CAPITOLO I

Ambiente

SOMMARIO: 1. La nozione di ambiente: ambiti di tutela e principi costituzionali. – 2. Quadro generale: i principi europei. – 2.1. Il principio di integrazione. – 2.2. Il principio di proporzionalità. – 2.3. Il principio di precauzione. – 2.4. Il principio di cooperazione. – 2.5. Il principio “chi inquina paga”: rinvio. – 2.6. I principi di sussidiarietà e di adeguatezza. – 2.7. Il principio dell’elevato livello di tutela. – 3. Istituti notevoli: le procedure ambientali. – 3.1. La valutazione ambientale strategica (VAS). – 3.2. La valutazione di impatto ambientale (VIA). – 3.3. L’autorizzazione integrata ambientale (AIA). – 3.4. L’autorizzazione unica ambientale (AUA). – 4. Diritto di accesso alle informazioni ambientali. – 5. L’istituto del silenzio assenso in materia ambientale. – 6. La nozione di *End of Waste*. – 7. La *legitimitatio ad causam* di associazioni e comitati a difesa del diritto dell’ambiente. – 8. Il danno ambientale, tra diritto nazionale e normativa europea. – 8.1. La disciplina del T.U. ambiente: le azioni di prevenzione e ripristino. – 8.2. (Segue) Alcune criticità della disciplina. – 8.3. Il risarcimento da danno ambientale all’esame dell’Adunanza Plenaria. – 8.4. Il risarcimento da danno ambientale all’esame della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

1. La nozione di ambiente: ambiti di tutela e principi costituzionali

La crescente attenzione nell’era moderna alle problematiche connesse all’ambiente, quale *locus* nel quale si svolge la vita dei consociati, al fine di garantire una qualità della vita sostenibile e un ecosistema salubre alle giovani generazioni, ha destato l’attenzione del Legislatore, il quale ha previsto un impianto normativo via via più robusto a tutela dell’ambiente, sfociato, da ultimo, nella riforma costituzionale ad opera della L. cost. n. 1 dell’11 febbraio 2022.

Va premesso, peraltro, che l’“ambiente” costituisce un **concetto metagiuridico** assai complesso, che involge realtà fenomeniche notevolmente estese e composite, quali la biosfera, l’ecosistema, il paesaggio e l’ambiente urbanizzato.

Di qui la **difficoltà di una definizione normativa di “ambiente”**, necessaria al fine di perimetrare esattamente l’oggetto di tutela e della specifica normativa di settore. A fronte del silenzio del Legislatore, che non fornisce una nozione giuridica dell’istituto in esame, l’esatta perimetrazione dell’istituto è stata rimesa all’elaborazione suppletiva pretoria e dottrina.

In dettaglio, quest'ultima si è mossa in una duplice direzione. In primo luogo, si è cercato di elaborare una **definizione omnicomprendiva e sintetica di “ambiente”**, al fine di approntare una base interpretativa unitaria alle frammentarie disposizioni che compongono la legislazione ambientale; sotto altro profilo, inoltre, le singole realtà in cui si articola l'ambiente sono state oggetto di specifica attenzione, in ossequio al principio di tassatività degli strumenti di tutela, che impone la specificazione dei settori di intervento.

In dettaglio, in letteratura è possibile individuare **due possibili filoni ricostruttivi** della nozione di “ambiente”, a seconda che alla stessa venga riconosciuto o meno rilievo giuridico autonomo. Sono pertanto emerse le relative teorie, **pluraliste e moniste**.

Le prime sono propense a ritenere che l'ordinamento giuridico attribuisca alla nozione di “ambiente” significati eterogenei, che possono essere principalmente ricondotti alla tesi dottrinale offerta, quasi quarant'anni orsono, da Massimo Severo Giannini nel suo *“Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”*, non priva di riscontri anche nella dottrina francese di quegli stessi anni (LAMARQUE, VAN LANG).

Partendo dal presupposto che quella di “ambiente” non sarebbe un'autonoma nozione giuridica, ma soltanto la somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti, il possibile contenuto giuridico unitario della disciplina ambientale veniva suddiviso in tre macro-settori:

- a) la disciplina di tutela del paesaggio (*c.d. nozione culturale*);
- b) la disciplina di tutela dalle forme di inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua (*c.d. nozione sanitaria*);
- c) la disciplina di tutela del territorio (*c.d. nozione urbanistica*).

L'ambiente, quindi, rilevarebbe non già come bene in sé o come autonoma nozione giuridica, ma in quanto sintesi di una pluralità di interessi attinenti ad ambiti materiali eterogenei, tra i quali, secondo l'illustre Autore, non sussisterebbe alcuna rispondenza.

In Italia, come in varia misura in tutti i Paesi, esistevano infatti solo normative di settore, finalizzate alla protezione di profili specifici ed eterogenei, quali igiene, salute, arte e assetto del territorio, solo in senso lato riconducibili all'ambiente e alla sua protezione come bene autonomo. Le relative funzioni amministrative di tutela erano, infatti, dislocate nell'ambito delle funzioni ordinarie degli apparati già esistenti: nel panorama legislativo era viceversa assente un qualsiasi elemento idoneo a conferire sistematicità alla materia.

La crescente problematicità delle questioni ambientali, l'attenzione ad esse riservata sia in sede internazionale che in ambito europeo e la conseguente espansione della produzione normativa, hanno successivamente posto le basi per il superamento dell'impostazione pluralista, pure corretta dal punto di vista dell'analisi giuridica nel tempo in cui fu formulata, in favore di una **ricostruzione unitaria** dell'istituto ambientale e delle relative misure giuridiche di tutela.

Pur avendo il legislatore rinunciato a definire il concetto di ambiente, invero,

nel tempo è progressivamente aumentata la tendenza alla propensione a considerare sistematicamente le problematiche ambientali e la relativa regolazione.

Nell'ambito del diritto positivo, i primi cenni di questa tendenza possono essere individuati nei provvedimenti istitutivi del superato Ministero per i beni culturali ed ambientali (L. 29 gennaio 1975, n. 5; d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805) e nelle norme relative al riparto delle attribuzioni tra Stato, Regioni e Enti locali (d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Sono poi stati previsti indicatori più eloquenti della volontà del Legislatore di elevare l'ambiente ad oggetto dotato di **identità propria e come tale suscettibile di autonoma protezione**: si pensi, a titolo esemplificativo, all'istituzione del Ministero dell'ambiente ad opera della L. 8 luglio 1986, n. 349.

Accanto all'evoluzione normativa, una seconda fonte di consolidamento della nozione di ambiente come autonomo bene giuridico si è avuta ad opera della giurisprudenza, la quale, **in assenza di riferimenti costituzionali espressi sul punto**, ha progressivamente individuato l'esistenza di situazioni soggettive protette, affermando l'esistenza di un **diritto soggettivo all'ambiente sano**.

La Consulta, invero, si muove lungo la scia della giurisprudenza comunitaria, a principiarsi dalla decisione della Corte di Giustizia 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, che viene normalmente intesa come la prima pronuncia in materia ambientale dei Giudici europei, con la quale gli stessi hanno individuato una serie di esigenze imperative che possono giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci e fra queste la protezione della salute pubblica.

Orbene, la Corte Costituzionale, pur riconoscendo la sussistenza di molteplici discipline tese a regolamentare aspetti ambientali settoriali, ha affermato la **riconducibilità delle medesime a un unicum sostanziale**: in forza del principio personalista rinvenibile nella nostra Carta costituzionale, “*va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività [...] si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*” (Corte cost. n. 210/1987). Di qui, pertanto, la definizione di ambiente come “*bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività*” (Corte cost. n. 1031/1988).

Sul punto, la Corte Costituzionale ha osservato, riconducendo ad unità le diverse ricostruzioni emerse nell'elaborazione tradizionale, che “*accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati*” (Corte cost. n. 378/2007).

La nozione monistica di ambiente, che ha trovato accoglimento nella giurisprudenza costituzionale, mira ad elaborare, quindi, una **concezione unitaria dell'ambiente, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali**.

Anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, recata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nella nostra Carta fondamentale non si faceva menzione, infatti, dell'ambiente, la cui tutela era ancorata a taluni principi fondamentali e norme ricomprese nella Parte Prima della Costituzione.

I riferimenti più risalenti della giurisprudenza costituzionale, invero, rinvenivano la propria base positiva negli **artt. 9 e 32 Cost.**, che consacrano rispettivamente il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione e il diritto alla salute, nella sua duplice dimensione individuale e collettiva.

Sul tema, la Corte Costituzionale ha evidenziato che il paesaggio deve intendersi come morfologia del territorio o aspetto visivo dell'ambiente, costituente un valore costituzionale primario e assoluto. In particolare, si è ritenuto che *“il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte [...], ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente [...] l'ambiente [...]. L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”* (Corte cost. n. 367/2007).

Con riguardo all'art. 32 Cost., la giurisprudenza ha elaborato la nozione di **diritto ad un ambiente salubre**, nella duplice declinazione di situazione giuridica pretenensiva a che gli organi pubblici garantiscano *standard* minimi di qualità e situazione giuridica oppositiva verso tutte le condotte in grado di danneggiare l'ambiente.

La tutela del bene ambiente è stata altresì fondata sull'**art. 2 Cost.**, che riconosce **i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità**, e sull'**art. 41 Cost.**, nell'ottica di un bilanciamento tra gli interessi ambientali e il principio costituzionalmente rilevante dell'iniziativa economica, **che non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana**.

Un primo, significativo riconoscimento costituzionale al bene “ambiente” è avvenuto a seguito della menzionata riforma del Titolo V. L'art. 117 Cost., comma 2, lett. s, invero, affida alla legislazione esclusiva dello Stato *“la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, mentre *“la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”* è affidata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni: il riferimento

alla “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” è stato pacificamente ritenuto attributivo di dignità di valore costituzionale fondamentale.

Con riguardo alla **ripartizione di competenze tra Stato e Regioni**, la Corte Costituzionale ha osservato che *la forza unificante della funzionalizzazione finalistica delle competenze statali trasversali legittima la posizione anche di norme particolari e specifiche, nel necessario rispetto dei limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza.*

In particolare, si è statuito che le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, “*incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano*” (Corte cost., n. 80/2006), con la conseguenza che “*anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza o dell’ambiente, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in subiecta materia*” (Corte cost., n. 443/2007).

In definitiva, l’ambiente è considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recenti come un valore primario e assoluto, che non identifica una materia in senso tecnico, ma una competenza intrinsecamente trasversale.

La crescente attenzione della sensibilità sociale – e conseguentemente del legislatore costituzionale – alle tematiche ambientali è da ultimo sfociata nella **riforma degli artt. 9 e 41 Cost.**, i quali, **come novellati dalla L. cost. n. 1 del 11 febbraio 2022, riconoscono espressamente la natura fondamentale del bene ambiente.**

In dettaglio, il **nuovo comma 3 dell’art. 9** espressamente tutela “*l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”. A tale previsione fa da contraltare l’**art. 41 Cost.**, il quale, nella sua più recente formulazione, introduce due nuovi limiti all’iniziativa economica pubblica e privata, oltre a quelli già previsti della sicurezza, della libertà e della dignità umana: la salute e l’ambiente, che diventano, quindi, paradigmi da tutelare da parte dell’economia. La nuova formulazione dell’art. 41 prevede, inoltre, che le istituzioni possano orientare l’attività economica pubblica e privata non soltanto verso fini sociali, ma anche verso fini ambientali. All’esito di un lungo iter evolutivo, dunque, “*l’ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e gli animali non solo sono considerati beni oggetto di tutela costituzionale, ma sono elevati al rango di valori primari, dotati di una dignità autonoma e, pertanto, considerati meritevoli di essere tutelati in quanto tali e non solo come strumenti o risorse a servizio dell’umanità*” (L. AMBROSINO).

Anche il **diritto europeo ha sviluppato una propria nozione di “ambiente”**, adottando una tecnica di delimitazione sistematica dei settori di appli-

cazione dei precetti normativi, attraverso la definizione dei concetti generali di paesaggio, inquinamento, territorio, rifiuto, etc., ancora prima di dettare le norme di procedimento e tutela (FALZONE).

In particolare, il Trattato istitutivo della Comunità europea, aggiornato ed integrato dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 (entrato in vigore il 1° febbraio 2003), definisce la politica ambientale come un principio informatore dell'azione della Comunità.

L'intero Titolo XIX del Trattato è intitolato alla salvaguardia delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente.

È necessario altresì menzionare il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (artt. 174 e 175), nonché la “Dichiarazione sull'ambiente” del Consiglio europeo del 26 giugno 1990, laddove la tutela dell'ambiente comprende *“la qualità dell'aria, dei fiumi, dei laghi, delle acque costiere marine, la qualità del cibo e dell'acqua potabile, la protezione dall'inquinamento acustico e dalla contaminazione del suolo, la lotta all'erosione del suolo e la desertificazione, la conservazione dell'habitat, della flora e della fauna, del paesaggio e degli altri elementi del patrimonio naturale, le amenità e la qualità delle aree residenziali”*.

Da ultimo, la natura fondamentale del diritto all'ambiente salubre è stata confermata, a livello sovranazionale, dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414, la quale, nel noto caso ILVA, ha condannato l'Italia per non avere adottato misure in grado di tutelare il diritto degli abitanti a vivere in un ambiente salubre.

2. Quadro generale: i principi europei

Chiarita la nozione di ambiente ed esaminate le disposizioni più rilevanti della Costituzione italiana che possono essere ricondotti alla materia ambientale, è utile, al fine di completare il quadro disciplinatorio di riferimento, soffermarsi sull'**ordinamento europeo**, che molto ha fatto per garantire la tutela dell'ambiente nell'Unione.

Un **effetto trainante** per la definitiva affermazione del diritto ambientale, oltre che per l'individuazione dei suoi principi generali, è oggi svolto, infatti, dalla disciplina comunitaria. In particolare, **l'art. 191 TFUE consacra i tre principi-base di gestione dell'ambiente**: il principio della prevenzione e della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente; il principio “chi inquina paga”; e il principio precauzionale.

Inoltre, assai significativo sul tema appare il testo della Costituzione europea, mai adottata ma che costituisce, in ogni caso, uno dei principali punti di riferimento interpretativi unionali, anche con riferimento alle politiche ambientali.

2.1. Il principio di integrazione

Nella sua Prima Parte, tra gli “*Obiettivi*”, il Trattato prevede al **comma 3 dell’art. I-3**, che l’Unione si deve adoperare “*per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente*”, promuovendo allo stesso tempo il progresso scientifico e tecnologico.

Attualmente, l’**art. 194 TFUE** impone di tenere conto “*dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente*”, con ciò assicurando l’integrazione dell’ambiente nella politica economica dell’Unione Europea.

Lo scopo del principio di integrazione, pertanto, è proprio quello di assicurare che gli aspetti ambientali vengano tenuti in adeguata considerazione nel momento in cui le istituzioni europee si trovano a dover realizzare le altre politiche.

Le azioni concernenti la tutela ambientale sono “trasversali”, nel senso che anche le altre politiche impattano necessariamente sull’ambiente; di più: l’esperienza ha mostrato che i maggiori rischi per la tutela ambientale provengono proprio dall’attuazione delle decisioni riguardanti altri settori politici.

In ossequio al principio di integrazione, **le Istituzioni comunitarie hanno quindi il dovere di bilanciare le misure proprie di ciascuna azione con le esigenze di tutela ambientale** e quindi di tenere in adeguata considerazione tali valori in sede di definizione e di attuazione delle politiche dell’Unione Europea.

2.2. Il principio di proporzionalità

Tra i principi più rilevanti nella materia del diritto ambientale, vi è quello di proporzionalità, secondo il quale **le limitazioni alle “libertà comunitarie”** (commercio, circolazioni delle merci, ecc.), **non devono eccedere rispetto al perseguimento della tutela ambientale.**

Si consideri, benché risalente, la sentenza del 14 luglio 1998 in C-284/95 e C-341/95, con riferimento al divieto di immettere in commercio gli HCFC, onde proteggere lo strato di ozono nella atmosfera. Ebbene, in quella sede la Corte ha statuito che la misura in questione non poteva ritenersi “sproporzionata” rispetto allo scopo perseguito dalla normativa emanata, in considerazione del fatto che in commercio esistevano efficaci prodotti che potevano sostituire quelli vietati.

2.3. Il principio di precauzione

Ai sensi dell’art. 174, secondo comma, del Trattato di Lisbona, la politica euro-

unitaria in materia ambientale “è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»”, in tal modo assunto a rango costitutivo come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione.

Il principio di precauzione, introdotto dal Trattato di Maastricht nel 1993, trova la sua origine nell’**art. 15 della Dichiarazione di Rio De Janeiro del 1992**, firmata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo, che prevedeva originariamente che “*ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l’assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale*”.

Il principio è stato poi trasfuso nella Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2000, ove si è ribadito che esso costituisce un elemento di valutazione nell’analisi e nella gestione del rischio. Detto criterio trova applicazione soprattutto nei casi in cui **i riscontri scientifici siano insufficienti e le valutazioni preliminari indichino che esistono ragioni per ritenere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull’ambiente possano risultare incompatibili con il livello di protezione prescelto dalle istituzioni comunitarie**.

L’azione politica deve inoltre basarsi su un attento esame del rapporto costi/benefici ed essere oggetto di revisione alla luce dei dati scientifici.

Sul tema, la Corte di Giustizia ha affermato che le Autorità pubbliche, pur in presenza di incertezze scientifiche, sono tenute all’adozione di misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per l’ambiente, facendo così prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi nei confronti di quelli economici.

Il principio di precauzione costituisce quindi un rafforzamento della prevenzione, richiedendo un intervento di tutela anche in caso di dubbio in ordine al verificarsi di un determinato danno di natura ambientale (C.G.U.E., sez. IV, 16 giugno 2022, n. 65).

A giudizio del Giudice europeo, dunque, tenuto conto del principio di precauzione, un rischio di pregiudizio sussiste quando non può essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che il piano o il progetto pregiudichino in modo significativo il sito interessato. Ne deriva che, in caso di dubbio, vada effettuata una valutazione proprio allo scopo di evitare che vengano autorizzati progetti potenzialmente idonei a pregiudicare l’integrità del sito interessato.

2.4. Il principio di cooperazione

L’obbligo di prevenire danni all’ambiente obbliga gli Stati a cooperare tra loro. Questo dovere deve essere adempiuto con rigore e in modo costante nel

tempo al fine di proteggere l'integrità dei territori di confine ovvero per gestire nel migliore dei modi le risorse naturali che coinvolgono i territori di più nazioni.

Tale dovere è consacrato dall'art. 24 della Dichiarazione di Stoccolma, dall'art. 27 della Dichiarazione di Rio De Janeiro, nonché in alcuni trattati internazionali di carattere settoriale, come la Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare e la Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento.

Il principio in esame è inscindibilmente connesso agli obblighi di prevenzione e si colloca quale parte integrante del diritto internazionale generale. Cooperare in modo proficuo, invero, può comportare l'adempimento di alcuni obblighi procedurali: tra questi, il dovere di acquisire attraverso lo svolgimento di una previa valutazione di impatto ambientale tutte le informazioni tecniche necessarie per stimare rischi di possibili danni transfrontalieri.

2.5. Il principio “chi inquina paga”: rinvio

Quando l'azione preventiva si rivela inefficace e non impedisce il verificarsi di gravi forme di inquinamento, il diritto internazionale ambientale riconosce il **principio del polluter pays: chi inquina deve sostenere i costi dell'inquinamento, tenendo indenne il pubblico da questi danni.**

Il principio in esame, pertanto, impone allo Stato di dotarsi dei meccanismi di tassazione e/o di norme che prevedano ipotesi di responsabilità oggettiva per alcune categorie di attività e di soggetti a rischio.

Il principio in esame si pone alla base delle regole sul risarcimento danni in materia ambientale: sul punto si rinvia ai parr. 8 ss..

2.6. I principi di sussidiarietà e di adeguatezza

L'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea prevede espressamente che “*in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*”.

Tale principio, architrave dell'ordinamento europeo, è nato proprio in materia ambientale e ha esteso i suoi effetti a tutte le materie di competenza concorrente dell'Unione Europea.

Nello specifico, come sottolinea attenta dottrina (M. RENNA), “*senza la sussidiarietà*

[...] non sarebbe nato il diritto dell'ambiente, nel periodo storico in cui esso è nato: nella tutela ambientale, infatti, la sussidiarietà è servita a far sì che la Comunità potesse attrarre verso l'alto e, di conseguenza, svolgere competenze normative che al livello più basso, ossia al livello degli Stati membri, non potevano essere o, comunque, non erano svolte adeguatamente, a motivo, in particolare, delle dimensioni degli obiettivi da realizzare e delle competenze da esercitare. Ciò, se si vuole, in controtendenza rispetto a quanto è accaduto in via generale in Italia, dove storicamente, dalla cd. prima legge Bassanini in poi, la sussidiarietà ha per lo più funzionato – in materia di ambiente, comunque, molto meno che in altre materie – come un metaforico ascensore che viaggia dall'alto verso il basso; ossia come un dispositivo che alloca le competenze, segnatamente quelle amministrative, secondo un percorso che progressivamente scende dai livelli di governo superiori e più ampi a quelli inferiori e più prossimi ai cittadini. In realtà, si tratta, in entrambe le situazioni, dell'applicazione del medesimo principio, posto che, al di là della direzione ascendente o discendente delle attribuzioni di competenze, quel che conta è in ogni caso l'adeguatezza del livello di allocazione di ciascuna funzione – sia essa normativa o amministrativa – rispetto alla dimensione della stessa”.

Il principio di adeguatezza, viceversa, prescrive che venga scelto il miglior livello di governo per occuparsi di una determinata questione in base alla capacità organizzativa e finanziaria che è in grado di garantire.

Il canone dell'adeguatezza non è, quindi, un antagonista del principio di sussidiarietà, ma anzi si può identificare con esso, costituendone un elemento fondante: il principio in parola prevede, infatti, che **quando un livello di governo non è adeguato allo svolgimento di una determinata funzione, deve intervenire, sussidiariamente, il livello di governo superiore**. Le due dinamiche, quella della sussidiarietà e quella dell'adeguatezza, sono pertanto destinate a funzionare in sinergia.

Venendo al **nostro ordinamento nazionale**, di stampo unitario e centralista, ci si avvede come l'applicazione del principio di sussidiarietà ha necessariamente implicato l'allocazione delle funzioni amministrative maggiormente verso il basso, ove certe funzioni sono effettivamente realizzabili in modo soddisfacente a un livello di governo più prossimo al territorio.

Per quello che concerne il diritto ambientale, ad ogni modo, sia a causa della dimensione – difficilmente circoscrivibile – dei fenomeni che costituiscono l'oggetto di tale materia, sia per la complessità della stessa, sia a livello europeo che in quello nazionale sono i livelli di governo superiori, piuttosto che quelli inferiori, i più adeguati a esercitare la maggior parte delle funzioni, sia normative che amministrative. Non deve meravigliare pertanto che, in nome del principio di sussidiarietà, i legislatori nazionali continuino a subire una certa invadenza del legislatore europeo in materia di ambiente.