



### Sussidiarietà e ambiente: un ricordo di Mario Nuzzo



Giuseppe Vettori

**SOMMARIO:** 1. Una premessa. – 2. Le domande del civilista. – 3. L’ambiente. Due diversi modi affrontare il tema.

#### 1. Una premessa

Come ho già ricordato il tema delle generazioni future, della sussidiarietà e dell’ambiente si intrecciano. Centrale è il ruolo della Costituzione (9, 41, 47, 52, 67), del diritto internazionale e sovranazionale (artt. 3 TUE e 11 TFUE)<sup>1</sup>.

Ciò che occorre è un ripensamento del linguaggio e degli strumenti concettuali affidandosi ancora alla “potenza creativa del diritto”<sup>2</sup>. Il contributo di Mario Nuzzo è importante. Basta un cenno.

I due volumi sul principio di sussidiarietà sono un riferimento essenziale<sup>3</sup>. Si muove dal testo dell’art. 118 quarto comma della Costituzione ove si riconosce e legittima “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. La norma è richiamata dal codice del terzo settore (art. 5 d.lgs. n. 117 del 2017) ove si fa espresso riferimento all’ambiente e all’“uso accorto e razionale delle risorse naturali”. Da tutto ciò emerge una giuridicità nuova, espressa da soggetti diversi frutto dell’evoluzione di un “contesto culturale, istituzionale ed economico” che esige “strumenti di regolazione dei rapporti più duttili, e perciò più adatti alla disciplina di

<sup>1</sup> V. D’ALOJA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc.dir.*, Annali, IX, 2016, 343 ss.

<sup>2</sup> D’ALOJA, *op. cit.*, 365 ss.

<sup>3</sup> NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2014. Id., *Autonomia contrattuale. Contenuto, funzione, rimedi*, Torino, 2021, 75 ss.

fenomeni complessi, favorendo un graduale ampliamento degli spazi di autoregolazione in aree precedentemente sottratte all'autonomia privata"<sup>4</sup>.

Da qui la sollecitazione di un forte ruolo del diritto per rispondere a problemi assoluti pur di fronte a forti perplessità: possiamo dire di aver danneggiato qualcuno che non ha identità e ancora non esiste? In che modo e perché le nostre scelte possono essere moralmente errate? Si può ipotizzare un risarcimento per una perdita indeterminata? Parlare di diritti e obblighi al futuro è possibile? Come vedremo queste perplessità non sono affatto invincibili. Basta pensare che sono in questione situazioni soggettive fondamentali di natura collettiva "parte di un interesse pubblico" che va oltre i rigidi schemi ottocenteschi del soggetto di diritto, della teoria dei beni e dell'illecito. Esistono, insomma, buoni argomenti che stanno affiorando negli studi e nella legislazione<sup>5</sup>.

## 2. Le domande del civilista

Certo le domande sulla costruzione giuridica di tali situazioni si rincorrono.

Si può parlare in senso tecnico di diritti? Sono una finzione o un espediente? Sono doveri di giustizia? O diritti senza soggetto? Certo è che il dato giuridico esiste e ci riguarda tutti da vicino sempre più. Solo qualche cenno.

Esistono nel mondo circa 1500 contenziosi conclusi o in fase di decisione su questo tema. Un caso contro l'Unione europea pende avanti alla Corte EDU. La Corte costituzionale tedesca (il 24 marzo 2021) si è pronunciata contro una legge nazionale e qualcosa di simile è stato deciso dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi e dal Tribunale Amministrativo di Parigi<sup>6</sup>. La nostra Costituzione ne fa cenno nella riforma degli articoli 9 e 41. È in corso un dialogo fra alcune Corti Supreme dei Paesi europei. Esiste una letteratura molto ampia, dei costituzionalisti. La dottrina civilistica è chiamata a ripensare in profondità categorie fondamentali come la struttura della norma privatistica, la soggettività, le situazioni soggettive. In un momento cruciale.

Solo qualche osservazione in relazione a questi tre temi.

Ancora nell'ultimo scorcio del 900 si osserva che la teoria della norma e delle situazioni soggettive sono strettamente connesse, tanto che le scelte compiute in un settore determinano le scelte dell'altro. Per una ragione chiara. Le situazioni soggettive, secondo questa visione, non sono nulla di più e di diverso dagli effetti giuridici. Il diritto soggettivo

---

<sup>4</sup> NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, vol. I, cit., XV.

<sup>5</sup> V. il bel saggio di MELI, *Persona, mercato e cambiamenti climatici*, in PASSAGNOLI, ADDIS, CAPALDO, RIZZI, ORLANDO (a cura di), *Liber amicorum per Giuseppe Vettori*, in [www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it), Firenze, 2022, 2191 e gli scritti anticipatori di M. Pennasilico.

<sup>6</sup> Traggo questi dati e moltissime suggestioni dal saggio di GRAZIADEI, DI MICCO, *Establishing the rights of nature in Italy: between tradition and change*, che ho potuto esaminare prima della pubblicazione per la cortesia di Michele Graziadei.

ha solo il compito di identificare la persona che dovrà ricevere l'adempimento di chi la norma considera obbligato<sup>7</sup>.

Norma che è tale non per la sua coercibilità<sup>8</sup>, per la sanzione che prevede o per il linguaggio che usa, ma per un indice empirico. Il riconoscimento sociale e giuridico di un sistema di fonti che la legittima è un giudizio ipotetico: se A allora B. Il legame fra fatto ed effetti è stabilito dal legislatore mentre la ricerca del come e perché la legge dispone interessa la sociologia e la storia. La scienza giuridica e la dogmatica devono stabilire il diritto qual è.

Se si alza lo sguardo sulla Costituzione la struttura e il ruolo della norma è diverso affatto. In essa si proclamano principi, diritti, doveri e si sollecita la modalità di rendere tali precetti effettivi. Di più si è osservato che i diritti inviolabili più che situazioni soggettive sono principi o valori fondativi di un ordine.

Sempre più spesso ci si chiede se si possa far a meno del diritto soggettivo. Il comparatista ci ricorda che i giuristi inglesi non ignorano la figura, ma essa non è al centro del ragionamento forense o teorico al fine di determinare le prerogative dei soggetti in quel sistema. Ciò per una ragione storica nota a tutti. Il giurista inglese (pratico o accademico) incontra difficoltà ad affidare le proprie conclusioni ad un concetto collocato a metà strada "tra il diritto, la politica e la metafisica"<sup>9</sup>.

Questo atteggiamento porta a ricercare forme e tecniche diverse per tutelare le ragioni del singolo senza "erigere altari al diritto soggettivo". Anche dopo la ratifica del Human Rights Act del 1999, il diritto inglese conserva e dispone di molteplici registri e modalità di protezione del soggetto. Anche nel nostro ambiente giuridico non mancano voci critiche sul valore del diritto soggettivo accusato di essere spesso in tutto o in parte privo di effettività. Ricco di valore simbolico ma privo di valore normativo. Mentre lo stesso Bobbio afferma che "i diritti non hanno tanto bisogno di essere giustificati, quanto di essere protetti". A ben vedere, come si è osservato esattamente, i giuristi di oggi non hanno accantonato la nozione di diritto soggettivo, "quello che è tramontato è il volontarismo e la pretesa di ordinare ogni rapporto sulla base di un diritto riconosciuto al privato"<sup>10</sup>. Ne è prova la crisi di un altro concetto.

L'unità del soggetto astratto dell'800, posta in dubbio nell'ultimo decennio del 900 si è dissolta con l'avvento di un riferimento alla Persona nelle Costituzioni, ma qualcosa è cambiato anche da allora. Basta leggere un atto del nuovo millennio che ha piena efficacia con il Trattato di Lisbona del 2010.

Il Preambolo della CDFUE ricorda che i Popoli d'Europa hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su 'valori comuni' (Dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà) e sui principi di democrazia e dello Stato di diritto. Si dice che l'Unione pone la *Persona*

<sup>7</sup> IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Padova, 1990, 34 ss.

<sup>8</sup> PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, 1967, 31 ss.

<sup>9</sup> Fondamentale ora la riflessione di GRAZIADEI, *Diritto soggettivo*, in *Tratt. dir. civ.*, dir. da SACCO, Torino, 2001, 3 ss., in part. 25 ss.

<sup>10</sup> GRAZIADEI, *Diritto soggettivo*, cit. 62-63 ss.

*al centro della sua azione.* Reputa necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali che fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri e delle generazioni future. Sicché la *Persona non è un concetto elaborato su altri concetti.* È uno strumento e una base giuridica per agire e rendere effettiva la tutela dei diritti.

Tale affermazione è anche una risposta alle teorie dell'impersonale che circolano in Europa e in Italia da molto tempo, se si considera un aspetto. Questo pensiero non intende abbandonare il ruolo della Persona ma vuole "spingerlo fuori dai suoi confini logici, astratti, ontologici, negare la centralità dei diritti promessi e inattuati, affermare il rilievo del corpo e dei beni come un'alternativa teorica spesso necessaria. Tutto ciò significa, a mio avviso, decostruire il concetto elaborato nella seconda metà del novecento, seguendo nuovi bisogni e nuove tutele come la salute, l'ambiente su cui mi soffermo subito.

### **3. L'ambiente. Due diversi modi di affrontare il tema**

Ci sono modi diversi di affrontare il tema. Ne indico due: a) i diritti della natura b) la tutela effettiva di un ricorso alla giustizia.

#### **I diritti della natura**

Diversi Paesi nel mondo riconoscono i diritti della natura in documenti formali (costituzioni, ordinanze, sentenze) e internazionali. In Italia no. Per una serie di ragioni.

Non è stato sufficientemente chiarito il rapporto fra "l'entità natura e i poteri o diritti che possono ad essa riferirsi". Si è concentrata l'attenzione sul diritto ambientale e sulla nozione di danno. Che è a ben vedere insufficiente. Tale prospettiva è orientata spesso al mercato. Basta pensare che le Assicurazioni discutono se sia più conveniente, in termini di costo, prevenire il danno o risarcirlo. La difesa della natura rifiuta una prospettiva ispirata alle logiche del mercato. Indica una svolta perché il diritto ambientale non ha fermato e non ha indicato soluzioni credibili anche in casi recenti come l'ILVA di Taranto.

Certo il riconoscimento dei diritti della natura scardina certezze su cui poggia il diritto moderno. Critica l'idea che la natura "non [sia] un soggetto ma un oggetto di diritto" perché i diritti possono essere solo degli esseri umani. Il tema, pur in presenza di molto scetticismo è entrato nel dibattito giurisprudenziale grazie ad un gruppo di studiosi e di ONG che stanno lavorando ad una Proposta di direttiva e all'adozione di una Carta<sup>11</sup>.

La modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione può dare impulso a questa prospettiva se si tien conto di un fatto. Il diritto italiano non prevede alcuna forma di personalizzazione della natura. Tuttavia esistono aree naturali disciplinate come persone giuridiche per tutelarne l'integrità. I Parchi nazionali sono 25 e coprono più del 5%

---

<sup>11</sup> GRAZIADEI, DI MICCO, *op. cit.*

del territorio nazionale. I Parchi regionali sono 134 per oltre un milione di ettari (DPR 616/71). Esistono habitat naturali che devono essere rispettati (Direttiva 92/43/CEE del 21.5.1992). La legge 168/2017 sulle proprietà collettive, seguita e voluta da Paolo Grossi, affida a Comunità originarie poteri in materia di gestione del patrimonio naturale. Questi beni comuni sono considerati dalla legge “come ordinamenti originari che governano una comunità”<sup>12</sup>.

Dunque si sono “riconosciuti diritti della natura senza riconoscere formalmente la personalità giuridica ad elementi naturali”. Ciò mediante provvedimenti di tipo giuridico amministrativo come la nozione di “Riserva naturale” o altro. La storia di queste vicende ha origini lontane dal 1700 e 1800 nel Regno di Sicilia, alla legislazione fascista, alla legge Croce, del 1922, come si è puntualmente ricordato in un bel saggio recente.

Da qui un interrogativo. I diritti della natura possono inaugurare una stagione regolatoria nuova? E se sì in che modo? Indico solo un dato<sup>13</sup>.

Il diritto privato nel secolo XX si è fondato sulla netta distinzione fra soggetto e oggetto. Ma la personalità giuridica è da tempo considerata come mera tecnica per garantire una pluralità di scopi, compresa la protezione della natura. Nulla si oppone, in linea di principio, a questa soluzione.

Occorre solo un nuovo metodo che comporta lo sviluppo di nuovi valori e sensibilità ma anche azioni che traggono forza dallo strumento ordinante della Persona.

## La tutela giurisdizionale effettiva. Gli atti comunitari

La regolazione comunitaria segue un metodo diverso con la Convenzione di Aarhus e la Comunicazione della Commissione del 2017.

La prima prevede che ogni Persona ha diritto ad un ambiente sano e il dovere di tutelare questo bene, individualmente e nell’interesse delle generazioni future. Per affermare tale diritto e adempiere a tale obbligo si deve: avere accesso alle informazioni, poter partecipare ai processi decisionali, aver accesso effettivo alla tutela giurisdizionale, disporre dunque di diritti civili e politici, tramite singoli e associazioni, e tramite doveri specifici delle Parti pubbliche.

La comunicazione del 2017 fa ordine nelle disposizioni vigenti, nell’*acquis* e nel diritto derivato per fornire un quadro coerente per l’accesso alla giustizia ambientale con rimedi effettivi. Esamina le sentenze della CGUE negli ultimi 10 anni, attesta l’importanza delle pronunzie giurisdizionali dei singoli Stati quale mezzo per garantire l’effettività del giudizio dell’Unione, tramite anche il rinvio pregiudiziale. Non solo.

La Comunicazione facilita l’accesso agli organi giurisdizionali nazionali in quanto spiega e interpreta le disposizioni vigenti per contribuire e migliorare l’applicazione del diritto dell’UE. È un aiuto per gli Stati membri e per gli organi giurisdizionali, i professio-

<sup>12</sup> Id., cit.

<sup>13</sup> V. ancora GRAZIADEI, DI MICCO, *op. cit.*

nisti del diritto e per il pubblico. Ricorda che il ruolo della CGUE resterà comunque fondamentale nell'interpretazione del diritto dell'Unione e nel garantire una tutela effettiva. Assicura che la Commissione seguirà la futura giurisprudenza della CGUE e prenderà in considerazione l'opportunità di aggiornare la comunicazione.

Credo che nella ricerca di effettività dei diritti delle generazioni future occorra molta fantasia, attività creativa e una buona dogmatica rimediale. Da costruire ricordando i mali del tecnicismo la lezione di Filippo Vassalli contenuta nel libretto del 1944<sup>14</sup>.

Vassalli scrive sul dibattito sullo *ius in corpore* dei coniugi configurato da Carnelutti come diritto reale e da Fedele come diritto di credito, compie una raffinatissima analisi storica, non senza indulgere ad "una certa prurigine". Ma poi sbotta "non è con queste argomentazioni che si custodisce il diritto e mantiene viva la coscienza degli uomini: all'avvilimento in cui è caduto e che coincide con il tramonto sanguigno della nostra civiltà, forse non è estranea del tutto l'opera di certa dogmatica prevalsa negli ultimi tempi".

Un monito valido per tutti in un'epoca che ha perduto le certezze e rivive le tragedie del passato.

---

<sup>14</sup> VASSALLI, *Del Ius in corpus e del debitum coniugale e della servitù d'amore ovvero sia la Dogmatica Ludicra*, 1944, v. ora la Lettura di SEVERINO CAPRIOLI, in *Momenti del pensiero giuridico moderno*, Testi, a cura di RESCIGNO, Sala Bolognese, 1981, 143.