittadino.

ABSTRACT

The essay is aimed at verifying whether and in what terms - also considering the recent reform of the articles 9 and 41 of the Italian Constitution - the qualification of the right to an intact and healthy environment as a fundamental right can be envisaged from a theoretical perspective and, above all, whether this has a concrete consequential scope from the perspective of

the ecological transition. In this context, the author especially examines the absence of a clear system of legal standing in the environmental protection field, suggesting the overcoming of the current centralized legal standing regime. In this perspective – and through the enhancement of the horizontal subsidiarity principle and the *vicinitas* criterion in an axiological and not merely physical sense – the essay outlines a new classification of environmental interests, from interests with no titular to common interests, and the related configuration of a meta-individual fundamental right to environmental protection, consequently extending even to the individuals the environmental legal standing.

PAROLE CHIAVE: Tutela dell'ambiente – Diritti fondamentali – Legittimazione ad agire – Beni comuni

KEYWORDS: Environmental protection – Fundamental rights – Legal standing – Commons

INDICE: 1. L'ambiente tra doveri e diritti nell'attuale processo di transizione ecologica. – 2. Il pilastro “traballante” della Convenzione di Aarhus: l'accesso alla giustizia. – 3. L'incerta strada della qualificazione dell'ambiente come oggetto di un diritto fondamentale e la prospettiva della valorizzazione del *public-spirited citizen*. – 4. Conclusioni. Per una relazione di compatibilità tra la prospettiva del dovere e la contestuale configurazione di un diritto fondamentale meta-individuale.

1. L'ambiente tra doveri e diritti nell'attuale processo di transizione ecologica

Interrogarsi sulla possibile ricostruzione dell'ambiente come oggetto di un diritto fondamentale, richiede innanzitutto un netto mutamento di prospettiva rispetto a come il legislatore italiano e la stessa dottrina siano soliti inquadrare le risorse ambientali. Dall'analisi della normativa di settore emerge che la loro tutela si sostanzia essenzialmente in obblighi, di fare e non fare, facendo sorgere situazioni soggettive di tipo doveroso¹: dovere in alcuni casi individuale, ma in buona parte inteso come dovere pubblico.

1 F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2/2002, 215 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 3-4/2009, 491 ss.; G. GRASSO, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in www.eticaeconomica.it, 2022; P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, in *Biolaw Journal*, 2/2023, 23 ss.; J.P. MEENA, *Protection of Environment as a Fundamental Duty*, in R. MITTAL, K.K. SINGH (a cura di), *Relevance of Duties in the Contemporary World*, Springer, Singapore, 2022, 295 ss.

Numerose disposizioni del d. lgs. n. 152/2006 (t.u. ambiente), in effetti, introducono situazioni giuridiche di doverosità che gravano tanto sugli apparati pubblici – in qualità di titolari di funzioni di protezione in nome della collettività – quanto sul singolo individuo, in veste di potenziale “aggressore” della risorsa naturale. È noto anche che parte della dottrina tende a mettere in dubbio che l'ambiente possa anche solo in astratto configurare un «“terminale” di posizioni giuridiche attive»², di veri e propri diritti.

La recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione non pare abbia mutato il quadro d'insieme. Da un lato, infatti, si individua finalmente un fondamento costituzionale per il dovere delle istituzioni della Repubblica di porre in essere politiche e azioni direttamente finalizzate alla protezione delle risorse ambientali³. Dall'altro lato, si identifica uno specifico dovere in capo al cittadino, inteso come *homo oeconomicus*, di rispettare e tutelare l'ambiente⁴. La prospettiva, in altri termini, resta quella del dovere. La riforma non introduce alcuna posizione giuridica attiva in relazione ai beni ambientali⁵.

Esula dal tenore del presente contributo l'esame del dibattito sorto in relazione alla utilità o meno della novella costituzionale⁶, ma non vi è dubbio che

2 B. MARCHETTI, M. RENNA, *I processi di giuridificazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana: la giuridificazione*, Firenze, 2016, 14.

3 Cfr. F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, e M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, entrambi in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, rispettivamente 49 ss. e 221 ss. Sul punto, sia consentito rinviare anche a M. CALABRÒ, *El debate sobre la economía circular en Italia a la luz de la reciente reforma de la Constitución*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 104-105/2023, 116 ss.

4 Cfr. V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, 1/2023, 5 ss.; L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, tutti in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., rispettivamente 141 ss., 165 ss. e 169 ss.

5 F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 21.

6 Diverse sono le voci critiche che si sono levate all'indomani della riforma costituzionale del 2022: G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizianinsieme*, 2021, 1 ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 16/2021, 1 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'ambiente: un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2022, 119 ss., la quale esprime perplessità cir-

un pregio della riforma è quello di aver inquadrato la tutela dell'ambiente in un'ottica anche solidaristica: l'espesso richiamo agli interessi delle future generazioni introduce l'idea di una responsabilità personale e collettiva da parte di ciascuno nei confronti delle risorse ambientali; una presa di coscienza del ruolo centrale che l'ambiente assume per la stessa sopravvivenza dell'essere umano⁷. Il che, tra l'altro, consente di fondare la prospettiva della doverosità non su libere scelte del legislatore, bensì su veri e propri imperativi, legati ad un dover essere basato sullo spirito di conservazione della specie⁸.

Ancora una volta emerge l'idea del dovere, declinata però in una differente accezione, di tipo solidaristico⁹, che – come cercherò di chiarire nel prosieguo – potrebbe essere rafforzata proprio dalla valorizzazione di diritti connessi alla protezione delle risorse ambientali.

ca la valenza innovativa della riforma, parlando di «operazione di maquillage normativo», 136. Non sono mancati, di contro, commenti favorevoli, che hanno sottolineato essenzialmente il valore conformativo della novella costituzionale: R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, 7 ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022, 145 ss.

7 P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, 1/2023, 149 ss.; M.C. CAVALLARO, *L'interesse delle generazioni future in costituzione*, in G. CORSO, M. IMMORDINO (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2022, 185 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 20 ss.; D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 15/2022, 121 ss. Di particolare interesse la prospettiva avanzata da M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 novellato*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 3/2022, 270 ss., secondo il quale nella categoria "future generazioni" potrebbero includersi «anche i bambini, gli adolescenti e i giovani, sebbene si tratti di soggetti *already born*», 289.

8 A. RUGGERI, *Principio di responsabilità e integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (prime notazioni)*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2022, 225 ss. In dottrina, al riguardo, si è prospettata la teorizzazione di una vera e propria "Costituzione della terra", intesa come la sussistenza di un interesse universale alla sopravvivenza dell'umanità, e, quindi, come la necessità di assicurare l'indisponibilità e l'intangibilità delle risorse naturali non rinnovabili (L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, Milano, 2017).

9 E' stato condivisibilmente osservato come questa prospettiva consenta altresì «di attualizzare il principio personalistico – basato sulla priorità di valore del "pieno sviluppo della persona umana" – legandolo ad una visione solidaristica che da un lato lo allontana da forme troppo spinte di sfruttamento delle risorse e dall'altro lo avvicina a una dimensione più autentica, in senso costituzionale, delle posizioni giuridiche soggettive» (A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023, 19).

Del resto, sarebbe errato sostenere che nel nostro ordinamento l'ambiente non sia in alcun modo considerato oggetto di situazioni giuridiche attive. È noto che l'evoluzione della tutela ambientale in Italia è il prodotto di una prospettiva marcatamente antropocentrica. Le prime pronunce della Cassazione legavano la tutela dell'ambiente alla tutela della proprietà, per poi giungere ad ampliare la sfera di intervento ancorando il diritto all'ambiente direttamente al diritto alla salute¹⁰. Si trattava, in ogni caso, di una impostazione che poneva l'uomo e i suoi interessi al centro dell'azione, escludendo la possibilità di individuare nell'ambiente un bene giuridico in sé, in grado di dare vita a situazione giuridiche da tutelare in maniera autonoma, prescindendo dal suo più o meno diretto legame con altri diritti/interessi della persona¹¹.

In effetti, la nota disputa tra le tesi unitaria e frammentaria della materia ambiente¹², l'indeterminatezza del concetto stesso¹³, hanno di fatto contribuito a rendere particolarmente difficoltoso, sia per il legislatore che per la dottrina, ricostruire una definizione autonoma e condivisa di ambiente quale bene giuridico, oggetto di diritti e pretese soggettive¹⁴.

10 Per una ricostruzione di tale percorso giurisprudenziale sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 4/2016, 817-818.

11 R. GIOVAGNOLI, *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, in R. GIOVAGNOLI (a cura di), *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Torino, 2018.

12 La dottrina italiana si è a lungo divisa in due orientamenti: il primo, volto a sostenere che l'ambiente, dal punto di vista giuridico, non potesse che essere oggetto di analisi e disciplina differenziata, in relazione ai diversi ambiti e interessi dallo stesso incisi (tesi per la prima volta prospettata da M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.); il secondo indirizzo, al contrario, riteneva che – pur nella sua frammentarietà – si potesse individuare un nucleo essenziale tale da giustificare una nozione giuridica unitaria di ambiente (A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.). Per una ricostruzione di tale dibattito, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 169 ss.

13 Da ultimo, su tale profilo, v. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 19.

14 A. GIANNELLI, *La giuridificazione dell'ambiente*, in L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, III, Firenze, 2016, 281 ss. Per le prime interessanti ricostruzioni in dottrina tese a teorizzare l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo alla tutela dell'ambiente, avente un contenuto autonomo e più ampio rispetto ai singoli interessi (di natura culturale, sanitaria o urbanistica) di volta in volta protetti dall'ordinamento, si rinvia a A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit.; S. PATTI, *Diritto dell'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859 ss.

Tradizionalmente, insomma, l'ambiente in Italia è stato letto come un "problema" – e, quindi, come un oggetto di doveri di protezione – o, in alternativa, come un elemento che assume valenza giuridica unicamente allorquando impatta su uno o più interessi dell'individuo. Il che non ne esclude affatto una ormai universalmente riconosciuta centralità, ma comunque in un'ottica fortemente antropocentrica, e solo raramente in una dimensione (anche solo lontanamente) ecocentrica, che guardi all'ambiente come un "valore" in sé, suscettibile di cura e protezione in quanto tale¹⁵.

Mi riferisco, evidentemente, a quella diversa idea di ambiente, presente in alcune Carte Costituzionali di più recente introduzione approvate agli inizi di questo secolo in diversi Paesi dell'America latina, laddove la protezione dell'ambiente è declinata come tutela della "Madre terra", soggetto giuridicamente rilevante, titolare di diritti specifici quale quello di mantenersi e rigenerarsi¹⁶. La prospettiva sudamericana è senza dubbio culturalmente e spiritualmente – prima ancora che giuridicamente – troppo lontana dalla nostra per poter essere presa a modello, ma – come cercherò di dimostrare – questo non esclude che essa possa aiutarci ad individuare chiavi di lettura innovative di alcuni fenomeni, tali da agevolare il necessario percorso di transizione ecologica che il diritto, così come l'intero sistema ordinamentale, sta vivendo¹⁷.

E' innegabile, infatti, che negli ultimi anni molto è cambiato, anche nella sensibilità del legislatore ai temi ambientali. Dal vecchio antropocentrismo "puro" si sta transitando verso un nuovo assetto, al quale non si è ancora ap-

15 J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, 673 ss.; M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. Disc. Pubbl. (agg.)*, Milano, 2017, 486 ss.

16 Il riferimento è alle Costituzioni dell'Ecuador (2008) e della Bolivia (2009), dall'analisi delle quali emerge una vera e propria "soggettivizzazione" della natura, le cui funzioni ed i cui cicli vitali travalicano l'esperienza umana, in una prospettiva per la quale «the concept extruded from the Andean view is cosmocentric in which human beings have a subordinate role to the order of nature and things» (D. FUSCHI, *Rights of nature in the Constitutions of Ecuador and Bolivia. The principle of Buen vivir and the constitutional subjectivity of nature*, in *Ambienteditto*, 2/2023, 3).

17 F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; ID., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4/2021, 779 ss.; G. SEVERINI, *La transizione come ordinamento giuridico*, in *Giustiziainsieme*, 2022.

prodotti, attraverso una svolta biocentrica, che trae dai diritti della natura elementi per ricostruire un nuovo equilibrio. In dottrina si sostiene che ciò debba fondarsi sugli elementi della responsabilità comune (solidale) e sulla interdipendenza tra le azioni umane e il destino della natura¹⁸. Insomma, in una dimensione comunque legata al dovere, alla responsabilità intra e inter generazionale¹⁹. Pur aderendo a tale ricostruzione, la presente indagine è volta a verificare se e in che termini questa evoluzione possa fondarsi non solo sulla prospettiva del dovere, ma anche su quella del diritto, ovvero se la qualificazione del diritto ad un ambiente integro e salubre come diritto fondamentale sia prospettabile in chiave teorica²⁰ e, soprattutto, se questa abbia una concreta portata consequenziale nell'ottica della transizione ecologica.

Del resto, l'attuale assetto costituzionale – sebbene non qualifichi espressamente l'ambiente come diritto fondamentale – non è incompatibile con una ricostruzione in tal senso, e ciò non solo alla luce della positivizzata centralità riconosciuta dalle nuove formulazioni degli artt. 9 e 41, ma anche a fronte del contenuto “aperto” dell'art. 2 Cost. Nel contesto in esame, tale disposizione viene generalmente anch'essa valorizzata in relazione al perimetro della doverosità: individui, collettività e istituzioni hanno il dovere inderogabile di tutelare le risorse ambientali, quali presupposti imprescindibili per il pieno sviluppo della persona²¹. Tuttavia, come noto, lo stesso art. 2 introduce la parallela categoria

18 A. PORCIELLO, *Filosofia dell'ambiente. Ontologia, etica, diritto*, Roma, 2022; G. DEMURO, *I diritti della natura*, in *Federalismi*, 6/2022.

19 P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia* (numero monografico), 2021; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi*, 2011. Per un diretto e indissolubile legame tra solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale v. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, cit., 27.

20 Si sono espressi in tal senso, tra gli altri, G. AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 6/2019, 1 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*, in *Cons. St.*, 1983, II, 427 ss.

21 A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, cit., 36-40; M. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp., civ. e previd.*, 3/2022, 1057 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2002, 215 ss.

dei “diritti inviolabili dell’uomo”, evidentemente finalizzata ad accogliere tutte quelle libertà e pretese connesse allo sviluppo della persona e, pertanto, connotata da un carattere dinamico, adattativo²², che non esclude affatto la possibilità di configurare il diritto ad un ambiente salubre come nuovo diritto inviolabile²³.

2. Il pilastro “traballante” della Convenzione di Aarhus: l’accesso alla giustizia

Sul piano sostanziale, anche grazie agli obblighi derivanti dall’adesione dell’Italia alla Convenzione di Aarhus²⁴, sia la disciplina speciale dell’accesso ai documenti amministrativi che quella relativa alla partecipazione procedimentale appaiono tendenzialmente compatibili con una ricostruzione del diritto alla tutela ambientale in termini di diritto fondamentale²⁵.

L’accesso è riconosciuto a chiunque, ha ad oggetto non solo documenti ma anche dati non ancora cristallizzati in un atto formale, e deve conformarsi a standard di qualità elevati, essendo richiesto che le informazioni fornite al cittadino siano aggiornate, precise e confrontabili²⁶. Non è un caso che una delle

22 E’ stato osservato come il costituzionalismo contemporaneo sia connotato da una tendenziale asimmetria tra il catalogo dei diritti fondamentali effettivamente riconosciuti dall’ordinamento e quelli espressamente disciplinati dalle Carte costituzionali, con la conseguenza che «in alcuni ordinamenti costituzionali, come quello italiano, l’individuazione di nuovi diritti fondamentali per via interpretativa appare autorizzata o perfino richiesta dalla Costituzione stessa», G. PINO, *Diritti fondamentali*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 212.

23 V. BALDINI, “Che cosa è un diritto fondamentale”. *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *Diritti fondamentali*, 1/2016, 1 ss., parla al riguardo di «dinamismo creativo che implica un continuo adeguamento e ricomposizione del sistema dei diritti fondamentali», 2.

24 “Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”, firmata nella cittadina di Aarhus, in Danimarca, nel 1998 e ratificata in Italia con la l. n. 108/2001. Per una analisi del documento si rinvia a J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 27 ss.; M. MACCHIA, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 639 ss.; A. TANZI, F. FASOLI, E L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l’accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; G. LIGUGNANA, *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE del 2011*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2012, 331 ss.

25 In merito alla disciplina del diritto di accesso ambientale introdotta dalla Convenzione di Aarhus v. F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all’informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 675 ss.

26 Cfr. art. 9, co. 1, d.lgs. n. 195/2005 (*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull’accesso pubblico all’informazione ambientale*); T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 12 gennaio 2010, n. 68, in *Foro amm.* TAR, 2010, 1, 233; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 18 ottobre 2008, n. 1339, in *Foro*

poche pronunce del giudice amministrativo nelle quali l'ambiente è espressamente qualificato in termini di diritto fondamentale riguardi proprio il diritto di accesso e la sua tendenziale prevalenza sul diritto alla riservatezza²⁷.

In relazione alla partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale²⁸, è previsto che essa debba avvenire «per tempo», «nella misura più ampia possibile», e «per un periodo di tempo adeguato»²⁹; a ciò deve aggiungersi la maggiore sensibilità, anche da parte dei legislatori regionali, nei confronti di dinamiche partecipative più adatte alla gestione del “problema” ambiente, in grado di far emergere l'elevata potenzialità collaborativa, sul modello delle inchieste pubbliche francesi³⁰. Partecipazione, in altri termini, non solo intesa come diritto ad essere ascoltati da parte di chi ne faccia espressamente richiesta (a prescindere dalla previa dimostrazione della titolarità di un interesse qualificato), ma anche come diritto ad essere coinvolti (su iniziativa della p.a.) ogniqualvolta una decisione pubblica sia destinata ad impattare sul territorio, al fine di

amm. TAR, 2008, 10, 2693.

27 «In tema di diritto di accesso alle informazioni ambientali, laddove venga proposta la relativa richiesta al fine di tutelare il proprio diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente, il regime facilitato di accesso di cui al d.lgs. n. 195/2005 rende prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fondamentali (salute, ambiente) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati» (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 4 marzo 2021, n. 2652, in *Foro amm.*, 2021, 544).

28 N. HARTLEY, C. WOOD, *Public participation in environmental impact assessment – Implementing the Aarhus convention*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2005, 319 ss. Per una più ampia disamina delle specifiche connotazione del diritto di partecipazione nei processi decisionali in materia ambientale, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004.

29 Si esprimono criticamente nei confronti della vaghezza di tali prescrizioni, presenti nella Convenzione di Aarhus, nella misura in cui finiscono per lasciare ampia libertà ai legislatori nazionali, M. LEE, C. ABBOT, *The Usual Suspect? Public Participation Under the Aarhus Convention*, in *Modern Law Review*, 2003, 80 ss.

30 M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, Milano, 2019; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; M. CALABRÒ, *La prevenzione della cattiva amministrazione attraverso l'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione: il caso dei procedimenti in materia di ambiente*, in S. TUCCILLO (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, 2016, 123 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*, Milano, 2010.

essere informati, comprendere e, nel caso, incidere con il proprio apporto sul processo decisionale³¹.

L'elemento maggiormente critico è, invece, rappresentato da quello che, in base alla Convenzione di Aarhus, configura il terzo pilastro di un sistema efficace di protezione delle risorse ambientali, ovvero l'accesso alla giustizia³², parte invero mai espressamente trasposta nell'ordinamento italiano con atto interno di recepimento³³.

La natura dell'ambiente come bene non soggettivamente attribuibile e multiforme ha da sempre reso problematica la configurazione del suo sistema di tutela in un sistema giudiziario profondamente lontano dal modello dell'azione popolare³⁴, e che «guarda con sfavore la legittimazione di aggrega-

31 Di grande interesse, in tale prospettiva, lo studio dei procedimenti partecipativi in materia ambientale sviluppatosi negli ultimi anni in America Latina al fine di garantire un effettivo coinvolgimento delle popolazioni indigene circa le decisioni di tutela e sviluppo dei loro territori. La letteratura internazionale, al riguardo, è ormai vastissima: per una recente rassegna v. M. ZURBA, A. PAPADOPOULOS, *Indigenous Participation and the Incorporation of Indigenous Knowledge and Perspectives in Global Environmental Governance Forums: a Systematic Review*, in *Environmental Management*, 2023, 84 ss.; K.L. THOMPSON, T.C. LANTZ, N.C. BAN., *A review of Indigenous knowledge and participation in environmental monitoring*, in *Ecology & Society*, 2020.

32 Ai sensi dell'art. 9, co. 2 della Convenzione di Aarhus, «nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa, b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge». Sul punto v. A. MORRONE, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2011, 69 ss.; P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente in Italia nella prospettiva della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 997 ss.

33 La disciplina del diritto di accesso alle informazioni e della partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale presente nella Convenzione di Aarhus è stata, al contrario, recepita in Italia prima con il d.lgs. n. 195/2005 (attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) e, successivamente, con l'art. 3-*sexies* del d.lgs. n. 152/2006. Per un'ampia disamina della disciplina del "terzo pilastro" della Convenzione e delle ragioni che ne rendono critica l'attuazione v. M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, 595 ss., il quale, tra l'altro, osserva che anche gli altri Stati membri non hanno ottemperato al pieno recepimento interno del contenuto della convenzione, evidente sintomo dell'«ostracismo degli Stati europei verso un modello più libero o meno «informato» del potere dei cittadini di provocare il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi», 596.

34 C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012; V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione «soggettiva» e legittimazione «oggettiva» ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 341 ss.

zioni di individui che si facciano portatori occasionali di interessi esistenti allo stato diffuso»³⁵. E' noto che il legislatore ha ritenuto di dover superare questa criticità individuando un'unica figura soggettiva cui imputare formalmente l'interesse diffuso, riconoscendo nello Stato il soggetto al quale affidare non solo gran parte delle funzioni amministrative³⁶, ma anche e soprattutto il ruolo principale (in alcuni casi esclusivo) sul piano processuale³⁷. Mi riferisco innanzitutto alla disciplina dell'azione di risarcimento del danno ambientale, la cui titolarità è riconosciuta al solo Ministero dell'Ambiente, sia in sede civile che penale³⁸. Le criticità legate a tale modello sono diverse, prima fra tutte l'evidente dissonanza esistente tra il soggetto titolare dell'azione e la comunità (locale) che subisce il danno³⁹. Inoltre, il riconoscimento in via pseudo-esclusiva allo Stato

35 Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600, in *Foro amm.-CDS*, 2003, 1108. Sul punto, invero, la Corte di Giustizia UE ha affermato da tempo che «il giudice nazionale è tenuto ad interpretare le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3 della suddetta convenzione (di Aarhus, n.d.r.) sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Spetta pertanto al giudice del rinvio la possibilità di interpretare le norme processuali nazionali in modo tale da permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente (come il *Lesoochranárske zoskupenie*) di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione» (Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, causa C-240/09, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 101 ss., con nota di F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea*).

36 Si pensi, a titolo esemplificativo, alle azioni di prevenzione e di ripristino affidate, ai sensi degli artt. 304 e 305 del d. lgs. n. 152/2006, in via esclusiva al Ministero dell'Ambiente.

37 Sul punto, la Cassazione penale ha chiaramente affermato che la tutela «dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale è di esclusiva pertinenza statale», Cass. pen., Sez. III, 17 gennaio 2012, n. 19437, in *Diritto e giustizia*, 2012.

38 «Il titolare della pretesa risarcitoria per il danno ambientale, inteso quale risarcimento del danno di natura pubblica, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico e generale all'ambiente, è esclusivamente lo Stato» (Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 4105, in *Riv. giur. ambiente*, 2/2011, 282). Per una completa disamina della disciplina v. W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012.

39 Critico nei confronti della centralizzazione in capo allo Stato della legittimazione ad agire a tutela del bene ambiente R. LEONARDI, *L'esclusione della legittimazione ad agire degli enti locali nell'azione risarcitoria in tema di danno ambientale: la negazione del «federalismo ambientale»*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2013, 2925 ss. La questione, invero, è stata sottoposta anche al vaglio della Consulta, la quale ha però dichiarato «infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, d.lg. 3 aprile 2006 n. 152, nella parte in cui attribuisce al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli art. 2, 3, 9, 24 e 32 cost.» (Corte Cost., 1° giugno 2016, n. 126).

del ruolo di attore a tutela dell'ambiente, fa sì che decisioni pubbliche direttamente o indirettamente incidenti sull'ambiente risultino difficilmente sindacabili, se non altro quando l'atto contestato sia a sua volta statale⁴⁰.

Certo, lo Stato non è il solo soggetto a poter accedere alla giustizia amministrativa a tutela dei beni ambientali. Si registra una certa "larghezza" da parte del giudice amministrativo nel riconoscere la legittimazione ad agire in capo anche agli enti locali, a prescindere da un loro coinvolgimento in sede di processo decisionale⁴¹, così come è noto il criterio del doppio binario da tempo applicato dal giudice amministrativo in relazione all'accesso alla giustizia per le associazioni ambientaliste: al criterio della legittimazione *ex lege*, mediante riconoscimento ministeriale, si affianca quello della *vicinitas*, ovvero l'aver la sede in quel determinato contesto territoriale, dimostrando così uno stabile collegamento con la risorsa ambientale⁴².

Secondo la giurisprudenza ancora oggi maggioritaria, ribadita dalla Plenaria n. 22/2021, la *vicinitas* è però idonea a dimostrare unicamente la legittimazione, con il conseguente *onus allegandi* relativo all'interesse a ricorrere, consistente nel dovere di dimostrazione di aver subito un pregiudizio specifico a

40 In termini, D. SICLARI, *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 414 ss.

41 Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 15 settembre 2023, n. 5117, in *Foro amm.*, 2023, 9, II, 1256; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 16 novembre 2021 n. 1568, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Veneto, ord., 18 luglio 2022, n. 1170, in *Foro amm.*, 2022, 7-08, 982, ove si richiama il testo novellato dell'art. 9 Cost. proprio al fine di rafforzare la legittimazione processuale dei Comuni, quali enti che – nel comporre la "Repubblica" insieme a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato – sono chiamati a contribuire alla tutela dei beni ambientali.

42 In giurisprudenza, si avvicendano tradizionalmente due orientamenti: il primo, che tende a valorizzare, ai fini della legittimazione ad agire, la mera *vicinitas* fisica (continuità geografica) tra il ricorrente ed il bene oggetto danneggiato o minacciato, senza che tale vicinanza debba essere in alcun modo connotata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2021 n. 4387, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV, 23 maggio 2019, n. 3386, in *www.giustizia-amministrativa.it*); il secondo indirizzo, al contrario, interpreta la *vicinitas* «non già in senso assoluto bensì relativo, ossia con riferimento alle peculiari caratteristiche dell'opera e quindi anche alla sua natura e dimensioni, destinazione, implicazioni urbanistiche ed agli effetti ragionevolmente dispiegabili in ordine alla qualità della vita di relazione esplicantesi nel contesto spaziale» (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2021 n. 3247, in *Foro it.*, 9/2021, 433). In termini v. T.A.R. Toscana, sez. III, 1° giugno 2023, n. 547, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. II, 23 dicembre 2020 n. 8289, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

beni riconducibili all'associazione⁴³. Si registrano, tuttavia, sempre più frequentemente pronunce che esprimono un orientamento contrario, secondo cui – spesso attraverso la valorizzazione della relazione tra tutela dell'ambiente e tutela della salute – si riconosce nella sola *vicinitas* un elemento di per sé qualificante sia della legittimazione che dell'interesse a ricorrere⁴⁴.

3. L'incerta strada della qualificazione dell'ambiente come oggetto di un diritto fondamentale e la prospettiva della valorizzazione del *public-spirited citizen*

Alla luce del quadro di riferimento succintamente delineato, occorre, a questo punto, domandarsi in primo luogo se possa rivelarsi di una qualche utili-

43 Cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 30 giugno 2022, n. 20869; Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2022, n. 1768, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 3 gennaio 2022, n. 1, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Liguria, Sez. I, 15 dicembre 2022, n. 1087, in *Foro amm.*, 2022, 1624; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 30 novembre 2019, n. 13734, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Per una approfondita analisi delle ragioni sottese a tale orientamento si rinvia a A. MAESTRONI, *La vicinitas quale condizione per l'azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrente*, in *Riv. giur. amb.*, 5/2014, 557 ss. e, da ultimo, a G. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, 198 ss.

44 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4639, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. II, 30 settembre 2019, n. 6519, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 15 settembre 2020, n. 1147, in *Foro amm.*, 9/2020, 1784, ove si afferma espressamente che «Nella materia ambientale, oltre ai beni fondamentali del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, garantiti dall'art. 9, comma 2, Cost., viene in rilievo il bene primario della salute umana, garantito dall'art. 32 Cost. come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, la cui soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione; conseguentemente, ai fini della sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire risulta sufficiente la *vicinitas*, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una struttura avente potenzialità inquinanti e/o degradanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito». V. Anche T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 11 ottobre 2022, n. 1570, ove si specifica che in queste ipotesi «pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una 'probatio' diabolica, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive, essendo sufficiente la 'vicinitas'». T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 4 luglio 2022, n. 4518, in *Foro amm.*, 2022, 7-8, II, 1023, effettua una espressa distinzione tra le materie dell'urbanistica e dell'ambiente, escludendo che a quest'ultima possa estendersi l'orientamento relativo alla necessità della prova del concreto pregiudizio, in ragione della circostanza che «viene in rilievo il bene primario della salute, garantito dall'art. 32 Cost. come “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”, la cui soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione». In dottrina, sul tema, si rinvia a F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2017, 771 ss.

tà – in termini di rafforzamento del livello di tutela – la prospettiva della qualificazione del diritto ad un ambiente salubre come diritto fondamentale⁴⁵. L'analisi mi sembra possa svilupparsi partendo dalla considerazione che ciò che rileva non è tanto la valenza più o meno centrale che un ordinamento riconosce in termini astratti ad un bene, quanto piuttosto il margine di azione riconosciuto a coloro che hanno interesse ed intendono concretamente attivarsi per la tutela del bene stesso.

Ebbene, la ricostruzione della tutela ambientale come diritto fondamentale della persona⁴⁶, ove possibile, potrebbe in primo luogo porsi come strumento idoneo a valorizzare o, meglio, pretendere, l'effettiva ottemperanza ai doveri di protezione da parte dei soggetti pubblici a ciò preposti⁴⁷. In effetti, se si vuole riconoscere una valenza sostanziale al rinnovato testo dell'art. 9 Cost., non può non convenirsi sul fatto che l'attenzione alla tutela delle risorse ambientali assume oggi il ruolo di presupposto imprescindibile per indirizzare

45 In generale, sulla discussa nozione di “fondamentalità” dei diritti, v. A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Consulta OnLine*, II/2016, 263 ss.; G. D'AMICO, *La “fondamentalità” dei diritti tra giudici e legislatore*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli, 2017, 481 ss.

46 Come noto, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non riconosce una specifica protezione all'ambiente come diritto fondamentale. Ciò nonostante, la Corte EDU ha da tempo inteso garantire tutela indiretta ai beni ambientali, e ciò principalmente mediante il ricorso all'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), affermando, ad esempio, che «le Autorità devono proteggere il diritto dell'individuo ad un ambiente salubre, come espressione del diritto al domicilio e alla vita privata, con azioni concrete e non solo rispettarlo in astratto» (Corte EDU, 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*); o, ancora, chiarendo che sussiste la possibilità di agire ai sensi dell'articolo 8 ogniqualvolta un rischio ambientale raggiunga un livello di gravità tale da tradursi in una compromissione significativa della capacità del richiedente di godere della propria vita privata o familiare o della propria casa (Corte EDU, 10 febbraio 2011, *Dubetska e altri c. Ucraina*). Su tali profili si rinvia a 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.*, 6/2012, 999 ss.; A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Questionegiustizia*, 2022, 1 ss. Per le ultime evoluzioni della giurisprudenza della Corte EDU v. la pronuncia del 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, in <https://hudoc.echr.coe.int>, i cui profili di rilievo sono esaminati *infra* nel par. 4.

47 Per una più generale teorizzazione della sussistenza di doveri inderogabili in capo alla p.a. – fondate su una originale interpretazione dell'art. 2 Cost. – a tutela dei diritti inviolabili della persona, v. M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in questa *Rivista*, 2/2020, 543 ss.

l'attività discrezionale dell'amministrazione nell'esercizio dei poteri pubblici, ormai doverosamente orientati in senso ecologico⁴⁸. Sul punto, paiono di grande interesse quegli arresti del giudice amministrativo che – proprio nell'attribuire al cittadino la titolarità di un diritto fondamentale alla salvaguardia dell'habitat naturale – impongono all'amministrazione di giustificare adeguatamente la scelta di non sottoporre un progetto a V.I.A. all'esito della procedura preliminare di *screening*⁴⁹.

L'esercizio di una funzione pianificatoria o programmatica non rispettoso di tale “bussola”, ad esempio, dovrebbe essere sempre sindacabile da parte dei destinatari dell'azione stessa, e ciò tanto più se ad essi si ritenga di poter attribuire la titolarità di un diritto fondamentale ad un ambiente integro e salubre⁵⁰. In questa prospettiva, del resto, sembrano porsi alcune Costituzioni europee, quali la Portoghese e la Spagnola, dove un ambiente sano è identificato come oggetto tanto di un diritto quanto di un dovere di ciascuno⁵¹; nonché la

48 F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 15 ss., osserva come la nuova versione dell'art. 9 Cost. «costituisca un freno alla libertà del legislatore (ma pure della giurisprudenza costituzionale e all'amministrazione) di ordinare interessi» 20. Si è parlato, in tale prospettiva, anche di “ecologizzazione” del diritto: A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, cit., 113 ss.; M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, cit.; F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017. È opportuno ricordare, invero, come già il principio di integrazione di cui all'art. 6 del Trattato CE (oggi art. 11 TFUE) imponga che le esigenze di tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'UE. Sul tema v. M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2007, 467 ss.

49 Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *Foro amm.*, 41. In termini Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2011, 111; Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5054, in www.giustizia-amministrativa.it.

50 La dottrina parla, al riguardo, di “dimensione espansiva” dei diritti fondamentali, facendo riferimento alla necessità di mettere in atto azioni idonee a garantirne il godimento e, nel contempo, di predisporre adeguati strumenti di tutela a fronte di eventuali violazioni degli stessi (G. PINO, *Diritti fondamentali*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 218).

51 «Tutti hanno il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e hanno il dovere di difenderlo» (art. 66, Costituzione Portoghese); «Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo» (art. 45, Costituzione Spagnola).

Costituzione Greca, il cui art. 24 definisce la tutela dell'ambiente come un obbligo per lo Stato e, nel contempo, come un diritto degli individui⁵².

Sotto un diverso punto di vista, l'inquadramento dell'ambiente come oggetto non solo di doveri pubblici, ma anche di diritti (privati fondamentali), potrebbe consentire di superare la tradizionale impostazione stato-centrica imperante in Italia, dove – come si è visto – la maggior parte dei compiti di tutela sono attribuiti in via esclusiva allo Stato centrale, il che, tra l'altro, conduce ad una indebita confusione tra interesse diffuso e interesse pubblico. L'attuale assetto, ad esempio, rende ambigua la valenza da riconoscere all'intervento dello Stato nelle azioni di risarcimento di danno ambientale, non essendo pacifico se esso agisca come soggetto deputato a proteggere l'ambiente nell'interesse della collettività, o come soggetto direttamente leso⁵³.

Non mancano, pertanto, argomentazioni idonee a giustificare il tentativo di qualificare il diritto ad un ambiente salubre in termini di diritto fondamentale: ma, a ben vedere, tale operazione rischia di rivelarsi strutturalmente “fragile”, a fronte della circostanza che, come si è già sottolineato, in ordine al profilo dell'accesso alla giustizia l'ordinamento italiano non risponde adeguatamente alle richieste – manifestate in sede internazionale ed europea – di piena tutela delle risorse ambientali. È immediato il riferimento ai «diritti di carta» di cui parla il filosofo del diritto Giorgio Pino, ovvero a quei diritti per i quali – a

52 «La tutela dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato e un diritto di ogni persona. Lo Stato è obbligato ad adottare particolari misure preventive o repressive per la preservazione dell'ambiente in ottemperanza al principio dello sviluppo sostenibile» (art. 24, Costituzione Greca). Per un esame analitico del ruolo dell'ambiente all'interno delle Costituzioni v. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 121 ss. Esprime perplessità sul fatto che all'inserzione in Costituzione di un riferimento all'ambiente consegua necessariamente l'attuazione di concrete ed efficaci politiche di difesa dell'ecosistema, C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale 'dell'ambiente': un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2022, 119 ss.

53 Con il rischio di configurare impropriamente il danno ambientale come danno pubblico e non, invece, collettivo. Su tale aspetto v. C. VOLPE, *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, in *Giustamm.*, 2006.

fronte di solenni proclamazioni di inviolabilità – non corrisponde un'adeguata tutela in sede giurisdizionale⁵⁴.

Volendo rafforzare, anche sotto il profilo giustiziale, la ricostruzione delineata, emerge allora l'esigenza di individuare soluzioni giuridiche in grado di ampliare la sindacabilità dell'operato dell'amministrazione, allorquando essa intervenga con decisioni che – direttamente o indirettamente – impattano sull'ambiente⁵⁵. In tale ottica, potrebbe rivelarsi utile concentrare l'analisi sul rapporto che lega la comunità (e, singolarmente, gli individui che la compongono) alle risorse ambientali.

La premessa di tale operazione ricostruttiva è che la natura di bene pubblico della risorsa ambientale non rimanda necessariamente al classico modello relazionale di tipo proprietario tra titolare (Stato) e bene. La valorizzazione del profilo funzionale, dinamico, del bene stesso consente di porre in rilievo l'elemento "fulcro", rappresentato dal libero godimento collettivo⁵⁶. Lo Stato, in altri termini, si pone al centro tra i beni ambientali e la collettività alla quale i medesimi sostanzialmente appartengono come «interposizione solo strumentale»⁵⁷, attesa la natura di bene immateriale dell'ambiente «non configurabile tec-

54 G. PINO, *Diritti fondamentali*, cit., 220. Sottolinea le criticità connesse all'istituto delle condizioni dell'azione, quale filtro preliminare all'accesso alla tutela, nella prospettiva di una teoria dell'azione giurisdizionale come diritto fondamentale L.R. PERFETTI, *La legittimazione processuale come aspetto della teoria del diritto di azione e non della struttura del processo*, in questa *Rivista*, 2/2019, 225 ss.

55 Particolarmente "aperta" ad una massima giustiziabilità (anche in punto di legittimazione ad agire) delle fattispecie di danno ambientale, come noto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, laddove, ad esempio – proprio nel valorizzare la portata della Convenzione di Aarhus – da un lato, riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni ambientali anche avverso l'impugnazione di atti solo indirettamente connessi ai profili ambientali (ad es. l'omologazione di un'automobile diesel; Corte Giust. UE, 8.11.2022, n. 873) e, dall'altro lato, afferma l'applicabilità del principio in base al quale il procedimento giurisdizionale non deve essere eccessivamente oneroso in tutte le ipotesi in cui il ricorrente «tenti di far rispettare il diritto ambientale nazionale, anche quando un ricorso è ritenuto temerario o vessatorio, o in assenza di un nesso tra l'asserita violazione del diritto ambientale nazionale e un danno all'ambiente» (Corte Giust. UE, sez. I, 15 marzo 2018, n. 470, in *Foro amm.*, 3/2018, 421).

56 P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006.

57 A. ROMANO, *Demanzialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano 1999, 412. In termini anche S. CASSESE, *I beni pubblici*, Milano 1969, 175 ss.

nicamente come patrimonio dello Stato, ma come utilità della collettività generale, verso la quale l'amministrazione ha doveri più che diritti»⁵⁸.

La lettura proposta consente allora di inquadrare le risorse ambientali nell'ambito della eterogenea e discussa categoria dei "beni comuni". Non è questa la sede per esaminare *funditus* l'ampio dibattito ancora in corso attorno al concetto di bene comune⁵⁹, ma è evidente come una prospettiva funzionale, che prescindendo dall'elemento della titolarità del bene in senso codicistico, riesca a fotografare pienamente ciò che le risorse ambientali effettivamente sono: beni legati al perseguimento di interessi della collettività, alla quale "appartengono" in senso sostanziale, al di là della dicotomia beni pubblici/beni privati⁶⁰.

Del resto, l'idea che i beni ambientali siano da qualificarsi come "comuni" non è certo nuova. Gaio, nelle sue *Institutiones*, inquadrava l'aria, l'acqua, il mare ed altre risorse ambientali nella categoria delle *res communes omnium*, ovvero delle cose che appartenevano a tutti indistintamente, per le quali era esclusa la proprietà individuale⁶¹. La stessa Corte costituzionale, già nel 1987, sottolineava

58 Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

59 La letteratura sul tema è ormai vastissima; *ex multis* si rinvia a P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2015; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014; R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2014, 209 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *www.labsus.org*, 2014; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012; P. CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustamm.it*, 2012; S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Quest. giust.*, 5/2011, 237 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2010.

60 «In relazione al tema in esame, più che allo Stato - apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato - collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) - privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati.» (Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665). In dottrina, v. C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, 2018; A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013.

61 GAIO, *Institutiones*, II, 1-2, la cui citazione è in R. BRIGANTI, *Diritti fondamentali e generazioni future: la tutela dell'ambiente e dei beni vitali*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli, 2017, 371.

come i beni ambientali non fossero oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo, inquadrandoli piuttosto nei c.d. beni liberi⁶². Anche la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione può essere letta in tale ottica. Il collegamento esplicito tra la tutela dell'ambiente e l'interesse delle future generazioni rimanda, infatti, all'idea che la conservazione "per il futuro" sia legata alla circostanza che le risorse ambientali appartengono alla «continuità dell'esperienza umana»⁶³, rinviando, quindi, ad un modello di appartenenza che rifugge qualsiasi titolarità di tipo tradizionale.

Rispetto alla concezione gianniniana di bene comune come bene liberamente disponibile⁶⁴, tuttavia, emerge un ulteriore elemento, ovvero la concezione del cittadino non solo come colui che è libero di godere della risorsa, bensì anche come colui che – in quanto titolare del bene insieme alla collettività di riferimento – ha l'interesse ad attivarsi per tutelarla e conservarla in collaborazione o, se del caso, anche in contrapposizione, con lo Stato.

Questa ricostruzione si rivela innanzitutto pienamente coerente con la disciplina sostanziale relativa alla partecipazione e all'accesso ai documenti amministrativi. La normativa di settore afferma con chiarezza che il diritto di accesso all'informazione ambientale non è strumentale alla tutela delle posizioni individuali di chi lo esercita, né tantomeno ad attività di monitoraggio diffuso, bensì allo sviluppo di una coscienza ambientale collettiva, quale condizione per la soddisfazione dell'interesse alla migliore protezione del bene ambiente. Così come anche coerente con la configurazione di una posizione giuridica attiva a carattere diffuso è la possibilità, riconosciuta in capo ai c.d. cittadini attivi, di avviare iniziative a tutela delle risorse ambientali, iniziative che ai sensi dell'art.

62 Corte Cost, 30 dicembre 1987, n. 641, in *Le Regioni*, 1988, 525 ss., con nota di E. FERRARI, *Il danno ambientale in cerca di giudice e... d'interpretazione: l'ipotesi dell'ambiente-valore*.

63 A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, cit., 32.

64 M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1989, 93 ss.

118, co. 4 della Costituzione, lo Stato deve non solo “tollerare”, ma anche “facilitare”, mettendo a disposizione mezzi e risorse⁶⁵.

La dimensione sostanziale di tale prospettiva ha (o, almeno, dovrebbe avere) evidenti ripercussioni anche sul piano processuale⁶⁶. Se lo Stato non è libero di gestire discrezionalmente le risorse ambientali – perché vincolato dalla loro intrinseca dimensione collettiva a predisporre tutte le misure necessarie a garantirne protezione e libero godimento – a fronte di un illegittimo esercizio

65 Per un'analisi delle potenzialità del principio di sussidiarietà orizzontale applicato al settore della tutela ambientale v. M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale*, in *Amministrativamente*, 3/2023, 1437 ss.; A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Riv. quadr. diritto ambiente*, 3/2015, 1 ss. Sul ruolo centrale riconosciuto dalla Costituzione ai cittadini nell'attivarsi per il conseguimento di finalità di interesse generale v. G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Annuario Aipda 2009, 2010*, 361.

66 B. GILBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Milano, 2020, spec. 64-65. Si interroga significativamente su «quale membro del pubblico prenderà parte ad un procedimento amministrativo con l'intento di far rispettare la legge, già sapendo che, in caso di decisione contraria alla legge, egli non potrà mai rivolgersi al giudice», M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Arhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit., 602. Sottolinea la *ratio* comune della dimensione sostanziale e processuale T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 aprile 2022, n. 312, in www.giustizia-amministrativa.it, laddove afferma che «la tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della legittimazione e del coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative (di recepimento delle norme europee e della Convenzione di Aarhus) in tema di partecipazione alle procedure di VAS e di VIA, di legittimazione all'accesso alla documentazione in materia ambientale, di valorizzazione degli interessi diffusi anche quanto al profilo della legittimazione processuale». Di contro, evidentemente, il legame tra dimensione sostanziale e processuale non può essere letto in chiave limitativa della legittimazione ad agire, nel senso che la previa partecipazione al procedimento che ha condotto all'emanazione del provvedimento contestato non può essere interpretata come condizione di ricevibilità del ricorso giurisdizionale. D'altro canto – come sottolinea anche la Corte di Giustizia – la partecipazione nei procedimenti in materia ambientale ha spesso una valenza collaborativa e configura un istituto del tutto distinto dal punto di vista funzionale rispetto al ricorso avverso la decisione finale, con la conseguenza che l'aver preso parte al procedimento non può incidere sulle condizioni di esercizio dell'azione processuale (Corte Giust. UE, 15 ottobre 2009, C-263/98, *Djurgården -Lilla Värtans Miljöskyddsforening*. In dottrina v. F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2010, 500 ss.). Esclude che una normativa processuale nazionale possa, in materia ambientale, “limitare il diritto di ricorso per impugnare decisioni adottate in esito a tale procedimento alle sole persone parte del procedimento stesso” Corte Giust. UE, Sez. II, 20 dicembre 2017, n. 664, in *Foro amm.*, 2017, 2358. *Contra*, almeno in parte, Corte Giust. UE, sez. I, 14 gennaio 2021, n. 826, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2021, 340, laddove – nell'interpretare l'art. 9 della Convenzione di Aarhus – afferma che esso «non osta a che la ricevibilità di un ricorso giurisdizionale a cui esso si riferisce sia subordinata alla partecipazione del ricorrente alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata a meno che, tenuto conto delle circostanze del caso, il fatto di non essere intervenuto in tale procedura non gli possa essere ragionevolmente addebitato».

della pubblica funzione deve conseguentemente riconoscersi in capo alla stessa collettività la facoltà di agire a tutela della risorsa ambientale localizzata nell'ambito della comunità territoriale cui questo appartiene⁶⁷.

E' d'obbligo il rinvio, sul punto, alla Plenaria n. 6 del 2020 che ha avuto il pregio non solo di frenare pericolose "chiusure" nell'applicazione del criterio della *vicinitas*, ma anche di richiamare il principio di sussidiarietà orizzontale quale chiave di accesso al giudizio⁶⁸. La Plenaria, tuttavia, in quel caso non ha condotto fino alle estreme, ma coerenti, conseguenze il suo percorso ricostruttivo: se all'endiadi beni ambientali/beni comuni si affianca l'ulteriore e parallela endiadi interessi ambientali/interessi comuni, e se è il principio di sussidiarietà orizzontale – quale afflato verso l'interesse generale – a giustificare l'accesso al giudice⁶⁹, allora non si vede la ragione per la quale "fermarsi" alle associazioni e ai comitati. Il medesimo percorso argomentativo è evidentemente estensibile anche al cittadino, non nella sua dimensione egoistico-individuale, bensì come *cives*: cittadino appartenente ad una collettività e, pertanto, co-titolare di un

67 Sul punto, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, cit., 828.

68 Nel riferirsi alla legittimazione *ex lege* delle associazioni ambientali maggiormente rappresentative, i giudici specificano che «Questi interventi normativi non devono essere letti nel senso di previsioni che scindono, in via straordinaria, la legittimazione, dalla lesione di una situazione giuridica, ma quale emersione positiva dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi, secondo lo schema già delineato in via generale dalla giurisprudenza, e in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più attenta ed evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.» (Cons. Stato, Ad plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Foro amm.*, 2020, 2, 224). Per un'approfondita analisi dei profili di maggior rilievo della pronuncia si rinvia a P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forstboff. Creazioni giurisdizionali e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, 135 ss., il quale individua la modernità della Plenaria «nell'aver finalmente superato talune esitazioni che la precedente giurisprudenza denotava circa la valenza dell'art. 118 u.c. quale fonte di accesso al giudizio», 143.

69 P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 688 ss.; F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 413 ss.

bene comune⁷⁰, in grado di dimostrare anche il proprio interesse ad agire, e ciò a prescindere da una *vicinitas* in senso meramente fisico⁷¹.

In tale ottica, occorrerebbe procedere ad una attualizzazione del criterio della *vicinitas*, da applicare non solo nei confronti delle soggettività collettive rappresentative di una determinata comunità, ma anche nei confronti del soggetto residente nell'area interessata dal provvedimento contestato o, comunque, di colui che è in grado di dimostrare una relazione qualificata con quella risorsa ambientale⁷². In tal modo, tra l'altro, si andrebbe finalmente a riconoscere il giusto valore a quello che Franco Pugliese opportunamente definiva μέλει, lo «stare a cuore»⁷³.

70 Coerentemente con l'idea dell'appartenenza collettiva, chiunque dimostrasse di far parte di quella collettività dovrebbe avere accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione del bene comune/risorsa ambientale, non solo chi dimostrasse di essere titolare di un interesse specifico e differenziato. Era questa, del resto, la conclusione cui era giunta la c.d. Commissione Rodotà, Commissione sui Beni pubblici istituita presso il Ministero della Giustizia nel 2007 al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici. Per un commento ai lavori della Commissione v. M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

71 Per una accezione "ampia", ma comunque fisica della *vicinitas*, non limitata alla "stretta continuità geografica" cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 30 marzo 2020, n. 398, in *Foro amm.*, 2020, 531; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 18 ottobre 2019, n. 621, in www.giustizia-amministrativa.it, nonché T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 18 agosto, 2021, n. 756, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2021, 1676, ove si afferma che «la *vicinitas* non può intendersi a guisa di stretta contiguità geografica col sito assunto come potenzialmente dannoso, giacché la portata delle possibili esternalità negative di una installazione avente impatto sull'ambiente non si limita, di certo, a investire i soli terreni confinanti, che, al più, sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi».

72 Particolarmente interessante, in tale ottica, la pronuncia della Corte EDU relativa all'emergenza rifiuti in Campania (Corte EDU, 25 gennaio 2012, *Di Sarno ed altri c. Italia*), laddove la Corte ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare): in quel caso la Corte ha ritenuto legittimati ad agire un gruppo di cittadini sulla base della semplice dimostrazione di essere cittadini o lavoratori di comuni toccati dalle conseguenze dell'emergenza rifiuti e di aver, in tal senso, subito una lesione del diritto ad un ambiente salubre, diritto proprio dell'intera popolazione interessata. Su tale vicenda v. P. BRAMBILLA, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II 10 gennaio 2012 (domanda 30765/08)-Emergenza rifiuti in Campania. La CEDU e l'emergenza rifiuti: la condanna del diritto interno in tema di danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 407 ss. In generale, sul riconoscimento di un diritto ad un ambiente sostenibile nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo v. M. DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, 246 ss.

73 F. PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 511 ss.

E' questa, probabilmente, la sola strada per poter considerare pienamente garantita la tutela processuale del bene ambiente, oggi ancora connotata da aporie di sistema: basti pensare all'ipotesi in cui – a fronte dell'emanazione di un provvedimento statale potenzialmente lesivo di una risorsa ambientale – sia assente sul territorio o resti inerte un'associazione legittimata *ex lege* o in grado di dimostrare il possesso del requisiti della *vicinitas*⁷⁴; e, nel contempo, l'amministrazione locale, seppur sollecitata, per ragioni politiche o di altro tenore decida di non agire⁷⁵. Ecco un più che probabile scenario nel quale il singolo cittadino – seppur co-titolare del bene minacciato – si ritroverebbe sostanzialmente impossibilitato a tutelare il proprio interesse alla protezione della risorsa ambientale.

Si badi, tuttavia, come non si intenda affatto prospettare uno stravolgimento in senso oggettivistico del processo amministrativo. L'interesse sotteso all'azione resta quello alla tutela del bene della vita sostanziale, non la mera legittimità dell'agire amministrativo; né si ritiene che l'accesso alla giustizia debba essere riconosciuto a chiunque⁷⁶. Non è affatto necessario ipotizzare l'introdu-

74 Una delle poche pronunce del giudice amministrativo ad essersi posta in questa ottica è Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, laddove si sottolinea il forte rischio che l'interesse diffuso alla tutela ambientale possa ritrovarsi privo di «autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste legittimate».

75 In generale, sulle criticità connesse al conflitto tra soggetti (e interessi) pubblici innanzi al giudice amministrativo, v. M. R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato sull'eccesso di potere*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2020, 209 ss.

76 La perdurante validità della regola del *locus standi*, ovvero di una previa verifica circa la sussistenza o meno di una *legitimatio ad causam* in capo al soggetto ricorrente, quale filtro preventivo rispetto alla valutazione circa la fondatezza del ricorso, ha dato vita, come noto, ad un ampio dibattito da parte della dottrina statunitense sin dagli anni '60 del secolo scorso (v. R. BERGER, *Standing to Sue in Public Action: Is It a Constitutional Requirement?*, in *Yale Law Journal*, 1969, 816 ss.). Per un'analisi di tale fenomeno v. M. DELSIGNORE, *Standing in Environmental Lawsuits in Italy: suggestions from the US*, in *Ius publicum*, 2014, 1 ss. Diverse sono le esperienze ordinarie, specialmente in Sud America, dove è espressamente riconosciuto a tutti i cittadini il diritto di agire innanzi al giudice per la tutela dell'ambiente (J.C. GUAYACÁN ORTÍZ, *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas. Elementos para la integración del derecho latinoamericano*, Bogotá, 2014). Introduce un'azione popolare a tutela dell'ambiente, ad esempio, l'art. 34 della Costituzione della Bolivia, ove si dispone che «Ogni persona, a titolo individuale o in rappresentanza di una collettività, ha la facoltà di eseguire le azioni legali in difesa del diritto all'ambiente, senza pregiudizio per gli obblighi delle istituzioni pubbliche di intervenire contro gli attentati all'ambiente». Sulla medesima scia la Costituzione dell'Ecuador, il cui art. 71 dispone che «Ciascuna persona, comunità, popolo o nazionalità potrà esigere dal potere pubblico il rispetto dei diritti della natura», rispetto che viene garantito mediante la *acción de protección*, disci-

zione di un'azione popolare per estendere anche ai cittadini *uti singuli* la legittimazione ad agire in sede processuale a tutela del bene ambiente⁷⁷: è sufficiente, piuttosto, individuare criteri idonei a differenziare la posizione giuridica di un individuo rispetto ad uno specifico bene ambientale, per restare nel “recinto” di una giurisdizione di tipo soggettivo (seppur meno “rigida”)⁷⁸.

La peculiarità della ricostruzione proposta riposa, dunque, nella circostanza che – allorché la controversia abbia ad oggetto la protezione di una risorsa ambientale – l'interesse privato non assume una dimensione individuale, bensì collettiva, e allo stesso interesse privato – attesa la configurazione dei beni ambientali come beni comuni – deve essere riconosciuta una accezione non egoistica, il che lo avvicina notevolmente all'interesse generale⁷⁹. In tal senso, si rivela particolarmente efficace il ricorso – operato tra gli altri da Portaluri

plinata dal successivo art. 88, ai sensi del quale qualsiasi cittadino può agire contro il potere pubblico in caso di violazione di un diritto costituzionale, senza che sia richiesta la dimostrazione di un pregiudizio personale (per un'approfondita analisi della disciplina della tutela ambientale nelle costituzioni boliviana e ecuadoriana v. D. FUSCHI, *Rights of nature in the Constitutions of Ecuador and Bolivia. The principle of Buen vivir and the constitutional subjectivity of nature*, cit., 1 ss.). L'art. 43 della Costituzione argentina riconosce, invece, in capo a ciascuna persona il diritto di agire in giudizio contro atti o omissioni di una pubblica amministrazione in relazione alla protezione dell'ambiente.

⁷⁷ M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Arhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit., osserva come, invero, nemmeno la Convenzione di Aarhus imponga agli Stati membri l'introduzione di una azione popolare in materia ambientale. Anche tale Convenzione, infatti, richiede la dimostrazione di un presupposto, consistente nell'“interesse sufficiente” o nella “violazione di un diritto”, con la conseguenza che un più ampio accesso alla giustizia «può essere soddisfatto mediante una più modesta evoluzione dei principi sulle condizioni dell'azione secondo il diritto processuale amministrativo generale», 598. Sul tema v. anche E. PARISI, *Ricorso collettivo e legittimazione a ricorrere uti singulis per la tutela giurisdizionale dei beni comuni*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2022, 707 ss.

⁷⁸ In termini A. GIORDANO, *Beni comuni e paradigmi di tutela processuale*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2020, 449 ss., ove sottolinea che «non è, in particolare, consentito prescindere da una valutazione in concreto della meritevolezza della tutela richiesta, attraverso il filtro di una *vicinitas* in senso funzionale dell'attore popolare e di un “bisogno” che non si risolva in intenti meramente emulativi», 478. Per un ampio dibattito circa la matrice soggettivistica del processo amministrativo italiano e le timide tendenze oggettivizzanti, si rinvia ai contributi presenti in F. FRANCIOSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giustizia amministrativa*, Napoli, 2017.

⁷⁹ Interesse generale e non, si badi, pubblico, come invece sembra ritenere G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 629 ss., laddove parla di «interesse legittimo (perché se correla al potere) ma a contenuto pubblicistico (perché eccede la sfera individuale, caratterizzandosi come interesse condiviso da un numero indeterminato di soggetti)», 531.

– ad una rivisitazione della nozione di *vicinitas*, intesa in senso sostanziale e non spaziale, come rapporto peculiare, anche di mero fatto, instauratosi tra soggetto e bene, a prescindere da qualsiasi forma di istituzionalizzazione dello stesso, nella prospettiva della valorizzazione della figura del *public-spirited citizen*⁸⁰.

La tesi proposta rafforza, tra l'altro, quanto si è cercato di sottolineare al principio in ordine alla dimensione collettivo-solidaristica della tutela delle risorse ambientali, consentendo di conciliare le due contrapposte visioni, ecocentrica ed antropocentrica. Sarebbe ingenuo non convenire sul fatto che l'uomo interviene a tutela delle risorse ambientali *in primis* per il loro ruolo di beni vitali per la sopravvivenza stessa della specie. Del resto, anche la visione ecocentrica non può prescindere dall'intervento dell'uomo, se non altro perché la natura, da sola, non ha modo di difendersi: ed allora, il mutamento di prospettiva emerge nella circostanza che l'uomo non interviene per se stesso, ovvero per poter beneficiare di un ambiente salubre, inteso come risorsa "economica" individuale, bensì in chiave solidaristica, in qualità di *cives*, per tutelare gli interessi della collettività e delle future generazioni, nonché riconoscendo un valore in sé al mondo naturale⁸¹. Particolarmente convincente, in tal senso, la prospettiva dell'«antropocentrismo del dovere» di recente teorizzata da Fracchia, laddove – nell'includere tra il novero dei soggetti direttamente responsabili dei doveri di protezione dei beni ambientali non solo le istituzioni e le impre-

80 P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forstboff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, cit., 152 ss.; ma in senso analogo anche F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 413 ss. e, se si vuole, M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, cit., 839. Sul concetto di *public spirited citizen* v. R. KETCHAM, *Public-Spirited Citizenship: Leadership and Good Government in the United States*, Routledge, London, 2017.

81 N. GUNNINGHAM, *Should a general "duty of care" for the environment become a centerpiece of a "next generation" environment protection statute?*, in *Environ Plan Law Journal*, 2017, 198 ss. In tale ottica, M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Arbus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit. – nel rilevare la debolezza del tradizionale modello di "selezione" di accesso alla giustizia, secondo il quale la legittimazione è riconosciuta a colui che dimostra che la norma distingue il suo interesse rispetto a quello della formazione sociale – osserva che nel settore della tutela ambientale «l'individuo rileva come parte costitutiva di una comunità e svela un meccanismo di imputazione non pieno, ma parziale o comunque meno pieno, in una zona intermedia tra sostanza e processo, tra imputazione normativa e differenziazione di mero fatto», 605. Per una analisi della evoluzione ordinamentale verso un antropocentrismo "debole" v. G. SABATO, *Tempo e ambiente: un ponte tra passato e presente*, in *Federalismi*, 6/2023, 179.

se, ma anche i singoli cittadini – richiama l'art. 4, co. 2 Cost. ed il relativo dovere di ciascuno di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, osservando come si possa ipotizzare uno spazio interpretativo «che consenta di dare evidenza, in chiave evolutiva, alla responsabilità dei cittadini, richiamandoli al dovere di concorrere a uno sviluppo sostenibile che sia inteso anche come dimensione spirituale dell'umanità»⁸².

4. Conclusioni. Per una relazione di compatibilità tra la prospettiva del dovere e la contestuale configurazione di un diritto fondamentale meta-individuale

In conclusione, nel provare a rispondere all'interrogativo iniziale, ovvero se possa in linea teorica configurarsi un diritto fondamentale ad un ambiente salubre, deve innanzitutto confermarsi che è fuor di dubbio che l'ambiente è principalmente oggetto di doveri, non di diritti. In tal modo, tuttavia, si finisce per cadere in uno dei tranelli dell'intuizione esaminati da Kahneman: di fronte ad un problema complesso da risolvere, l'intuizione ci suggerisce una risposta immediata (semplice), che tuttavia è la risposta ad una domanda diversa rispetto a quella che originariamente ci si è posti⁸³.

È evidente, poi, che la disponibilità di un ambiente salubre è, per l'uomo, strumentale al conseguimento di ulteriori diritti fondamentali, in una dimensione di “bene servente” nei confronti del soddisfacimento di interessi primari differenti (*in primis* la salute). In tale ottica restano ancora non superate in termini di chiarezza e forza le parole della Enciclica *Laudato sì* di Papa France-

82 F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, cit., 29.

83 «Questa è l'essenza delle euristiche intuitive: quando dobbiamo affrontare problemi difficili, spesso rispondiamo a un problema più facile, di solito senza notare che è stata operata una sostituzione», D. KAHNEMAN, *Pensieri lenti e veloci*, Milano, 2012, 17.

sco⁸⁴, di recente confermate nella Esortazione apostolica *Laudate Deum*⁸⁵; ma anche tale affermazione non risponde all'interrogativo posto circa la configurabilità di un (autonomo) diritto fondamentale all'ambiente.

Sul punto, non può dubitarsi che alcune risorse ambientali siano effettivamente oggetto di diritti fondamentali, laddove si acceda al concetto di “fondamentale” come essenziale per la sopravvivenza stessa dell'uomo⁸⁶. Basti pensare, ad esempio, al diritto all'acqua; ma in questo caso è la prospettiva a essere diversa: il diritto fondamentale non è quello alla tutela del bene acqua, bensì quello a poter usufruire liberamente dello stesso, ovvero, in ultima analisi, a sopravvivere⁸⁷.

In altri termini, che le risorse ambientali siano da tutelare in quanto beni vitali rappresenta senza dubbio un “valore” universale e condiviso. In tal senso, del resto, si registrano importanti arresti della Consulta laddove – seppur occupandosi del differente profilo del riparto di competenze Stato/regioni – qualifica l'ambiente in termini di valore trasversale di rango costituzionale⁸⁸. E la re-

84 «L'ambiente è un bene collettivo, patrimonio di tutta l'umanità e responsabilità di tutti. Chi ne possiede una parte è solo per amministrarla a beneficio di tutti. Se non lo facciamo, ci carichiamo sulla coscienza il peso di negare l'esistenza degli altri», *Lettera Enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, 87-88. Per un'analisi giuridica del documento v. E. RUOZZI, *La Lettera Enciclica Laudato Si': dal diritto dell'individuo ad un ambiente sano al dovere di protezione del bene comune*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 1/2016, 145 ss.

85 *Esortazione apostolica Laudate Deum del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica* (2023), in www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html.

86 E. STRADELLA, *Primi spunti per una definizione della “fondamentalità” dei diritti nel diritto comparato*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli, 2017, 52. Sull'incerta individuazione dei criteri per la configurazione di un diritto come fondamentale si rinvia *ex multis* a F. CORTESE, *I diritti inviolabili dell'uomo*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE (a cura di), *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, 2015, 1 ss.; A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2016, 1 ss.

87 Cfr. Cort. cost., 19 luglio 1996, n. 259. Sulla configurazione del diritto a poter accedere ad acqua pulita e potabile come diritto fondamentale v. T.E. FROSINI, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1/2010, 29 ss. Può essere utile ricordare, sul punto, che il Goal 6 dell'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile è dedicato all'accesso all'acqua pulita, inteso come diritto umano universale, sul quale v. M. SOHAIB, J. KHALID, Z. LIFU, G. MENGISTI BERIHU, *Does Public Awareness Matter to Achieve the UN's Sustainable Development Goal 6: Clean Water for Everyone?*, in *Journal of Environmental and Public Health*, 2022, 1 ss.

88 Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641 e, più di recente, Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 189; Id., 20 luglio 2021, n. 158; Id., 7 giugno 2018, n. 121; Id., 12 aprile 2017, n. 77; Id., 22

cente riforma dell'art. 9 della Costituzione è già stata richiamata in alcune pronunce del giudice amministrativo come ulteriore conferma del valore primario e sistemico dell'ambiente⁸⁹. Ma non tutto ciò che è qualificabile come valore ordinamentale configura, nel contempo, anche un diritto fondamentale individuale⁹⁰. I valori giustificano politiche, azioni; non sempre attribuiscono specifiche pretese o diritti.

Ebbene, la recente tendenza verso un antropocentrismo “attenuato”, gli obiettivi di neutralità climatica, riduzione di consumo di risorse e sviluppo di modelli di economia circolare che innervano ormai in maniera trasversale le politiche pubbliche europee e nazionali⁹¹, e, non ultimo, la riconduzione dei beni ambientali alla categoria dei beni comuni, sono tutti elementi che mi sembra rendano non sostenibile la tesi della configurabilità di un diritto fondamentale all'ambiente, per lo meno non nei termini di diritto di ciascuno a poter beneficiare individualmente di risorse ambientali salubri per lo sviluppo della propria persona⁹². E, d'altro canto, la qualificazione del diritto alla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale individuale – oltre a far riemergere l'ancora irrisolta questione definitoria (cosa è ambiente?)⁹³ – finirebbe per pre-

luglio 2009, n. 225; Id., Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407. Per una analisi della giurisprudenza costituzionale sul punto v. M. CECCHETTI, *La materia «diritto dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 2009. C. MICCICHÈ, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lezioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2018, 1 ss., parla di «incontestata valenza valoriale, funzionale e organizzativa» dell'ambiente, 6.

89 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, 7 marzo 2022, n. 529, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, 13 giugno 2022, n. 7779, in www.giustizia-amministrativa.it.

90 Si sofferma sulla distinzione tra i concetti di “valore” e “diritto”, proprio in relazione alla figura dei diritti inviolabili, L.R. PERFETTI, *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello stato di diritto*, in questa *Rivista*, 1/2017, 3 ss., spec. 42.

91 Per un'ampia ed approfondita analisi di tali processi evolutivi si rinvia, da ultimo, a F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

92 A meno che non si voglia aderire a quella tesi che ritiene che si possa in via interpretativa individuare un diritto fondamentale “non scritto” ogni qual volta si dimostri la sua necessità per il soddisfacimento di un diritto fondamentale scritto. Nel nostro caso, il diritto fondamentale alla salute, non potendo prescindere dal diritto di poter beneficiare di un ambiente salubre, giustificherebbe la qualificazione del diritto all'ambiente come diritto fondamentale (tuttavia in chiave servente).

93 Oggi il tema è reso ancor più complesso dalla incertezza che connota il perimetro di alcune materie, dotate senza dubbio di autonomia, ma nel contempo in più occasioni ricondotte alla più ampia materia dell'ambiente. Mi riferisco, *in primis*, alla materia dell'energia, nella sua

stare il fianco alla tesi che inquadra l'ambiente come valore primario (tiranno) rispetto ad altri diritti e libertà⁹⁴: con ciò non solo frapponendosi in maniera non sostenibile all'esercizio della libera iniziativa economica privata⁹⁵, ma rischiando, nel contempo, di «porsi come potenziale fattore antagonista rispetto all'effettività di alcuni tra i più delicati diritti sociali, come il diritto al lavoro o il diritto alla casa»⁹⁶. Del resto, la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'UE, all'art. 37, non collega l'ambiente a situazioni giuridiche attive; non lo configura affatto come diritto fondamentale individuale, bensì si limita a pretendere che la sua tutela sia integrata nelle diverse politiche dell'Unione⁹⁷.

Forse occorre percorrere una strada diversa.

L'attuale approccio al tema della protezione dei beni ambientali è, in gran parte dei casi, di tipo emergenziale: “non esistono alternative, è necessario tutelare l'ambiente e modificare il nostro stile di vita, altrimenti il Pianeta collasserà”; “la guerra dell'uomo contro la natura è una guerra contro sè stesso”. Rispetto alla concezione Gaiana delle *res communes omnium*, resta l'elemento

specifica declinazione di energia rinnovabile, sulla cui valenza autonoma rispetto alla più ampia materia della tutela dell'ambiente si registra notevole incertezza, anche da parte del giudice amministrativo. Sul tale profilo sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Energia, ambiente e semplificazione amministrativa*, in *Giustiziansieme*, 2021.

94 Per quanto sia noto che la qualificazione di una posizione giuridica in termini di diritto fondamentale non escluda affatto che essa possa essere limitata o sacrificata a fronte di un adeguato bilanciamento tra interessi primari. Sulla inammissibilità di diritti o interessi “tiranni” v. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 20; Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58.

95 S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni 1-2/2022*, 15 ss.; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi*, 2021, 1 ss.

96 A. GIANNELLI, *La giuridificazione dell'ambiente*, in L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, III, Firenze, 2016, 305.

97 M. ONIDA, *Art. 37*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 692 ss.; M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011, 217 ss.; A. VUOLO, *La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale comune*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2022, 927 ss. Per un tentativo di ricostruzione della tutela dell'ambiente in termini di diritto fondamentale, anche attraverso il rinvio all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, v. B. POZZO, *L'art. 37 della Carta di Nizza e la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale*, in AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa, Atti del XV Colloquio biennale dell'Associazione italiana di diritto comparato, Messina-Taormina, 31 maggio-2 luglio 2001*, Milano, 2002, 879 ss.

dell'utilità collettiva delle risorse ambientali, ma è venuto a cadere l'elemento della illimitatezza delle stesse: non solo l'attuale stile di vita rende la “domanda” maggiore, ma l'inquinamento ed il perdurante consumo di nuovo suolo riduce fortemente anche la capacità di rigenerarsi di tali risorse. In questa prospettiva si pongono, ad esempio, i modelli di analisi rappresentati dal calcolo del c.d. Giorno di sovrasfruttamento della Terra (*Earth overshoot day*)⁹⁸ o dal calcolo dell'impronta ecologica di ciascun individuo, tutti volti a frenare l'avanzata della c.d. “era dell'Antropocene”⁹⁹. Un approccio fortemente emergenziale, quindi, ancora una volta legato più alla categoria dei doveri (occorre tutelare l'ambiente per sopravvivere) che dei diritti.

E' possibile, tuttavia, provare a offrire una prospettiva differente, che benefici anche della “lezione” delle Costituzioni sudamericane. Senza tendere verso modelli spiccatamente eco-centrici, si potrebbe, infatti, inquadrare il vivere in armonia con la natura, e quindi il “modulare” il sistema produttivo e la vita quotidiana in modo da garantire la sostenibilità delle risorse ambientali, non (solo) come una imposizione (dovere), bensì (anche) come una aspirazione. La maggiore o minore capacità di una società di organizzarsi, consumare, produrre nel rispetto dei principi della sostenibilità potrebbe in tal senso configurarsi come un fattore di misurazione della qualità della vita, oggi ancora fondata es-

⁹⁸ L'*Earth Overshoot Day* rappresenta uno strumento di misurazione che – attraverso una serie di criteri discretivi – segna la data in cui la domanda di risorse e servizi ecologici da parte dell'umanità in un dato anno supera ciò che la Terra può rigenerare in quell'anno. Per determinare la data dell'*Earth Overshoot Day* per ogni anno, il *Global Footprint Network* calcola il numero di giorni di quell'anno in cui la biocapacità della Terra è sufficiente a soddisfare “l'impronta ecologica” dell'umanità (ovvero la domanda di servizi ecologici). Il resto dell'anno corrisponde a un superamento globale, ovvero ad un consumo di risorse non sostenibile. L'*Earth Overshoot Day* viene calcolato dividendo la biocapacità del pianeta (la quantità di risorse ecologiche che la Terra è in grado di generare in quell'anno), per l'impronta ecologica dell'umanità (la domanda dell'umanità per quell'anno) e moltiplicando per il numero di giorni in un anno. Nell'anno 2023, il Giorno di sovrasfruttamento della Terra è stato il 2 agosto (<https://overshoot.footprintnetwork.org/>). Per una analisi degli indicatori utilizzati v. J. MATUŠTIK, V. KOČI, *What is a footprint? A conceptual analysis of environmental footprint indicators*, in *Journal of Cleaner Production*, 2021, 124 ss.

⁹⁹ Definita come era nella quale «l'azione dell'uomo sia in grado, consapevolmente o meno, di condizionare e modificare l'ambiente terrestre (nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche)», D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 32.

senzialmente sulla sola disponibilità di beni e servizi¹⁰⁰. L'economista e sociologo Jeremy Rifkin individua proprio nel ripensamento della dialettica tra uomo e natura il presupposto indispensabile per il necessario “cambio di passo”, attraverso la rottura del senso di separatezza e di non appartenenza reciproca¹⁰¹. Ed anche in questa prospettiva viene in soccorso la *Laudato sì* di Papa Francesco, laddove ricorda che noi stessi “siamo” l'ambiente: il nostro corpo è costituito dai suoi elementi e viviamo grazie ai suoi elementi¹⁰².

In termini giuridici, tale prospettiva si rivela pienamente coerente con la tesi che configura l'ambiente come bene comune, attraverso la valorizzazione del concetto stesso di comunità, consentendo la qualificazione dell'ambiente come fonte di diritti (oltre che di doveri) in una dimensione, però, collettiva¹⁰³. Un diritto fondamentale, pertanto, ma a titolarità diffusa¹⁰⁴.

In tale direzione sembra porsi anche la *Nature Restoration Law*, attualmente in discussione in Europa, che individua un obiettivo sfidante, consistente nel recupero di almeno il 20% delle risorse naturali inquinate entro il 2030¹⁰⁵: ciò

100 S. BALDIN, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni Latino Americane*, 10/2014, 25 ss.

101 J. RIFKIN, *L'età della resilienza. Ripensare l'esistenza su una Terra che si rinaturalizza*, Milano, 2022.

102 «Quando parliamo di “ambiente” facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita. Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati», *Lettera Enciclica Laudato sì del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, 128.

103 Non si aderisce, in tal senso, alla pur affascinante teoria dei diritti trans-soggettivi, ovvero di quei diritti che non si determinano in uno o più soggetti, sostanzialmente privi di titolare, in quanto legati «ad un modello non più riconducibile alla soggettività (individuale o associativa che sia)» (P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forstboff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, cit., 165-166).

104 In uno scritto del 1993, Scoca già sottolineava che inquadrare l'ambiente come oggetto di un diritto soggettivo richiederebbe necessariamente di concepirlo in termini di situazione giuridica collettiva (F.G. SCOCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. e società*, 1993, 404). Sulla possibile dimensione collettiva dei diritti fondamentali v. G. PINO, *Diritti fondamentali*, cit., 214.

105 La Legge europea sul ripristino della natura è stata approvata in data 27 febbraio 2024 dal Parlamento Europeo, mentre il Consiglio dovrebbe definitivamente pronunciarsi nel mese di aprile 2024. In particolare, la normativa – espressione del *Green Deal* Europeo – prevede il ripristino del 20% delle aree terrestri e marine entro il 2030, e di tutti gli ecosistemi degradati entro il 2050. Per un'analisi delle principali novità presenti nel testo v. N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 5/2022, 320 ss.

imporrà precisi obblighi agli Stati membri, obblighi finalizzati a proteggere l'ambiente in quanto bene (fondamentale) in sé, e non in chiave strumentale alla tutela della salute o della sopravvivenza dell'uomo. Obblighi ai quali fa evidentemente da contraltare il diritto della comunità di riferimento di pretendere la messa in atto di politiche e azioni pubbliche adeguate, anche sulla scia dell'ormai sempre più sviluppato contenzioso climatico¹⁰⁶.

Su tale ultimo profilo, non può non segnalarsi la recentissima pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20¹⁰⁷, con la quale la Svizzera è stata condannata per la violazione degli artt. 6 (*diritto ad un equo processo*) e 8 (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*) per non aver promosso adeguate misure volte a contrastare il cambiamento climatico. In particolare, la Corte – dopo aver sottolineato che esistono indicazioni sufficientemente attendibili che il cambiamento climatico di origine antropica esista e che esso rappresenti una seria minaccia attuale e futura al godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione – per la prima volta riconosce espressamente il diritto umano a che gli Stati si attivino per ottemperare ai propri obblighi di lotta al cambiamento climatico, allorquando afferma che “*having regard to the causal relationship between State actions and/or omissions relating to climate change and the harm, or risk of harm, affecting individuals, Article 8 must be seen as encompassing a right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life*” (par. 519).

Se, come ci insegna Ferrajoli, i diritti fondamentali sono quella «sfera dell'indecidibile» che non può essere violata dal potere politico¹⁰⁸, allora ritengo non sia più possibile dubitare – anche alla luce della pronuncia della Corte

106 F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *Federalismi*, 8/2023, 272 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2021, 293 ss.

107 Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, in <https://hudoc.echr.coe.int>. Per un'ampia analisi del caso v. A. HEFTI, *Intersectional Victims as Agents of Change in International Human Rights-Based Climate Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 2024, 1 ss.

108 L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria politica*, 10/2020, 43.

EDU – che oggi la tutela dell'ambiente debba farsi rientrare in questa categoria¹⁰⁹.

Peraltro, la configurazione della protezione dell'ambiente come oggetto di un diritto fondamentale collettivo o meta-individuale¹¹⁰ rafforzerebbe l'esigenza di riconoscere la legittimazione ad agire anche al singolo che abbia dimostrato di “avere a cuore” la tutela di quella determinata risorsa ambientale, il che conduce nuovamente al tema centrale della individuazione delle modalità attraverso cui tale posizione qualificata possa essere verificata. Senza voler, quindi, prospettare, si ribadisce, l'introduzione di un'azione popolare in senso stretto (“chiunque” può ricorrere), si ritiene che la differenziazione della posizione individuale possa tuttavia prescindere dalla dimostrazione della diretta lesione di un interesse di cui il soggetto sia formalmente titolare nei confronti dell'amministrazione (proprietà, salute, interesse economico, ecc.), fondandosi, piuttosto, su elementi di fatto¹¹¹. Si aderisce, in tale ottica, a quell'acuta dottrina che ha osservato che «la posizione legittimante al ricorso in materia ambientale appare come una mera posizione di libertà, senza troppe specificazioni: la libertà di ciascuno di interessarsi a ciò che crede, così da differenziare la propria posizione rispetto al *quisque de populo*»¹¹².

109 Particolarmente significativa, in questa prospettiva, anche la Risoluzione 75 del 26 luglio 2022 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che - nel richiamare la precedente Risoluzione 48/13 dell'8 ottobre 2021 del Consiglio per i diritti umani dell'ONU – riconosce il diritto umano ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile.

110 Per una accurata ricostruzione teorica della figura delle situazioni giuridiche soggettive meta-individuali e dei modelli di protezione delle stesse, si rinvia a R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008.

111 In termini v. B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, cit., il quale – in una prospettiva costituzionale volta a valorizzare il combinato disposto degli artt. 2 e 118 Cost. – intravede «ragioni sufficienti a fondare la legittimazione ad agire di singoli individui avverso vicende amministrative in materia di beni comuni o interessi diffusi, che intersechino la loro esistenza», 131.

112 M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Arbus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit., 624. Lo stesso autore, in uno scritto più recente, delineando – in una prospettiva più generale – una ipotesi di superamento della teoria della c.d. “norma di protezione”, osserva che «Nessun principio del diritto pubblico italiano, né sostanziale, né processuale, autorizza a ritenere che le norme di diritto amministrativo, regolando l'esercizio di un pubblico potere, implicitamente stabiliscano chi sono i loro destinatari, tanto da far ritenere questi ultimi investiti, ad esclusione di altri, del potere di far valere in giudizio la loro violazione» (M. MAGRI, *Annulabilità di protezione ed «abuso di logica astratta» nel processo amministrativo*, in

Anche in relazione a tale profilo assume rilievo la succitata recentissima pronuncia della Corte EDU del 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20: sebbene, infatti, nel caso di specie la Corte abbia negato lo stato di *vittima* (e, quindi, la legittimazione ad agire) ai ricorrenti individuali, i Giudici non hanno affatto limitato la legittimazione ad agire alle sole associazioni in assoluto, affermando più semplicemente che – al fine di riconoscere la legittimazione in capo ad un singolo individuo “*It is necessary to establish, in each applicant’s individual case, that the requirement of a particular level and severity of the adverse consequences affecting the applicant concerned is satisfied, including the applicants’ individual vulnerabilities which may give rise to a pressing need to ensure their individual protection*” (par. 531)¹¹³.

Ciò posto, l’idea di attribuire al solo giudice il potere di valutare la meritevolezza della tutela, ovvero l’interesse ad agire, non sembra invero compatibile con la ricostruzione della tutela dell’ambiente come oggetto di un diritto fondamentale (seppure a titolarità diffusa). Anche la tesi, avanzata dalla più accorta dottrina, di “orientare” il potere del giudice, ammettendolo unicamente in chiave ampliativa dell’accesso alla giustizia, non convince sino in fondo, se non altro perché giudici diversi potrebbero essere più o meno propensi ad utilizzare il filtro *in bonam partem*, a fronte delle medesime fattispecie¹¹⁴. Ed allora non può che concludersi che solo una positivizzazione dei criteri di individuazione dell’interesse ad agire in capo al *cives* (che intenda attivarsi per la protezione del bene di cui è co-titolare) può evitare applicazioni incerte o non uniformi dei parametri di accesso alla giustizia¹¹⁵.

Ciò posto, tuttavia – se non si vuole cadere in una deriva iperpositivistica – deve nel contempo convenirsi sulla circostanza che la positivizzazione dei cri-

Lo Stato, 2022, 308).

113 Per un primo commento alla pronuncia v. E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Dirittocomparati.it*, 2024, 1 ss.

114 P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, cit., 108 ss.

115 In questo senso anche F.G. COCA, *Tutela dell’ambiente: la disforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e soc.*, 4/1985, 645.

teri di accesso alla giustizia ambientale non esclude affatto la permanenza di “spazi interpretativi”. Ed è qui che – in un’ottica di certezza e stabilizzazione del diritto – assumono rilievo altri due strumenti, che il giudice amministrativo è chiamato ad adoperare con attenzione: da un lato, il *favor* verso la massima estensione possibile delle posizioni legittimanti, a fronte dell’esigenza di tutelare beni vitali, e dall’altro lato, l’opera nomofilattica del Consiglio di Stato che – senza condurre a ciò che Follieri definisce indebiti “ingessamenti” della forza innovativa del giudice amministrativo¹¹⁶ – preservi l’ordinamento dal rischio di arretramenti rispetto ad aperture già conseguite¹¹⁷.

Il diritto deve adeguarsi alla realtà o, meglio, riprendendo una immagine di Paolo Grossi, deve scaturire da un «moto ascensionale» dal basso¹¹⁸. Esso deve, in altri termini, essere il portato di una lettura della realtà delle cose scevra da pregiudizi e da retaggi di una tradizione che, spesso, non trova più alcun ancoraggio nel reale. Nel contesto oggetto della presente analisi, ciò comporta *in primis* che il diritto non può negare la natura di beni comuni delle risorse ambientali, solo perché non facilmente inquadrabile nella classica dicotomia beni pubblici/beni privati. Né, tantomeno, – per il solo timore di aprire ad una presunta oggettivizzazione del processo amministrativo – il diritto può ignorare l’esigenza che la tutela del bene comune ambiente debba poter essere fatta valere da chiunque ne sia co-titolare e ne abbia interesse (sebbene in una dimensione collettiva). Questo, si ribadisce, non attraverso l’introduzione di un’azione popolare *stricto sensu*, secondo il modello dell’esperienza giuridica nordamerica-

116 E. FOLLIERI, *Gli interessi meritevoli di tutela fra il diritto positivo e il diritto giurisprudenziale: il principio dello stare decisis nell’ordinamento italiano*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI, F. VETRÒ (a cura di), *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, Napoli, 2012, 97.

117 P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, cit., 154-155.

118 P. GROSSI, *A proposito de ‘il diritto giurisprudenziale’*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, 3.

na della *public interest litigation*¹¹⁹, bensì in un'ottica che potremmo definire di *common interest litigation*.

119 A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 6/2020, 763 ss.; S.L. CUMMINGS, D.L. RHODE, *Public interest litigation: Insights from theory and practice*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, 603 ss.