

Il nuovo diritto dell'ambiente tra fonti internazionali, sovranazionali e interne

di Aldo Ligustro

Rivolgo innanzitutto i miei complimenti agli organizzatori di questo importante convegno, a partire dal professore Domenico Amirante, e li ringrazio per avermi invitato a presiedere questa sessione, dandomi così la possibilità di leggere in anteprima le tre relazioni in programma che, vedremo, forniscono un'ampia ricostruzione delle linee evolutive del diritto ambientale negli ultimi (almeno) cinque decenni, seguendo un approccio "integrato", volto (come esplicitato già nel titolo del contributo di Serena Baldin) a dar conto del carattere ormai fortemente "multilivello" delle fonti rilevanti, dei legami intercorrenti tra le stesse e dell'esigenza di un dialogo con le altre scienze, diverse da quelle giuridiche (approccio "transdisciplinare"); esigenza peraltro coerentemente osservata in questo convegno con la previsione della precedente sessione dedicata, appunto, a *L'ambiente tra diritto e altre scienze*. Le tre relazioni affrontano una vasta gamma di profili destinati ad essere approfonditi nel corso di tutto il convegno, e servono, quindi, anche a delineare una griglia concettuale di base, utile per focalizzare i principali problemi del diritto ambientale attuale e per orientare il dibattito che ci coinvolgerà in queste due giornate congressuali.

Quanto detto vale innanzitutto per l'iniziale contributo di Domenico Amirante, dal titolo *Metodo comparativo, ambiente e dinamiche costituzionali*, che ci offre un quadro generale, suggestivo e di ampio respiro, dell'evoluzione storica del diritto ambientale, inizialmente caratterizzato da una forte parcellizzazione e settorializzazione, nell'ambito di una pluralità di fonti diverse, sovente in contrasto tra loro, ma poi via via sviluppatosi in un assetto di crescente integrazione. Egli esamina tutti gli aspetti fondamentali della materia proponendo molteplici spunti di riflessione, che, peraltro, riprendono alcune riflessioni già svolte in un articolo inserito nella pubblicazione celebrativa del ventennale della rivista DPCE¹, poi ulteriormente approfondite in un lavoro di più ampio respiro di cui è stata annunciata l'imminente pubblicazione². Nel presente scritto, l'attenzione cade inizialmente su questioni di carattere metodologico e di

¹ D. Amirante, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Numero speciale, Bologna, 2019, 1 ss.

² Tale lavoro è stato nel frattempo effettivamente pubblicato: D. Amirante, *Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

inquadramento teorico e sistematico del diritto ambientale a partire, come si è detto, dall'esigenza, fortemente sottolineata, del superamento dell'approccio frammentario e settoriale da parte della scienza giuridica a favore di un approccio "integrato". E questo con riguardo sia alle relazioni intercorrenti tra le varie fonti normative (di diritto internazionale, sopranazionale, regionale, costituzionale e amministrativo) sia alle relazioni del diritto con le altre discipline scientifiche. Sul piano del merito, risulta molto illuminante e convincente la ricostruzione dell'evoluzione del diritto ambientale in tre grandi epoche, culminate nella fase attuale della "maturità" con l'affermazione di un "costituzionalismo integrale", il cui tratto essenziale è il riconoscimento dei grandi principi del diritto dell'ambiente da parte di tutte le fonti normative rilevanti, in un'ottica multilivello.

A questo tema si ricollega la successiva relazione di Fabio Ferraro dedicata a *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*: principi, come si vedrà, affermatasi a loro volta in quest'ambito in seguito a un processo evolutivo lungo e complesso, che, a partire dal principio dello "sviluppo sostenibile" proclamato già nel Rapporto Brundtland del 1987, ha portato a porre l'ambiente al centro dell'ordinamento e dell'agenda politica dell'Unione. Nel commentare questo importante risultato, Fabio Ferraro non ha usato, però, toni unicamente trionfalistici, evidenziando, invece, una serie di aspetti problematici e di limiti che l'attuale situazione del diritto ambientale europeo continua a presentare: dalle difficoltà interpretative dei singoli principi, alla necessità di controbilanciarne l'attuazione per soddisfare esigenze diverse, di carattere economico e sociale, potenzialmente concorrenti (oggi c'è in più il problema dell'emergenza energetica!), fino ai problemi legati alla traducibilità di tali principi in diritti individuali, azionabili anche sul piano processuale.

A completare il quadro delineato nelle prime due relazioni provvede il contributo di Serena Baldin dedicato a *Il costituzionalismo ambientale in un'ottica multilivello* che, come già evidenzia questo titolo, si occupa delle diverse fonti normative rilevanti in materia e delle loro interazioni. Anche Serena Baldin ci offre un quadro complesso dell'evoluzione del diritto ambientale che, di nuovo, viene ricondotto a tre distinte fasi, definite, però, in maniera in parte differente rispetto alla ricostruzione effettuata da Domenico Amirante. Per ciascuna di esse, ella pone soprattutto l'accento sulle relazioni intercorrenti tra le diverse dimensioni e fonti del diritto, oltre che sul contenuto materiale che caratterizza ciascuna di tali fasi.

Ma al di là dell'oggetto specifico di ciascuna relazione, vanno evidenziate alcune indicazioni, sinteticamente schematizzabili in sei punti, che, pur nella diversità degli ambiti rispettivamente considerati e degli approcci seguiti dagli Autori, mi sembrano complessivamente emergere.

1) Il diritto dell'ambiente ha conosciuto dai suoi albori, risalenti agli inizi degli anni settanta, in particolare sotto l'impulso del diritto internazionale di origine onusiana, un'evoluzione notevolissima, scandita *grosso modo* da tre fasi storiche distinte, a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972, che ha segnato «la prima ondata di processi integrativi fra diritto costituzionale e

internazionale» (Amirante), cui è seguita più tardi dalla spinta realizzata dalla Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992.

2) Questa evoluzione presenta innanzitutto una dimensione quantitativa, che coinvolge diversi livelli normativi e ordinamentali: a) costituzionale (inserimento del tema dell'ambiente in più dell'80% delle costituzioni dei membri delle Nazioni Unite, 156 su 193: Amirante); b) internazionale (oggi esistono ben 144 trattati in materia ambientale: Baldin); c) regionale (è esemplare il caso dell'Unione europea, caratterizzata da una crescente espansione delle disposizioni ambientali nei trattati da essa stipulati e nei propri atti: Ferraro). Alla base di queste tendenze vi sarebbe come motivazione il «senso di urgenza che scaturisce dalla constatazione dell'impatto delle azioni umane sugli equilibri geografici e geologici della terra», plasticamente sintetizzato dalla nozione di "antropocene" (Amirante). Insomma, l'umanità sarebbe finalmente consapevole di poter determinare, nel bene e nel male, le condizioni per la sua stessa sopravvivenza e si sarebbe perciò finalmente decisa «a prendere seriamente l'ambiente» (Amirante).

3) L'evoluzione del diritto ambientale si è realizzata, oltre che sul piano quantitativo, anche su quello qualitativo; e ciò sotto diversi profili: a) la tendenza al superamento dell'"approccio settoriale" tipico degli albori a favore di una crescente integrazione dei profili da affrontare e dei complessi di norme ad essi a vario livello dedicati; b) la tendenza al superamento dell'"approccio funzionale", per cui l'attenzione per l'ambiente era in precedenza prevalentemente strumentale al perseguimento di altri obiettivi e priorità, soprattutto di natura economica (ad esempio, lo sviluppo sostenibile, pur sempre finalizzato alla crescita economica; oppure la tutela della concorrenza in relazione ai costi sostenuti dalle imprese per garantire il rispetto di standard ambientali). Col tempo si afferma invece un radicale "cambio di paradigma" che mette al centro la vita stessa dell'essere umano facendo i conti con l'inscindibilità delle tre componenti dell'uomo: quella individuale, quella sociale e quella biologica (Amirante, che si rifà al concetto di Morin della "natura trina", bio-socio-antropologica, dell'essere umano³). E questo cambio di paradigma non riguarda solo i testi costituzionali statali, bensì tutti i livelli del diritto ambientale, compreso quello del diritto dell'Unione europea, dove ormai i grandi principi ambientali non coinvolgono solo la politica dell'ambiente ma, direttamente o indirettamente, esercitano la loro influenza sul complesso delle politiche europee e degli Stati membri, anche per effetto del principio di integrazione ambientale sancito dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (Ferraro).

4) Un'altra tendenza di carattere generale è data dall'affermazione di principi ambientali di tipo nuovo (come il diritto all'ambiente pulito, sano e sostenibile; il principio di prevenzione; quello *in dubio pro natura* e, nell'ambito dell'Unione europea, il principio di correzione dei danni ambientali) accanto al consolidamento di principi più risalenti (sviluppo sostenibile, principio di precauzione, chi inquina paga).

5) Ulteriore linea di tendenza è quella che vede l'emergere di *temi* (oltre che di *principi*) del tutto nuovi, a partire dalla lotta ai cambiamenti

³ E. Morin, *Sette lezioni sul pensiero globale*, Milano, 2016. 1.

climatici, per arrivare a quella che sembra costituire l'ultima frontiera nello sviluppo del diritto ambientale, proiettatosi ormai anche al di là della sfera relativa alla vita degli esseri umani con la previsione di diritti in capo, pure, alle generazioni future e poi ad altri *esseri* viventi (animali e piante) o addirittura ad *enti* non umani, con l'affiorare dei cosiddetti "diritti *dell'ambiente*" (contrapposti ai "diritti *all'ambiente*") assegnati alla stessa natura, da proteggere di per sé, indipendentemente dal suo valore per gli esseri umani.

6) Per finire, si registra la progressiva traduzione dei principi affermatasi in tutti questi settori in veri e propri diritti soggettivi, col parallelo sviluppo anche di diritti processuali, che ne consentano la "giustiziabilità" per gli individui, i gruppi, le comunità e persino per i soggetti non umani, tramite appositi rappresentanti.

Concludendo, dalle brevi annotazioni che precedono ci sembra chiaramente confermato come le relazioni di questa sessione siano in grado di dar conto dell'estrema complessità dell'attuale diritto dell'ambiente, che giustifica pienamente l'organizzazione di questo convegno, così ampio e articolato, destinato ad approfondire i molteplici temi e problemi che si sono evocati. E di ciò va dato ancora merito ai suoi organizzatori.