

## COMPLESSITA' E NOVITA' DELLA DISCIPLINA DEL DANNO AMBIENTALE

di GERARDO VILLANACCI

Sommario: 1. L'ambiente: il contesto sovranazionale – 2. La nascita del diritto costituzionale dell'ambiente – 3. Principi di diritto ambientale – 4. Ambiente paesaggio e governo del territorio – 5. L'interesse all'ambiente – 6. Il risarcimento del danno ambientale: l'opaco profilo.

1. L'accezione ambiente irrompe nel linguaggio corrente a partire dagli anni settanta del secolo scorso e si presta a riassumere le variegate sfaccettature che delineano il rapporto fra l'uomo e il mondo che lo circonda nonché le molteplici articolazioni territoriali in cui prende forma tale relazione alla luce del suo continuo evolversi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>S. NESPOR (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente, A World Survey of Environmental Law*, Milano, 1996, in particolare il capitolo introduttivo. Gli studi sul tema, e sulle sue differenti e molteplici problematiche, sono numerosissimi; nell'impossibilità di darne atto in maniera esaustiva si segnalano, oltre al fondamentale contributo di M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.; M. ARENA, *L'Ambiente territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il Foro napoletano*, 1981, p. 241 ss.; M. BELLO, *Principi fondamentali della tutela dell'ambiente*, in *Nuova rass.*, 1989, p. 2193 ss.; E. CAPACCIOLI - D. DAL PIAZ, voce *Ambiente ( tutela dell')*, *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig. It. App.*, Torino, 1980; M. CECCHETTI, *Rilevanza costituzionale dell'ambiente e argomentazioni della Corte*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 252.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; P. M. CHITI, *Ambiente e 'Costituzione' europea: alcuni nodi problematici*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1998, p. 1423 ss.; G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, pp. 147 ss.; G. COCCO - A. MARZANTI - R. PUPILELLA - A. RUSSO, *Ambiente*, in M. P. Chiti - G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, cit., p. 611 ss.; S. DE LAURENTIS, *L'evoluzione della disciplina prevista in tema di paesaggio tra modelli di tutela di fonte costituzionale e onnicomprensività della nozione di ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 756 ss.; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come 'materia' e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, p. 585 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una storia infinita*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 692 ss.; Id., voce *Ambiente (dir. amm.)*, in S. Patti (a cura di) *Il diritto. Enciclopedia giuridica del «Sole- 24 Ore»*, vol. I, Milano, 2007; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, 2007, p. 187 ss.; L. FRANCIOSI, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990; M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 1992, p. 1015 ss.; S. GRASSI, *L'ambiente come problema istituzionale in Lo Stato delle istituzioni. Problemi e prospettive*, Milano, 1994; E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, p. 30 ss.; P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.*, 2002, p. 764 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto*

Viene in tal modo rimarcato l'indissolubile legame dello stesso a fattori di ordine sociale, economico, culturale ed etico, connessi alle condizioni e ai luoghi nei quali la persona umana vive ed esplica le proprie attività. Al contempo, con analoga incidenza, assume rilevanza il bene ambientale dal punto di vista giuridico; deriva da ciò la consapevolezza che per la sopravvivenza sulla terra e la salvaguardia delle generazioni future, i problemi debbono essere affrontati e le emergenze disciplinate<sup>2</sup>.

Ad oggi è prevalente il dibattito sul "degrado" dell'ambiente, che si assume essere determinato dalla piena conoscenza o prevedibilità che alcune attività umane, anche se necessarie, possono risultare devastanti per l'ecosistema<sup>3</sup>; si pensi all'assottigliamento dello strato dell'ozono nell'atmosfera<sup>4</sup>, all'innalzamento della temperatura terrestre<sup>5</sup>, ai detriti presenti nello spazio extra-atmosferico: fenomeni di inquinamento globale<sup>6</sup> frutto di un uso distorto delle risorse ambientali e in parte dell'esplosione demografica, unita allo sviluppo industriale che la nostra Nazione ha conosciuto nel secondo dopoguerra.

---

*all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 469 ss.; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, p. 207 ss.; M. PATRONO, *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa. Conquiste e nuove minacce nel paesaggio da un millennio all'altro*, Padova, 2000; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; G. TORREGROSSA- A. CLARIZIA (a cura di), *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente L. 8 agosto 1985, n. 431*, Rimini, 1986.

<sup>2</sup> P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, cit.; R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti di partecipazione* in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, p. 107 ss.

<sup>3</sup> P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma d'azione lanciato dalla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993; M. JURI, *The concept of environmental security and sustainable development- il concetto di sicurezza ambientale e di sviluppo sostenibile*, in *La comunità internazionale*, 1997, p. 438 ss.; M. ARCARI, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso Lopez Ostra contro Spagna e la prassi di Commissioni e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996 p. 745 s.

<sup>4</sup> S. BATTINI, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Riv. dir. pubb. comun.*, 2002, p. 969 s.; E. DE SOMBRE, *Riduzione della fascia dell'ozono: l'esperienza del protocollo di Montreal*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, p. 581 s.

<sup>5</sup> F. RAMMELLA, *Effetto serra: siamo prudenti, stiamo a guardare*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2004, p. 196 s.; S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, 2004, p. 1 ss.

<sup>6</sup> T. SCOVAZZI, *Il riscaldamento atmosferico e gli altri rischi ambientali globali*, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, p. 707 s.

Fino alla metà del secolo scorso i problemi ecologici erano scarsamente considerati<sup>7</sup> tant'è che la Costituzione del 1948 non faceva menzione all'ambiente<sup>8</sup> che entra, invece, nel lessico costituzionale soltanto nel più ampio contesto di revisione della parte seconda del titolo V, della stessa<sup>9</sup>. La decisione di introdurre alcune norme concernenti la materia tra quelle di rilevanza straordinaria, è stata senz'altro frutto della necessità di adeguamento di tutela sollecitato a più riprese dalle direttive europee<sup>10</sup>. Infatti, seppur in difetto di

---

<sup>7</sup> Si vedano al riguardo i rilievi di M. S. GIANNINI, << Ambiente >>: *Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 16, il quale indica nella legge 26 aprile 1964, n. 310 – “Costituzione di una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio” (c.d. Commissione Franceschini)- il primo fatto di rilievo normativo. Il nostro sistema, prima della legge 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente, era privo di un'indicazione normativa quale, ad es., l'art. 3.3 del Trattato sull'Unione Europea (ex art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea) che attribuisce alla Comunità un elevato livello di protezione dell'ambiente; con l'introduzione la legge 349/1986, è stata istituzionalizzata la funzione di assicurare la “promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento”. Nel 2006, il legislatore dell'ambiente ha posto, con l'art. 2 del codice ambientale, “come obiettivo primario della legislazione in materia, “ la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”. Sul tema, v. anche, V. GUARINO, *Tutela dell'incolumità da inquinamento, aspetti emergenti dell'interesse sociale nell'adozione dei provvedimenti straordinari*, in *Nuova rass.*, 1978, p. 1942 s.; G. DE ROSA, *Il problema ecologico in Italia*, in *La Civiltà cattolica*, 1988.

<sup>8</sup> S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzione, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, pp. 389 ss.; G. CORDINI, *Il diritto ambientale comparato*, in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 95 ss.; R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica Federale Tedesca: tendenze evolutive*, in *Foro it.*, 1987, V, cc. 22 ss.

<sup>9</sup> Art. 117 lettera -s della legge 18 ottobre 2001 n. 3.

<sup>10</sup> V. CAPUZZA, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico internazionale, comunitario e interno. Origini, principi, funzioni e applicazioni*, in *Riv. amm.*, 2009 p. 5 s.; G. CORDINI, *Rilevanza dell'interesse all'ambiente, effettività degli obblighi comunitari e inadempimenti degli Stati nel recepimento delle direttive europee*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 1999, p. 1583 s.; E. FINAZZER, *Responsabilità degli Stati membri nei confronti dei cittadini per inadempimento di Direttive ambientali. Gli orientamenti della Corte di Giustizia.*, in *Resp. civ. e prev.*, 1999, p. 705 s.; V. GASPARINI CASARI, *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie in materia ambientale. Introduzione al tema*, in *Dir. econ.*, 1993, p. 9 s.; M. GASLINI, *Sul concetto di tutela dell'ambiente come principio generale dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Dir. econ.*, 1993, p. 241 s.; E.

un esplicito riferimento normativo, nel trattato istitutivo della CEE l'ambiente e nello specifico la sua protezione, risulta essere una delle finalità principali; appunto per questo, a far data dalla prima metà degli anni settanta<sup>11</sup>, furono approntati Piani di Azione<sup>12</sup> che mirando al raggiungimento di effetti ben precisi<sup>13</sup> enucleavano, tra l'altro, materie ad alta priorità, per le quali venivano richiesti interventi puntuali soprattutto attraverso l'utilizzo delle disposizioni sul mercato interno<sup>14</sup>. Furono, altresì, disciplinati settori come l'inquinamento delle acque e dell'aria per armonizzare le legislazioni nazionali al fine di non ostacolare il commercio intracomunitario, salvaguardando, al contempo, la protezione della salute umana e dell'ambiente. In definitiva centinaia furono le misure introdotte in grado di condizionare quasi tutte le aree del diritto dell'ambiente nazionale degli Stati Membri in materia di gestione di inquinamento<sup>15</sup> e rifiuti pericolosi<sup>16</sup>.

---

MELE, *L'ambiente, le direttive comunitarie e l'ordinamento interno*, in *Foro amm.*, 1989, p. 1655 s.

<sup>11</sup> P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea* in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2005, p.51 ss.; O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione Europea in materia ambientale* in R. Ferrara (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p 37 s.

<sup>12</sup> G. CORDINI, *Il terzo programma d'azione della comunità europea in materia di ambiente*, in *Foro pad.*, 1983, p. 247 s.; G. AMATO - E. GRIGLIO - V. MARROCCOLI - S. NAPOLITANO - G. VARANI - E. VARANO, *Il percorso giuridico per la creazione di una comunità sostenibile*, in *federalismi.it*, 2011, p. 35 s.

<sup>13</sup> La Politica comunitaria di carattere generale, inaugurata col Vertice di Parigi del 1972, aveva prodotto il Primo Programma di Azione per l'ambiente (1973), che aveva il "limitato" obiettivo di evitare che i diversi sistemi nazionali in materia di protezione dell'ambiente fossero idonei a falsare la concorrenza nel mercato comune. Il Programma non era vincolante, ma la sua importanza consisteva nell'aderenza ai Principi della Dichiarazione di Stoccolma del 1972. Quanto agli atti approvati prima dell'AUE, si ricordano alcune direttive, precedenti e successive al Programma d'Azione del 1973, che avevano l'obiettivo primario di migliorare il funzionamento del mercato interno e che nel far questo prevedevano obblighi in materia ambientale; si tratta della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione dei volatili selvatici; la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (c.d. direttiva VIA); e la direttiva 75/442/CEE sui rifiuti.

<sup>14</sup> Si v. art. 114 T.F.U.E.

<sup>15</sup> M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve applicare le direttive a tutela dell'uomo e dell'ambiente*, in *Guida al diritto*, 2007 p. 121 s.; L. BARONI, *Ambiente (rifiuti)*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 2012, p 1183 s.

<sup>16</sup> G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2005; G. STROZZI, *Diritto dell'unione europea. Parte istituzionale: dal trattato di Roma al trattato di Nizza*, Torino, 2001; S. CASSESE (a cura di), *Diritto Ambientale comunitario*, Milano, 1995; O. PORCHIA, *Le*

Qualche anno dopo il Trattato CEE viene modificato dall'Atto Unico Europeo<sup>17</sup> che esplicitamente richiama l'ambiente nell'articolo 100A<sup>18</sup> introducendo un proprio titolo separato, l'articolo 130R-T<sup>19</sup>; ma è con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che la protezione dell'ambiente viene esplicitata tra gli obiettivi della CE<sup>20</sup>.

Con il trattato di Lisbona<sup>21</sup> è stata eliminata la struttura in pilastri, decretata la codecisione di Consiglio e Parlamento come procedura legislativa ordinaria<sup>22</sup> e introdotto l'art. 194 T.F.U.E sulla competenza in materia di energia, a tenore del quale la politica dell'Unione nel settore dell'energia deve tener conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e in uno spirito di solidarietà tra gli Stati Membri<sup>23</sup>.

Nell'ambito dei Principi stabiliti in via generale nella Parte Prima, l'art. 2 del Trattato è posto anche a presidio della qualità dell'ambiente e l'art. 6 promuove lo sviluppo

---

*competenze dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino 2006, p. 37 s.

<sup>17</sup> La politica ambientale viene per la prima volta disciplinata a livello di diritto primario nell'AUE del 1986. L'ambiente viene espressamente menzionato nell'art. 100A TCE (ora art. 114 TFUE sul mercato interno) e viene introdotto un nuovo Titolo VII dedicato all'ambiente (artt. 130R, 130S e 130T, ora Titolo XX, artt. 191-193 TFUE). Tuttavia la protezione dell'ambiente non è ancora inclusa formalmente tra gli obiettivi della Comunità.

<sup>18</sup> Ci si riferisce all'art.100 A della CE così come modificato dall'art. 18 dell'atto unico europeo e che confluirà successivamente nell'art. 114 T.F.U.E, capo dedicato al riavvicinamento delle legislazioni.

<sup>19</sup> Da questo momento la Comunità ha tra i suoi obiettivi quello "di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali" delimitando il suo campo di azione ai soli casi in cui un'azione possa essere meglio realizzata a livello comunitario piuttosto che a livello nazionale.

<sup>20</sup> Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 viene introdotto all'art. 2 T.C.E l'obiettivo di assicurare una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente; si valorizza il principio di precauzione accanto a quello di prevenzione e si riconosce la necessità di coordinare l'azione comunitaria a tutela dell'ambiente con quella a livello globale.

<sup>21</sup> Noto anche come trattato di riforma, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>22</sup> Si v. art. 294 T.F.U.E in cui si specifica che il Parlamento interviene attivamente nel processo legislativo comunitario, non solo attraverso pareri, ma anche con eventuali proposte di modifica del testo sottoposto all'esame degli organi legislativi della Commissione.

<sup>23</sup> In attuazione di tale disposizione gli obiettivi della politica energetica debbono necessariamente essere sottoposti ad un corretto giudizio di bilanciamento con altre politiche europee, in primis con quella ambientale, in modo da rafforzare la coerenza tra la dimensione interna ed esterna della competenza energetica.

sostenibile<sup>24</sup>, principio introdotto dal Trattato di Amsterdam<sup>25</sup> il cui contenuto, negli anni, è stato oggetto di diverse interpretazioni<sup>26</sup> per la sua rilevanza in ambito internazionale. Va, infatti, ricordato che la *World Commission on Environment and Development*<sup>27</sup> ha fissato le coordinate del dibattito fornendo un'ampia definizione di sviluppo sostenibile che secondo il Rapporto Brundtland deve soddisfare "i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri"<sup>28</sup>. L'idea è di lasciare ai nascituri almeno le stesse opportunità di chi li ha preceduti, anche se è difficile comprendere quali siano le misure da adottare per raggiungere un punto di equilibrio tra bisogni dell'oggi e del domani tanto che la definizione, sollevando interrogativi e scetticismi<sup>29</sup>, ha dato luogo ad un nuovo *summit* della Conferenza delle Nazioni

<sup>24</sup> A. LÜTTEKEN - K. HAGEDORN, *Concepts and Issues of Sustainability in Countries in Transition. An Institutional Concept of Sustainability as a Basis for the Network*, Humboldt University of Berlin (consultabile all'indirizzo: <http://www.fao.org/regional/SEUR/ceesa/concept.htm>); F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, pp. 235 ss.; P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, cit.

<sup>25</sup> Con il trattato di Amsterdam del firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 il principio dello sviluppo sostenibile entra a far parte degli obiettivi dell'Unione europea, con la precisazione nell'ottavo considerando del preambolo che gli Stati membri sono "determinati a promuovere il progresso sociale ed economico dei propri popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente". Sul punto si v. anche R. GARABELLO, *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 151 s.

<sup>26</sup> F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, p. 41 s.; M. ALBERTON - M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 505 s.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 209 s.

<sup>27</sup> Ci si riferisce alle riflessioni scaturite in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo (UNCED) tenutasi nel 1987, in cui la Commissione sposò l'idea secondo la quale lo sviluppo è inestricabilmente collegato ad altri fattori di cui si deve tener conto nel dettare le coordinate di azione dell'Unione Europea.

<sup>28</sup> Si fa riferimento al documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) che per la prima volta definisce il concetto di sviluppo sostenibile. Il documento (Rapporto Brundtland, *Il nostro futuro comune*, 1987, pubblicato con il titolo *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, 1988, con prefazione di G. Ruffolo) prende il nome dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland, che in quell'anno era presidente del WCED ed aveva commissionato il rapporto.

<sup>29</sup> Si consideri in proposito la diatriba sviluppatasi in seguito tra i sostenitori di un criterio antropocentrico, per il raggiungimento di un'equità intergenerazionale, e i sostenitori di un criterio ecocentrico, che vorrebbero maggiori garanzie giuridiche per quello che prende il nome di "diritto soggettivo dell'ambiente".

Unite su ambiente e sviluppo (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*)<sup>30</sup>, al fine di delineare il concetto di sviluppo sostenibile come rappresentato a conclusione del Vertice<sup>31</sup>.

Il principio è stato inoltre accolto anche nei trattati ambientali sottoscritti a Rio<sup>32</sup>; in particolare l'art. 2 della Convenzione sulla biodiversità lo fa definendo sostenibile l'uso delle risorse biologiche secondo modalità che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che preservino le capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future<sup>33</sup>.

Gli atti di Rio e le successive conferenze mondiali promosse dalle Nazioni Unite<sup>34</sup>, confermano un concetto di sviluppo sostenibile fondato su tre fattori interdipendenti: tutela dell'ambiente, crescita economica e sviluppo sociale<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), si è tenuta a Rio de Janeiro nel 1992.

<sup>31</sup> Si fa riferimento agli atti adottati a conclusione del vertice e in particolare alla Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, all'Agenda 21 e alla Dichiarazione sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste.

<sup>32</sup> Ci si riferisce alla Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore nel 1993, e alla convenzione sui cambiamenti climatici, entrata in vigore nel 1994.

<sup>33</sup> E. CICIGOI – P. FABBRI, *Mercato delle emissioni e dell'effetto serra. Istituzioni ed imprese protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2007.

<sup>34</sup> Ci si riferisce in specie alla Conferenza di Johannesburg del 2002, vertice organizzato dalle Nazioni Unite con la partecipazione di 189 dei 195 Stati membri dell'ONU, di numerosi capi di Stato e di governo, dei rappresentanti delle Organizzazioni non governative del settore privato e di altri gruppi di interesse che hanno ribadito formalmente il loro impegno a conseguire uno sviluppo sostenibile adottando un documento che di tale intento riassume l'oggetto e le modalità di attuazione. Il documento consiste in una Dichiarazione politica sullo sviluppo sostenibile, in cui gli Stati firmatari hanno dichiarato di voler perseguire molteplici obiettivi tra cui: lo sradicamento della povertà; il cambiamento dei modelli di consumo e produzione insostenibili; la protezione e gestione delle risorse naturali. E' stato adottato inoltre un Piano di azione diretto ad affrontare tematiche non adeguatamente discusse in occasione del Vertice sulla Terra al fine di raggiungere un equilibrio tra sviluppo economico e sociale, nel rispetto all'ambiente e del futuro del genere umano.

<sup>35</sup> E. ROZO ACUNA, (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004; v., *ivi*, i saggi di S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, pp. 21 ss. e G. CORDINI, *Il diritto ambientale da Rio a Johannesburg*, pp. 101 ss.; C. ROMANO, *La prima conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, Da Rio a Kyoto via Berlino*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 1, p. 163 s.

Tra gli intenti della Comunità si annoverano anche la salvaguardia, tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale<sup>36</sup>. Gli atti adottati dall'Unione Europea hanno prodotto effetti oltre il territorio comunitario così che sono stati promulgati regolamenti che vietano l'importazione di avorio, con lo scopo di proteggere l'elefante africano, e l'esportazione di rifiuti in Stati al di fuori dell'OCSE, per preservare i paesi del terzo mondo<sup>37</sup>.

Altre analoghe iniziative provvedimentali di natura proteiforme sono state adottate per la prevenzione degli inquinamenti ovvero ricerca in campo ambientale, promozione di strategie di sensibilizzazione, educazione nelle scuole e adozione di nuove tecnologie, molte delle quali finalizzate anche alla protezione della salute umana<sup>38</sup>.

Si può affermare, dunque, che le finalità perseguite dall'Unione Europea siano il miglioramento dell'ambiente e la protezione della salute umana, valori spesso interconnessi come dimostrato in modo quasi icastico dalla recente definizione adottata dal codice dell'ambiente<sup>39</sup> che qualifica

---

<sup>36</sup> Si v. art 191 T.F.U.E, ex art. 174 T.C.E. in cui vengono definiti tali piani di azione in maniera testuale.

<sup>37</sup> L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea*, cit.

<sup>38</sup> Espressamente menzionata nell'art. 191 T.F.U.E tra gli obiettivi della politica dell'Unione Europea.

<sup>39</sup> Ci si riferisce alla norma adottata in seguito al recepimento della direttiva in materia di danno ambientale 2004/35/CE. Sui profili evolutivi della direttiva, e per una sintesi delle più rilevanti iniziative europee, dalla Convenzione di Lugano alla direttiva in materia di responsabilità per danno all'ambiente (*Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danni all'ambiente derivanti da attività pericolose*, 21-22 giugno 1993, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, pp.145-160; *Libro Verde sulla responsabilità per i danni causati all'ambiente*, COM(93) 47, GUCE, 29 maggio 1993, n. C 149/12; *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, COM(2000), 66 def., pp. 2-3; *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (COM(2002)17 def. 2002/0021[COD])*, GUCE, 25 giugno 2002, n. C151E; *Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, GUCE, L 143, 30 aprile 2004, pp. 56-75) v., B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, p. 623 ss.; ID., *La Proposta di nuova Direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 11 ss.; ID., *I problemi della responsabilità per i danni causati dall'inquinamento: profili di diritto comparato*, in *La nuova responsabilità civile per il danno all'ambiente*, a cura di B. Pozzo,

come danno al terreno qualsiasi contaminazione dello stesso che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana<sup>40</sup>.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'uomo, nonostante sia solo allegata al Trattato, assume valore giuridico pieno e vincolante a partire dal 2009<sup>41</sup>. La linea tracciata dalla stessa impone agli Stati Membri dell'Unione Europea di integrare le proprie politiche per tutelare e migliorare l'ambiente garantendo un suo sviluppo sostenibile<sup>42</sup>; l'art. 37 prevede *standards* qualitativi di livello elevato basati sul tale principio e rappresenta il tentativo di ricercare un equilibrio tra progresso tecnologico e ambiente, il cui bilanciamento è irrinunciabile per il progresso umano<sup>43</sup>.

2. - Il diritto dell'ambiente, per sua natura, deve essere confrontato con altri di rango Costituzionale, tra i quali ed in primo luogo la libertà di iniziativa economica privata; l'art. 41 Cost. nell'enunciare che la stessa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale<sup>44</sup> ne dispone il contro

---

Giuffrè, Milano, 2002, p. 23 ss.; L. BUTTI, *L'ordinamento italiano e il principio 'chi inquina paga'*, in *Contratto e impresa*, 1990, p. 561 ss.; F. M. PALOMBINO, *Il significato del principio 'chi inquina paga' nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 871 ss.; G. TUCCI, *Tutela dell'ambiente e diritto alla salute nella prospettiva del diritto uniforme europeo*, in *Contratto e impresa Europa*, 2003, p. 1141 e ss.; A. VENCHIARUTTI, *Il Libro Bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *La nuova responsabilità civile per il danno all'ambiente*, a cura di B. Pozzo, Giuffrè, Milano, 2002, p. 77 ss.; C. VIVANI, *Origini e linee evolutive del principio 'chi inquina paga' nell'ordinamento comunitario*, in *Resp. civ. e prev.*, 1992, p. 752 ss.

<sup>40</sup> G. RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore* in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 29 s.; G. STROZZI, *Diritto dell'unione europea*, cit.

<sup>41</sup> R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.

<sup>42</sup> P. MADDALENA, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. amm. R. it.*, 2000; U. FANTIGROSSI, *Debole sull'ambiente il progetto di carta fondamentale dell'Unione*, in *Riv. amm. R. it.*, 2000.

<sup>43</sup> M. S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p.1122 ss.; P. D'AMELIO *Ambiente (Tutela dell')*, Vol. II, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, 1 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti Predieri*, Milano, 1996, pp. 1121 ss.; G. RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, cit.

<sup>44</sup> Cfr. Corte cost., 3 giugno 1998, n. 196, *Giur. cost.*, 1998, per la quale nell'ambito dell'utilità sociale "sicuramente rientrano gli interessi alla tutela dell'ambiente e della salute".

bilanciamento con altri distinti ontologicamente<sup>45</sup>, per evitare che possa porsi in contrasto con l'ecosistema<sup>46</sup>.

D'altra parte, la mancata indicazione della locuzione ambiente nella Costituzione<sup>47</sup>, - introdotta soltanto con il novellato art. 117, in sede di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni<sup>48</sup> - non ha impedito l'interpretazione

---

<sup>45</sup> F. SABATELLI, *Diritti economici e solidarietà ambientale. Spunti per una funzionalizzazione delle disposizioni costituzionali sui rapporti economici a fini ambientali - Economics rights and environmental solidarity. Ideas for the "functionalization" of constitutional provisions to economic transactions for environmental purposes.*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 211 s.; C. SALVI, *Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali - Economic freedom, personal and social rights and social scope between European and state law*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, p. 437 s.

<sup>46</sup> M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., pp. 1121 ss.

<sup>47</sup> Ci si riferisce alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cit..

<sup>48</sup> G. DE VERGOTTINI, *La ripartizione dei poteri in materia ambientale, tra comunità, Stato e Regioni*, in C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, Milano, 1991, pp. 39 ss.; ID., *La tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico fra Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1996. Per una sintesi del confronto sulla configurabilità dell'ambiente come "materia" o come "valore" dopo la riforma del titolo V della Costituzione, v. P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come 'materia' e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, cit.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una 'storia infinita'*, cit.; M. OLIVETTI, *Tutela dell'ambiente in Costituzione: una buona occasione da non perdere*, in *Guida dir.*, 2004, n. 34, p. 10; N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a se stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 696 ss.; C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, p. 417 ss.; Id., *La 'materia' e il 'valore' ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*, *Giur. it.*, 2003, p. 1995 ss. La Corte costituzionale, con due pronunce di fondamentale importanza perché alla base di tutto il filone giurisprudenziale successivo (Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, p. 417; Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. it.*, 2003, p. 1995 ss.), ha sostenuto la natura di "valore trasversale" dell'ambiente e la sua immanenza all'ordinamento costituzionale anche prima della riforma, con ciò chiarendo significato e valenza dell'introduzione nel lessico costituzionale del termine ambiente ad opera dell'art.117, 2° co., lett. s, cost.; afferma la Corte "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano a escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse" (Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, cit.). Nella successiva pronuncia (Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536, cit..) viene

espansiva di alcune disposizioni già presenti nella Carta fondamentale per conseguire una maggiore tutela del bene in esame<sup>49</sup>.

L'art. 9 Cost. che garantisce la tutela del paesaggio e del patrimonio storico - artistico - nazionale<sup>50</sup>, già volto alla rappresentazione del paesaggio quale semplice somma di alcuni beni giuridici determinati (ville, giardini di interesse artistico o storico e complessi di cose immobili avente valore estetico e tradizionale) esprime oggi una nozione più ampia non limitata alle bellezze naturali da conservare come aspetto e forma del territorio statico<sup>51</sup>, bensì valore in

---

chiarito il rapporto tra testo originario e testo novellato dell'art. 117: "già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza (...). La natura di valore trasversale, idoneo a incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lett. s, secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Da allora, e con continuo rinvio a tali pronunce, la giurisprudenza costituzionale afferma che l'ambiente è un "valore trasversale" di natura primaria più che una "materia" in senso stretto (Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. it.*, 2008, p. 41; Corte cost., 31 marzo 2006, n. 133, in *Foro it.*, 2007, I, c. 1076; Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, in *Urbanistica e app.*, 2006, p. 409; Corte cost., 31 maggio 2005, n. 214, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1990; Corte cost., 24 marzo 2005, n. 135, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1990; Corte cost., 18 marzo 2005, n. 108, in *Urbanistica e app.*, 2005, p. 535; Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Urbanistica e app.*, 2004, p. 1281; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, p. 41).

<sup>49</sup> A partire dagli anni settanta, infatti, gli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione, sono stati posti a fondamento della rilevanza sovraordinaria dell'ambiente, a prescindere dalla mancata previsione testuale del bene in questione nella Carta Fondamentale. Si v. sul punto E. GIARDINI, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, in *Arch. giur. CCXXV*, 2005, p. 199 s.

<sup>50</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna - Roma, 1975; S. LABRIOLA, *Dal paesaggio all'ambiente un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1987, p. 113-129. Si v. anche, a titolo esemplificativo e non esaustivo, Corte Cost. n. 151/1986; Corte Cost. n. 417/1995 e Corte Cost. n. 49/2006.

<sup>51</sup> Sul concetto di ambiente da individuarsi "con riferimento allo spazio che ci circonda, ai luoghi nei quali l'uomo vive e svolge la sua attività" v. S. PATTI, *Ambiente*, in N. Irti, (a cura di), *Dizionario di diritto privato*, Milano 1981, p. 32. Per la nozione di paesaggio come forma dell'ambiente creata dall'uomo cfr: A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, 1981, p. 503 ss., per il quale: "il paesaggio... viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose"(p. 507); nello stesso senso, più recentemente, v. M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 1017, in senso contrario, invece, G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p.1441; si segnala al

costante evoluzione e mutamento. La tutela paesaggistica è ora improntata a criteri di integrità e globalità che comportano una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale in ragione ed attuazione del valore estetico culturale<sup>52</sup>.

Anche l'art. 32 Cost. concorre alla qualificazione del bene ambiente<sup>53</sup>, posto che la giurisprudenza costituzionale, superando l'originario significato di tutela del singolo, ha interpretato la disposizione come diritto di ciascuno a vivere

---

riguardo la pronuncia della Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, p. 41, ove si afferma che “non v'è dubbio che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come ‘forma del territorio e dell'ambiente’, siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come ‘valori costituzionali primari’ (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985)”. In dottrina, v., ancora, P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, cit., p. 207 s.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2004, p. 363 s.; F. S. MARINI, *Profili costituzionali della tutela dei beni culturali*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 1999, p. 633 s.; B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 569 ss.; A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, Giuffrè, 1967, Vol. III, p. 893 s.

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, I, c. 2689 ss. e Corte cost., 15 novembre 1998, n. 1029, in *Cons. Stato*, 1988, II, p.2031 e in *Foro Amm.*, 1988, p. 2739 con nota di Barbagallo; *Riv. giur. ambiente*, 1989, p. 330;

*Riv. Amm. della Repubblica Italiana*, 1989, p. 230, secondo cui la tutela del paesaggio è contrassegnata da una strettissima contiguità con la protezione della natura in quanto caratterizzata da interessi estetico-culturali che, ancorché presenti nella materia disciplinata dall'art. 83 del d. P.R. n. 616/ 77, sono in quest'ultimo caso intesi in una visione più ampia, basata primariamente sugli interessi ecologici e sulla difesa dell'ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti per la vita naturale e umana. In dottrina per un concetto di ambiente “progressivamente arricchito di valori anche storici ed estetico-culturali” L. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni su tutela dell'ambiente e uso della proprietà*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1987, p. 496 ss. Id., *L'art. 18 della legge 349/1986 in relazione all'art. 2043 ss. c.c.*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Esi, Napoli, 1991, p. 75 ss., p. 75 ss.; F. GIAMPIETRO, *La valutazione del danno all'ambiente: i primi passi dell'art. 18, legge 349/1986*, in *Foro amm.*, 1989, p. 2958; Id., *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1988 I, c. 698; P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 115, per il quale ambiente è “la situazione generale dello spazio in cui si svolge la vita di tutti, con le sue caratteristiche di salubrità, il suo equilibrio ecologico e i pregi estetici e i valori culturali del paesaggio”.

<sup>53</sup> R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Digesto pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997; M. LUCIANI, *Il diritto Costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, 1980, pp. 769 ss.; B. CARAVITA, *La disciplina Costituzionale della salute*, in *Dir. soc.*, 1984, pp. 21 ss.; V.F. MASTROPAOLO, *Il risarcimento del danno alla salute*, Jovene, Napoli, 1983.

in un ambiente salubre<sup>54</sup> colmando un vuoto di disciplina contrastante con la pregnanza del bene in questione<sup>55</sup>. Tale

---

<sup>54</sup> Si v. ex plurimis: Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, cc. 705-706 ss secondo cui l'ambiente è protetto come elemento costitutivo e determinativo della qualità della vita, da intendersi non in modo astratto ma come esigenza concreta di un *habitat* nel quale l'uomo vive ed agisce e dal quale la collettività non può prescindere; Corte Cass. S.U. n. 5172/1979 in base alla quale la tutela garantita dall'art. 32 Cost. non si limita all'incolumità fisica dell'uomo preso come singola unità nella sua abitazione, ma come effettivo partecipante alla comunità familiare, abitativa e di lavoro e tutte quelle in cui si svolge la sua personalità. Ne consegue che la tutela si estende alla vita associata dell'uomo nelle varie aggregazioni in cui si articola l'attività umana, in modo da assumere non solo un contenuto di socialità e di sicurezza ma di vero e proprio diritto ad un ambiente salubre; tale diritto ha "la strumentazione giuridica del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto", (Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, cit., c. 2305), il diritto all'ambiente tuttavia non assume autonomia ma viene comunque riferito alla salute; appaiono significative al riguardo le riflessioni della dottrina (P. Perlingieri, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 1020 ss., che sottolinea come la salute sia "nozione esprimibile non soltanto dal punto di vista strettamente sanitario, ma anche da quello comportamentale, sociale e ambientale" (p. 1022); tale interesse è "indissolubile da quello del libero sviluppo della persona e si può atteggiare in forme diverse, assumendo rilevanza e configurazioni diverse, secondo se inteso come diritto al servizio sanitario, alla salubrità dell'ambiente, all'integrità fisica o a quella mentale" (p. 1025). L'approdo delle Sezioni unite in tema di diritto all'ambiente salubre, rappresenta una tappa significativa di un *iter* giurisprudenziale che solo qualche mese prima aveva portato le stesse Sezioni Unite della Cassazione (Cass., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, 1979, I, c. 939 ss.) a riconoscere in capo al singolo l'esistenza di una situazione soggettiva di interesse alla fruizione dell'ambiente "connessa al particolare legame che, nei casi concreti viene a stabilirsi tra l'individuo e l'ambiente che lo circonda (...) può assumere la configurazione del diritto soggettivo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene, la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità di recare utilità al soggetto, si inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali": Cass., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, cit., c. 943. In dottrina, per lo stretto collegamento tra ambiente e salute, v., oltre alla ricordata posizione di P. Perlingieri, v., anche, A. CORASANITI, *Interessi diffusi*, in *Dizionario del diritto privato*, a cura di Natalino Irti, 1, *Diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 442, per il quale la tutela ambientale è volta alla preservazione "delle condizioni naturali d'insieme (equilibrio ecologico) che secondo le conoscenze in un dato momento storico si ritengono indispensabili alla salute dell'uomo, intesa questa a sua volta come benessere, cioè come modo essenziale di essere dell'uomo sotto l'aspetto biologico e psichico, sempre secondo le conoscenze (o le valutazioni) di un dato momento storico"; R. TOMMASINI, *Danno ambientale e danno alla salute*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Esi, Napoli, 1991, p. 139 ss.) per il quale il concetto di ambiente comprende necessariamente la salute.

<sup>55</sup> Si v. Cass. civ. n. 5172/1979 in *Giur.it.*, 1980, I, 1, p. 859 in cui i giudici di legittimità specificano che l'art. 32 Cost. si configura come diritto fondamentale dell'individuo protetto in via primaria, in maniera incondizionata ed assoluta come modo d'essere della persona umana. Il

evoluzione pretoria ci consegna una definizione di ambiente quale bene immateriale unitario, protetto come elemento determinativo della qualità della vita alla cui base c'è l'esigenza di vivere in un habitat salubre che non limiti la libertà d'azione dell'uomo né arrechi ad esso pregiudizio nello sviluppo della sua personalità<sup>56</sup>.

3. – Un primo delineato concetto unitario di ambiente va ascritto alla giurisprudenza costituzionale<sup>57</sup>, alla quale si deve anche l'individuazione dei principi<sup>58</sup> che regolano la materia tra i quali, primo ad emergere sullo sfondo del più ampio contesto internazionale, è l'antropocentrismo<sup>59</sup> volto

---

collegamento tra l'art. 32 e l'art. 2 Cost. attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza tale che esso si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e proprio diritto all'ambiente salubre che neppure la pubblica amministrazione può sacrificare o comprimere in ragione della salute pubblica; si v. anche S. GRASSI, *Costituzione e tutela dell'ambiente*, cit., p. 389 s.; A. ALBAMONTE, *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giust. civ.*, 1980 II p. 479 s.; in senso opposto si v. anche G. TORREGROSSA, *Profili di tutela dell'ambiente*, cit.

<sup>56</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., cc. 705-706

<sup>57</sup> Cfr. ex plurimis : Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., cc. 705-706 nella quale si definisce l'ambiente come valore assoluto primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana, bene immateriale unitario, anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela; Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, c. 329 ss; Corte Cost. n. 1029/1988; Corte Cost. n. 1031/1988; Corte Cost. n. 67/1992; Corte Cost. n. 318/1994. In senso opposto si v. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., il quale adotta un approccio settoriale nella considerazione giuridica di ambiente, sostenendo che non esiste un interesse ecologico unitario, ma vi sono molteplici principi e criteri nel campo della tutela del diritto ambientale.

<sup>58</sup> Si v. sul punto M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., il quale compie una ricognizione dei principi in materia di ambiente suddividendoli in tre categorie: la prima raccoglie i principi che identificano i caratteri fondamentali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica (il principio dell'antropocentrismo, il principio di unitarietà, il principio di primarietà e il principio di economicità, che comprende il principio "chi inquina paga"); la seconda comprende i principi inerenti alla tutela dell'ambiente, che indicano le esigenze fondamentali cui deve essere orientata la concreta predisposizione delle azioni di tutela (il principio dell'azione preventiva ed il principio di precauzione, il principio del bilanciamento, con i due corollari della gradualità e della dinamicità delle misure di tutela, nonché il principio dell'informazione ambientale); nella terza, infine, i principi sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente (il principio di corresponsabilità o della condivisione delle responsabilità, il principio di cooperazione e i principi di sussidiarietà, dell'azione unitaria del livello territoriale superiore, della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore).

<sup>59</sup> Principio che la Corte Costituzionale ritiene collegato inscindibilmente a quello di sviluppo sostenibile, con ciò prendendo

a significare come la normativa sulla tutela dell'ambiente sia ispirata all'incessante ricerca di equilibrio tra la concezione ecocentrica e quella antropocentrica da intendere, quest'ultima, non come centralità dell'uomo sull'ambiente, ma come sistema imperniato su una dialettica naturale il cui risultato non sia la manipolazione dell'ecosistema quanto, piuttosto, la sintesi della comunione di vita quotidiana tra l'essere umano e ciò che lo circonda<sup>60</sup>.

In quest'ottica l'approccio antropocentrico ai problemi di diritto ambientale non concerne una contrapposizione utilitaristica tra uomo ed ecosistema bensì una relazione tra gli stessi in cui il primo, in ragione del radicamento nel mondo in cui vive, è responsabile dell'equilibrio con il suo habitat<sup>61</sup>.

Anche il principio di globalità o unitarietà, caratterizza il diritto dell'ambiente; sul punto a lungo vi è stata contrapposizione tra coloro che lo ritenevano un bene giuridico unitario<sup>62</sup> e chi, al contrario, gli attribuiva una natura frazionata<sup>63</sup>. Tuttavia da tempo si è approdati alla

---

coscienza dell'importanza delle risorse ambientali necessarie alla conservazione della vita umana, come affermato dal Principio 1 della Dichiarazione di Rio su Ambiente e sviluppo. Si v. inoltre V. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 75 ss. La formulazione dell'art. 37 della Carta di Nizza rafforza il richiamo al principio dello "sviluppo sostenibile" (l'integrazione deve essere garantita "conformemente" a tale principio; laddove l'art. 6 del Trattato prevede l'integrazione solo "nella prospettiva di promuovere" la sostenibilità).

<sup>60</sup> S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, cit.

<sup>61</sup> Si v. Corte Cost. n. 210/1987, cit., in cui i giudici della Consulta evidenziano come l'ambiente comprenda "in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni", cosicché emerge un "riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività"; Corte Cost. n. 641/1987 ancora più esplicita nell'affermare che l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non concerne astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce, necessario alla collettività.

<sup>62</sup> In questo senso B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 17 ss.; M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996, p. 2 s.; L. RAMACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Giur. mer.*, 4/2003, p. 820 s.; L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente: bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007 p. 8 e s.

<sup>63</sup> Cfr. M. S. M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., p.15 ss. Sul concetto giuridico di ambiente si ricordano inoltre: P. D'AMELIO, *Tutela dell'ambiente*, cit., 1 ss.; A. GUSTAPANE, voce *Tutela ambiente(diritto interno)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, p. 413 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. V, *Diritto amministrativo speciale*, 2003, 2015 ss.; A. MONTAGNA, *Ambiente (dir. pen.)*, in A. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto*

prima formulazione, secondo cui il diritto dell'ambiente non mira a proteggere in maniera distinta singoli fattori (aria, acqua, paesaggio ecc.), ma persegue una tutela integrale e complessiva dell'ecosistema<sup>64</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda si è schierata da tempo la giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>65</sup> che ha fatto proprio l'orientamento per il quale non si può ritenere l'intervento del potere pubblico autonomo e distinto per ogni singolo settore afferente all'ambiente, dovendo questo assumere un ruolo unificante nelle modalità e, in particolare, nello scopo da raggiungere recependo in questo modo le coordinate dettate dalla Corte Costituzionale<sup>66</sup>.

Il principio di prevenzione o precauzione<sup>67</sup>, che anche ispira il diritto ambientale, traccia concreti interventi *ratione temporis*, al fine di evitare la concretizzazione irreversibile dell'evento lesivo sul bene ambientale<sup>68</sup>.

---

*pubblico*, Milano, 2006, p. 229 ss.; R. FERRARA, voce *Ambiente*, cit.; F. GIUNTA, voce *Ambiente (dir. pen.)*, in S. Patti (a cura di), *Il diritto*, cit., Vol. I, 280 ss.

<sup>64</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 511 ss.

<sup>65</sup> “La tutela dell'ambiente, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo di momento unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposta a favore dei beni della vita che nell'ambiente si collocano”: Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 1991, n. 257, in *Cons. Stato*, 1991, I, p.605; in *Foro Amm.*, 1991, p.1023; in *Giut. Civ.*, 1991, I, p.2512.

<sup>66</sup> Ex plurimis: Corte Cost. n. 641/1987, c. 705, dove si afferma che la costituzione del Ministero dell'ambiente ha lo scopo di realizzare “il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla tutela dell'ambiente”; Corte Cost. n. 800/1988 in cui la Corte fa riferimento a “esigenze di carattere unitario connesse con l'interesse generale indivisibile ad una politica organica di risanamento dell'ambiente”; Corte Cost. n. 1029/1988 che definisce l'ambiente come “bene unitario pure se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana”.

<sup>67</sup> C. M. GRILLO, *Radiazioni elettromagnetiche (nel dubbio difendiamoci)*, in *Riv. amb.*, 2002, pp. 77 ss.; M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in Grassi, Cecchetti, Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Vol. I, pp. 57 ss.; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, pp. 37 ss.; E. D. COSIMO, *Il principio di precauzione fra Stati membri e Unione Europea*, in *Dir. pubb. comp. Europ.*, 2006, pp. 1121 ss.; L. BRUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale* in *Riv. giur. ambiente*, 2006, pp. 809 ss.

<sup>68</sup> Si v. Corte. Cost. n. 142/1972 in cui la Corte afferma che la tutela del suolo e la tutela idrogeologica esigono interventi volti a prevenire danni provenienti da eventi naturali o da opere dell'uomo, capaci di comprometterne l'integrità; Corte Cost n. 72/1977 arresto dal quale emerge con nitidezza il principio di precauzione quando la Corte afferma che lo svolgimento di una politica ecologica non sarebbe proficua senza interventi idonei a prevenire catastrofi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo; Corte Cost. n. 96/1994 ove si sottolinea la necessità di agevolare un'efficace vigilanza e controllo sull'intero processo di

La centralità del momento preventivo dell'azione evidenzia come il modello generale, in materia di politica ambientale, imponga di preservare, piuttosto che ripristinare, equilibri compromessi, cosicché il principio di precauzione giustifica e anzi fornisce la copertura giuridica a risoluzioni legislative che, per quanto improntate ad un giudizio di ragionevolezza<sup>69</sup> e proporzionalità<sup>70</sup>, possano risultare limitativi di diritti Costituzionali come la libertà personale, di circolazione, di iniziativa economica se finalizzati alla tutela del diritto dell'ambiente.

Strettamente correlato al principio di prevenzione è il concetto di sviluppo sostenibile<sup>71</sup>, obiettivo da perseguire a fronte della consapevolezza che la rimissione in pristino mediante l'eliminazione degli eventi dannosi all'ambiente, talvolta, può essere tecnicamente molto più complessa, se non addirittura impossibile e molto gravosa, rispetto al mantenimento dello *status quo*.

Senza dubbio apprezzabile è l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale dei principi di primarietà<sup>72</sup> e

---

smaltimento dei rifiuti, anche mediante la preventiva individuazione di soggetti che provvedono ad una o più fasi dell'attività di smaltimento.

<sup>69</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma 2007, p. 286 s.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, p. 203 s.

<sup>70</sup> Cfr. Corte Cost. n. 116/2006 in tema di OGM, in cui i giudici hanno avuto modo di prendere in esame un bilanciamento tra principi contrastanti: da un lato la libertà di iniziativa economica e dall'altro la coppia ambiente – salute, in ciò rilevando il principio di precauzione quale limite della libertà di iniziativa economica e soglia oltre la quale si mette in pericolo l'ambiente e la salute. La Corte considera tale principio quale parametro per il giudizio di bilanciamento al fine di perimetrare la compressione di uno dei valori contrapposti ed individuare il punto di equilibrio tra di loro. Si v. anche G. MASTRODONATO, *I principi di proporzionalità e precauzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia verso l'effettività della tutela del cittadino (nota a Corte giust. Ce, sez. IV, 8 luglio 2010 n. C-343/09)*, in *Riv. e giur. Agr.*, 2011, 183, pp. 3 ss.

<sup>71</sup> F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., pp. 209 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile* in *Pol. dir.*, 2003, pp. 581 ss.; A. MARAZANTI, *Lo sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sulla costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, (a cura di) A. Lucarelli – A. Patroni Griffi, Napoli, 2004, pp. 139 ss.

<sup>72</sup> La primarietà consiste nella necessaria considerazione del valore ambientale all'interno di tutti i processi decisionali: v., in *Diritti, nuove tecnologie e trasformazioni sociali, Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 393 s.; sul punto si v. Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. ambiente*, con nota di F. DI DIO, *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio: la Consulta avvia l'ultima riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio*; in *Giur. cost.*, 2007, 4075; Cfr. anche Corte Cost. n. 46/2001 in cui viene precisato che la tutela del paesaggio

bilanciamento<sup>73</sup>, la cui distinzione non ne elide il collegamento, poiché il primo presuppone che la tutela dell'ambiente sia collocata tra i principi fondamentali della Costituzione con conseguente vincolo per il legislatore e l'interprete, di vagliare e decidere quali siano gli interessi prevalenti ai fini della soluzione della contrapposizione<sup>74</sup>.

Anche alla luce del principio di precauzione, quello di bilanciamento non si esaurisce nella mera ricerca dell'interesse prevalente ma assurge a strumento utile per determinare in che misura i diritti in contrasto con l'ambiente possano essere compressi nella tutela dell'equilibrio dell'ecosistema<sup>75</sup>, dal che il bilanciamento tra

---

rientra tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future, in relazione al valore estetico - culturale assunto dall'ordinamento quale valore insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro.

<sup>73</sup> Cfr. Corte Cost. 127/1990, ove il rapporto tra gli interessi primari dell'ambiente (in quel caso la tutela della salute) e gli interessi dello sviluppo economico non può superare i limiti di tollerabilità per la salute; si v. anche R. ROMBOLI, *il significato essenziale della motivazione per le decisioni della Corte costituzionale in tema di diritti di libertà pronunciate a seguito di bilanciamento tra valori costituzionali contrapposti*, in V. Angiolini (a cura di), *Lib. giur. cost.*, Torino, 1992 p. 206 s.; A. CERRI, *Appunti sul concorso conflittuale di diverse norme della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1976, pp. 272 s.; N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. 11 s.

<sup>74</sup> Il predetto giudizio è particolarmente difficile poiché il perseguimento dell'enunciata tutela richiede un doppio ordine di bilanciamento, verso l'interno e verso l'esterno; nel primo caso come si è evidenziato, l'ambiente è un bene giuridico unitario, frutto della sintesi di molteplici interessi tutti di natura ambientale che dovranno essere considerati nella loro globalità al momento della identificazione delle misure più efficaci; verso l'esterno invece, il bilanciamento si riferisce al rapporto con gli altri beni di rango costituzionale. Per un approfondimento sul punto si v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit. In giurisprudenza, cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 250, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (sito uff. Corte cost.), che, con riferimento all'attività d'impresa, ha affermato: "l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive» (sentenza n. 127 del 1990). Essa, inoltre, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori, ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento".

<sup>75</sup> Si afferma cioè che la tutela dell'ambiente deve essere costantemente esaminata in relazione agli altri diritti costituzionali con cui entra in contatto, senza che ciò comporti necessariamente un obbligo assoluto di

diritti costituzionalmente rilevanti costituisce il presupposto logico di ogni intervento normativo, provvedimento amministrativo ovvero statuizione giurisdizionale, per l'intrinseca capacità dell'ecosistema di entrare in contatto con altri beni giuridici fondamentali.

Valga considerare, altresì, il principio di responsabilità<sup>76</sup> per danni ambientali e minacce imminenti di danni risultanti da attività professionali ove sia rinvenibile un nesso di causalità tra il danno e l'attività in questione<sup>77</sup>. Il principio è posto in stretta correlazione dalla direttiva 2004/35<sup>78</sup> con quello del "chi inquina paga"<sup>79</sup>, ed ha prodotto una distinzione tra attività pericolose o potenzialmente pericolose (specificatamente indicate) e quelle che non sono considerate tali in quanto non esplicitamente elencate nel correlato allegato III. Per le prime<sup>80</sup> l'operatore può essere considerato responsabile anche se non ha commesso errori e senza per ciò versare in colpa, in base alla sola sussistenza del nesso causale tra la condotta e l'evento dannoso, mentre per le seconde<sup>81</sup> sarà soggetto a tale disciplina solo quando avrà colposamente prodotto il danno, salvo che si configurino particolari situazioni di esclusione della

---

*non facere*, ma piuttosto un'attenta riflessione sulla disciplina generale da applicare e sulle singole misure di prevenzione da attuare in relazione alle istanze di fondo del sistema e alle necessità legate alla fruizione ed allo sfruttamento dell'ambiente. Il divieto assoluto di porre in essere qualsiasi tipo di condotta rappresenta quindi l'*extrema ratio*, utilizzabile quando non vi sia altro modo per tutelare efficacemente il bene ambientale.

<sup>76</sup> A fondamento del quale c'è l'idea che si possa attribuire un valore economico al bene ambiente, prendendo le mosse dall'idea che ogni danno all'equilibrio ambientale ad opera dell'uomo possa essere ripristinato o convertito in termini economici ancorché gravosi, che ricadono sul danneggiante.

<sup>77</sup> Cfr. Direttiva 2004/35 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente.

<sup>78</sup> B. POZZO, *La proposta di nuova Direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente*, cit., p. 11 ss..

<sup>79</sup> Principio inserito nell'art.174 del Trattato CE, come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione, formulato per la prima volta nella OECD *Recommendation of the council n. 128, 26 Maggio 1972* e successivamente ripreso al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del Giugno 1972.

<sup>80</sup> Si tratta in particolare di attività agricole od industriali soggette ad un'autorizzazione ai sensi della direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, di attività che comportano lo scarico di metalli pesanti nell'acqua o nell'aria, di impianti che producono sostanze chimiche pericolose, di attività di gestione dei rifiuti, nonché attività concernenti gli organismi e i microorganismi geneticamente modificati.

<sup>81</sup> Si fa riferimento a tutte quelle estranee all'allegato III della direttiva, più nel dettaglio quando un danno o una minaccia imminente di danno siano causati a specie e *habitat* naturali protetti dalla legislazione comunitaria.

responsabilità ambientale<sup>82</sup>. Nell'impianto normativo italiano il legislatore, al momento della redazione del d. lgs. n. 152/2006, ha dovuto fare i conti con una normativa specifica e settoriale già vigente, stabilendo un regime generale imperniato su una responsabilità per colpa<sup>83</sup>. Tale impianto ha subito più di una modifica a seguito della procedura di infrazione avviata proprio per la non corretta trasposizione della direttiva sotto il profilo dei criteri di imputazione della responsabilità. Più nel dettaglio, però, il sistema ci consegna un quadro multiforme<sup>84</sup>; dalle norme del codice si evince, infatti, che se da un lato - in una fase iniziale, e sino all'esito della procedura d'infrazione - non è stato accantonato il principio della responsabilità per colpa<sup>85</sup>, dall'altro la disciplina di prevenzione e ripristino, prevista dal titolo II<sup>86</sup>, ha recepito la normativa comunitaria delineando un criterio di imputazione oggettivo<sup>87</sup> così come

---

<sup>82</sup> Ciò in caso di danno o minaccia imminente di danno derivante da un conflitto armato, una catastrofe naturale o un'attività prevista dal Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, da un'attività di difesa nazionale o di sicurezza internazionale, nonché un'attività che rientra in alcune convenzioni internazionali elencate all'allegato IV.

<sup>83</sup> Non è stata prevista una differenziazione di criteri di imputazione della responsabilità in base al tipo di operatore, a seconda cioè che venga o meno esercitata un'attività tale da comportare un rischio per la salute umana e per l'ambiente e al contempo non è stato stilato un elenco di attività pericolose in difformità alla normativa comunitaria. La mancata introduzione di un modello di responsabilità oggettiva per le attività rischiose previste all'allegato III della direttiva comunitaria ha formato oggetto di un ricorso di infrazione da parte della Commissione Europea n. 4679/2007 per inesatta trasposizione della direttiva e nonostante l'intervento del legislatore con l'art. 5 bis del d.l. n. 135/2009 (interventato a riscrivere il titolo VI del d. lgs. 152/2006) la responsabilità per colpa ha continuato a costituire il modello su cui poggia la tutela dell'ambiente fino alle attuali modifiche apportate dalla Legge 6 agosto 2013, n. 97- Legge europea (sul punto, e per le modifiche al sistema apportate a seguito della procedura di infrazione, v. §6), v..

<sup>84</sup> Si consideri il titolo III della parte sesta del decreto legislativo che prevedeva, prima delle modifiche apportate dalla Legge 97/2013, una tutela risarcitoria di tipo civilistico (che va dagli artt. 311 a 318) che si integrava con un sistema di misure a carattere preventivo e ripristinatorio disciplinato dal titolo II (che va dagli artt. 304 a 310) ponendo non pochi problemi di coordinamento fra le due forme di tutela.

<sup>85</sup> Si v. l'art 311 del d. lgs. n. 152/2006 che ricalcava in parte le scelte fatte con la legge n. 349/1986 sancendo un generale principio di responsabilità per colpa.

<sup>86</sup> Ci si riferisce alla parte VI del Codice dell'ambiente intitolata prevenzione e ripristino ambientale che recepisce criteri di responsabilità oggettiva così come indicati nella direttiva comunitaria recepita dal legislatore del 2006 nel il codice dell'ambiente.

<sup>87</sup> Nell'ipotesi in cui un danno ambientale ancora non si sia verificato ma esista una minaccia imminente si ha l'obbligo per l'operatore di adottare a proprie spese le necessarie misure di prevenzione e messa in sicurezza, intendendosi per operatore colui che esercita o controlla

può evincersi anche dall'art. 308, nella parte in cui non limita la prova liberatoria alla dimostrazione dell'assenza di colpa ma la condiziona all'eventuale riconducibilità dell'evento in capo ad un terzo oppure al rispetto di un ordine pubblico ovvero, infine, con riferimento alla minaccia di danno ambientale, quando l'operatore è costretto a provare la sussistenza di altre condizioni diverse dalla sua condotta colposa<sup>88</sup>.

4. - La tutela del bene ambiente è in stretta correlazione alle variegata attività di pianificazione urbanistica e disciplina del paesaggio<sup>89</sup>, fino alla localizzazione di opere pubbliche. Di conseguenza, materie come l'urbanistica hanno risentito, già a cominciare dal periodo successivo alla seconda guerra mondiale, della rilevanza che l'ambiente ha acquistato nel nostro ordinamento<sup>90</sup>. A riprova si consideri che la Corte Costituzionale, nell'estendere la tutela dei beni culturali a quella del paesaggio, ha precisato che la stessa costituisce compito della Repubblica nelle sue diverse articolazioni: Regioni ed Enti Locali<sup>91</sup>. In linea il legislatore ha previsto la possibilità per le Regioni di adottare "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali"<sup>92</sup> anche se un decisivo avvicinamento delle materie, dal punto di vista della distribuzione delle funzioni amministrative, si è avuto con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 noto come "*codice Urbani*"<sup>93</sup>.

---

l'attività, e responsabile in via solidale il soggetto( ex art. 313, comma terzo) nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ha tratto obiettivamente vantaggio dal fatto dannoso.

<sup>88</sup> Ci si riferisce all'art. 308 del d. lgs. n. 152/2006 nella parte in cui richiede la prova del rispetto delle autorizzazioni ambientali o l'inesistenza di un rischio conosciuto o conoscibile relativo ad un'emissione, a un'attività o modo di utilizzo di un prodotto.

<sup>89</sup> M. CAMMELLI, (a cura di) *Il codice dei beni culturali e del paesaggio - Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>90</sup> M. S. GIANNINI, "*Ambiente*": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., pp. 15 ss.

<sup>91</sup> Si v. Corte Cost n. 183/1983 In cui i giudici delle leggi ritengono non sia configurabile una competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata giacché il paesaggio e in senso più ampio l'ambiente si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.; si consideri anche Corte Cost. n. 536/2002 che ribadisce nuovamente la valenza trasversale dell'ambiente e l'ammissibilità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie come il governo del territorio e la tutela della salute per le quali il valore ambiente assume rilievo.

<sup>92</sup> Ci si riferisce all' art. 1-bis del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 convertito in legge 8 agosto 1985, n. 4.

<sup>93</sup> Si v. art. 143 del d. lgs. n. 42/2004 in cui si fa riferimento ai piani come strumenti obbligatori e in grado di definire trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e aree sottoposti a tutela, nonché gli

Si deve in ogni caso tener presente che le due discipline, quella ambientale e del governo del territorio, pur se contigue, sono da ritenersi distinte ed operanti mediante istituti giuridici ed effetti diversi<sup>94</sup>. La *ratio* della differente attribuzione di competenza è da rinvenirsi nella *vis expansiva* della materia ambientale in grado di investire tutti settori nei quali il legislatore ha il compito di assicurare, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite e standards minimi di soddisfacimento<sup>95</sup>, tutelando e perseguendo un interesse che non esclude la sussistenza in capo alle Regioni di competenze legislative se costituzionalmente rilevanti. In definitiva l'ambiente è un valore trasversale<sup>96</sup> idoneo ad incidere anche su ambiti settoriali attribuiti ad altri enti, eguale, nei livelli minimi di tutela non derogabili *in peius*, in tutte le articolazioni territoriali senza, tuttavia, escludere che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente, prevedano gradi di salvaguardia più elevati<sup>97</sup>.

Per quel che riguarda il paesaggio<sup>98</sup> l'art. 117 Cost., nella rinnovata formulazione, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e inserisce, nell'elenco

---

interventi di valorizzazione del paesaggio anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.

<sup>94</sup> Si prenda in considerazione l'art. 117 della Costituzione in cui "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" sono oggetto di legislazione esclusiva dello Stato in base alla lettera s), mentre a tenore del comma seguente il "governo del territorio" spetta alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

<sup>95</sup> Si v. Corte Cost. n. 222/2003; Corte Cost. n. 407/2002; Corte Cost. n. 507/2000; Corte Cost. n. 382/1999 e anche Corte Cost. n. 282/2002 in cui si specifica che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali non costituirebbero una "materia" in senso stretto ma "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve assicurare il godimento di prestazioni garantite a tutti i cittadini sul territorio, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

<sup>96</sup> Per un approfondimento del concetto di "materia trasversale" si v. V. MOLASCHI, *Sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni": riflessioni sulla vis expansiva di una "materia"* in *san. pubb e priv*, 2003, p. 523 s.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, 2005, p. 181 s.

<sup>97</sup> Si confronti Corte Cost. n. 222/2003 e Corte Cost. n. 307/2003. In entrambe si evidenzia che lo Stato conserva il potere di dettare *standards* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili ma ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

<sup>98</sup> M. A. CRESCENZI, in P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1995, pp. 467 ss.; F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio, tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995.

delle materie di competenza, la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, ma non menziona il paesaggio, benché espressamente enunciato nell’art. 9 Cost., inducendo ad una riflessione sulla sua nozione che, come è già stato detto, ha subito nel tempo profondi mutamenti. La materia è stata disciplinata dalla legge 29 giugno 1939 n. 1497 “*sulla protezione delle bellezze naturali*”, per la quale il paesaggio era essenzialmente caratterizzato dal suo pregio estetico<sup>99</sup> e la protezione del patrimonio della collettività affidata all’imposizione di un controllo preventivo di ogni intervento sul bene vincolato, che potesse “*recare pregiudizio a quel suo esteriore aspetto*”<sup>100</sup> protetto dalla legge opportunamente predisposta.

L’individuazione degli immobili vincolati doveva avvenire con apposito procedimento diretto ad accertare di volta in volta l’esistenza del valore da difendere. Con la legge 8 agosto 1985, n. 431 (*legge Galasso*) la nozione di paesaggio cambia radicalmente, oltre ai beni oggetto di specifico procedimento di accertamento del valore da tutelare, vengono sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege* un’ampia serie di territori tra i quali le coste marine e lacuali, le sponde dei fiumi, le montagne, i boschi, ecc. La dichiarata prerogativa della disposizione legislativa è la conservazione delle caratteristiche naturali, mettendo in luce il valore estrinseco e relazionale del bene in questione e relegando ad un piano di minore importanza il valore intrinseco dello stesso; finalità poi recepita a chiare lettere dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 che prevede la tutela del paesaggio non tanto per la sua connaturata bellezza quanto per “*i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili*”<sup>101</sup>.

Proprio la mutata rappresentazione di paesaggio da nozione meramente estetica (tutela del paesaggio come tutela del bello naturale) a concezione basata su caratteri che identificano il territorio, ha fatto sì che il paesaggio e il governo del territorio, temi originariamente distinti, abbiano finito per sovrapporsi. D’altro canto il motivo della

---

<sup>99</sup> Tale normativa riguardava, infatti, gli immobili aventi “*cospicui caratteri di bellezza naturale*”, “*le ville i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza*”, “*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*”, nonché “*le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere accessibili al pubblico, dai quali si gode lo spettacolo di quelle bellezze*”.

<sup>100</sup> Ci si riferisce all’art. 7 della legge n. 1497/1939 che in particolare inibiva qualsiasi condotta volta a modificare i beni sottoposti a vincolo paesaggistico senza previa autorizzazione di competenza della Soprintendenza.

<sup>101</sup> Si veda in particolare l’art. 131 d. lgs. n. 42/2004.

separazione originaria era duplice: il primo riguardava la non interferenza geografica, poiché il piano regolatore generale comprendeva solamente l'abitato e le eventuali zone di espansione<sup>102</sup>, mentre il vincolo paesaggistico le bellezze naturali e quindi zone non costruite<sup>103</sup>; il secondo le finalità<sup>104</sup>.

La limitazione di ambito materiale viene meno con l'art. 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187 perché il piano regolatore si estende alla totalità del territorio comunale e l'eventuale sovrapposizione è risolta privilegiando l'interesse paesaggistico, pacificamente prevalente nella gerarchia degli interessi pubblici<sup>105</sup>. La sovrapposizione di campi produce problemi di portata limitata dato che il vincolo paesaggistico è legato, in questa fase, ad un procedimento di verifica del notevole interesse pubblico<sup>106</sup>. Si giunge così ad una vera e propria esplosione del vincolo, che viene esteso a numerose tipologie zonali<sup>107</sup>. Per altro verso si attribuisce alle Regioni, seppure limitatamente alle aree sottoposte a restrizione, la competenza per la redazione di piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali<sup>108</sup>. La previsione

---

<sup>102</sup> Si prenda a riferimento la legge urbanistica nazionale, legge 17 agosto 1942 n. 1150 in cui si traccia una figura di piano avente come unico oggetto di interesse il regolamento della crescita urbana.

<sup>103</sup> Si confronti la Legge n. 1497/1939 e la Legge 431/1985 per la tutela dei beni naturalistici ed ambientali sulle bellezze naturalistiche classificate in base alle loro caratteristiche peculiari e suddivise per classi morfologiche.

<sup>104</sup> Infatti, la legge urbanistica aveva ad oggetto l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo in generale del territorio; la legge sulle bellezze naturali, invece, aveva riguardo alla tutela dell'aspetto esteriore dei luoghi al fine di non utilizzare le aree delle località in questione in modo pregiudizievole rispetto alla bellezza panoramica.

<sup>105</sup> Si v. Corte Cost. n. 367/2007 ove si afferma che il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio (riguarda cioè l'ambiente dal punto di vista visivo) ragione per cui non si riscontrano particolari specificazioni nell'art. 9 Cost., a voler significare la rilevanza in sé dell'aspetto esteriore del territorio. Ne consegue la sua primazia nei confronti degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Nello stesso senso Corte Cost n. 180 e 232 del 2008. In senso critico si v. D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007 in cui l'autore evidenzia come il paesaggio non sia completamente sovrapponibile al bene ambiente, contenendo al suo interno componenti identitarie e di civiltà di natura essenzialmente culturale, oltre che ecologiche e naturalistiche.

<sup>106</sup> Il riferimento è alla Legge 8 agosto n. 435/1985 che ha introdotto una serie di vincoli sui beni paesaggistici ambientali e che prende il nome dal politico e storico Giuseppe Galasso.

<sup>107</sup> Si prenda in considerazione l'art. 1 della Legge n. 431/1985.

<sup>108</sup> P. STELLA RICHTER, *i principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2002.

costituisce indubbiamente un primo passo verso l'unificazione delle distinte discipline dell'urbanistica e paesaggio, che hanno quale denominatore comune il territorio.

Una completa sovrapposizione, come già precedentemente annunciato, si ha con il D. lgs. n. 42 del 2004, secondo cui il piano paesaggistico si estende all'intero territorio regionale, sottopone a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione anche aree ulteriori rispetto a quelle già impegnate, ed inoltre definisce parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici, acquistando, in questo modo, una funzione di regolazione alla discrezionalità insita nel potere di pianificazione urbanistica, vale a dire di disciplina sostanziale del potere stesso<sup>109</sup>.

Il piano paesaggistico è particolarmente efficace poiché non si limita alla creazione di un obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali sul modello del tradizionale piano di coordinamento, ma produce disposizioni immediatamente prevalenti tra quelle difformi, eventualmente contenute negli stessi incidendo direttamente sulle singole proprietà e stabilendo norme di salvaguardia applicabili in attesa del loro adeguamento<sup>110</sup>. In definitiva il piano paesaggistico e quelli comunali coprono oggi l'intero medesimo territorio e, per quanto nel rapporto tra i due prevalga il primo, può essere utile analizzare le diverse finalità poiché la legge urbanistica<sup>111</sup>, da questo punto di vista, ammette espressamente l'introduzione di vincoli propri diversi da quelli regionali.

Viene così in evidenza che manca un orientamento giurisprudenziale circa la possibilità che il piano paesaggistico comprenda anche prescrizioni non attinenti alla tutela del paesaggio. Il testo del decreto legislativo,

---

<sup>109</sup> La particolare efficacia del piano paesaggistico si manifesta nel non limitarsi alla creazione di un obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, sul modello del tradizionale piano di coordinamento, ma nell'essere le sue previsioni immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e nell'incidere altresì sulle singole proprietà, stabilendo norme di salvaguardia in attesa dell'adeguamento degli stessi.

<sup>110</sup> Come si ricava in particolare dall'articolo 145, comma terzo, del Codice ove si dispone che "le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli strumenti settoriali". Cfr. anche T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, n. 402/2006.

<sup>111</sup> Si veda art. 7 della legge n. 1150/1942

inoltre, non è esplicito sul punto, anche se ci sono degli elementi che inducono a ritenere che esso possa contenere prescrizioni urbanistiche<sup>112</sup>. In ogni caso il codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che le Regioni approvino “*piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*”<sup>113</sup>.

La totale sovrapposizione di cui si è detto sussiste anche in relazione ai piani di rilevanza ambientale (si pensi ai parchi, alle aree protette, ai piani di bacino) in quanto lo stesso Decreto stabilisce espressamente che “*le previsioni dei piani paesaggistici sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali*”<sup>114</sup>.

Emblematica in tal senso è stata l’istituzione dell’Autorità di Bacino<sup>115</sup> e del relativo “*piano di bacino*”<sup>116</sup> che essendo un modello pianificatorio con obiettivi di carattere ambientale, può anche eseguire valutazioni urbanistiche<sup>117</sup>, prevalendo sugli altri piani, generali e di settore, assurgendo a piano dei piani; strumento a scala territoriale in cui le ragioni dell’ambiente e le trasformazioni urbanistiche possono trovare una sintesi compiuta da far valere sul resto della pianificazione<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> Si consideri ad esempio l’art. 15 nella parte in cui si precisa che, “*per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione*” e che prevede, anche se con un linguaggio contraddittorio, disposizioni non funzionali al paesaggio; inoltre si consideri che il piano paesaggistico, non solo è preceduto da una necessaria “*ricognizione dell’intero territorio*”, ma dispone una ripartizione dell’intero territorio regionale in ambiti omogenei (art. 143, primo comma), dato confermato dall’art. 135, secondo il quale i piani concernono “*l’intero territorio regionale*” e disciplinano finanche le zone prive di pregio paesistico. Non ultimo, si consideri la complessità dell’elaborazione del piano paesaggistico ormai divenuta così elevata da indurre a ritenere che, almeno di regola, la Regione competente ad adottare il proprio piano territoriale, vari un solo piano attuativo di tutte le proprie scelte di assetto del territorio e perciò anche quelle concernenti la distribuzione degli insediamenti e localizzazione delle infrastrutture.

<sup>113</sup> Si v. a tal proposito l’art 135 d. lgs. n. 42/2004.

<sup>114</sup> Si v. art. 145, comma terzo, del d. lgs. n 42/2004.

<sup>115</sup> L’autorità di bacino è un ente istituito con dalla legge 18 maggio 1989 n.183 (*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*) con l’obiettivo di superare le frammentazioni di competenza ed istituzionali che non consentono una pianificazione unitaria ed integrata.

<sup>116</sup> Il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore, nel senso che può intervenire nei settori di riferimento al bacino idrografico di propria competenza, senza la possibilità di sostituirsi agli strumenti urbanistici per quanto attiene all’assetto del territorio.

<sup>117</sup> Si confronti l’art 17, comma terzo, del capo II della legge n. 183/1989, norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

<sup>118</sup> F. MIRABELLI., *il governo del territorio: aspetti culturali, evoluzione normativa*.

A conferma della ritenuta sovrapposizione si consideri l'orientamento della Corte Costituzionale<sup>119</sup>, pacifico nel ritenere che non tutti gli ambiti specificati nel comma 2 dell'art. 117 Cost. sono materie nelle quali l'ambiente interseca trasversalmente<sup>120</sup> le competenze statali e regionali<sup>121</sup> in raccordo con altri interessi e competenze<sup>122</sup>.

In tal senso la Consulta ha rimarcato che l'art.117, comma 2 (lettera – s) Cost. esprime “una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”<sup>123</sup> e si pone come limite per gli interventi regionali che possono pregiudicare gli equilibri ambientali, senza tuttavia escludere la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative in tema di governo del territorio o tutela della salute<sup>124</sup>.

Ecco che l'evoluzione della disciplina amministrativa delle tre materie: paesaggio, governo del territorio e ambiente, pur

---

<sup>119</sup> Ci si riferisce in particolar modo a Corte Cost. n. 407/2002 che ha avuto modo di affermare la capacità dell'ambiente, inteso come materia, di incidere per sua stessa natura su di una molteplicità di settori inerenti al territorio.

<sup>120</sup> In particolare dalla giurisprudenza della Corte, antecedente alla riforma del titolo V Cost., si ricava una configurazione dell'ambiente come materia trasversale, in ragione della quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Si v. sul punto ex *multis*: Corte Cost. n. 507 e n. 54/2000, Corte Cost n. 382/1999 e ancora Corte Cost. n. 273/1998.

<sup>121</sup> Si v. sul punto anche Corte Cost. n. 282/2002, in *Foro amm.*, CdS., 2002, 2791 con nota di C.E. GALLO, *La potestà legislativa regionale concorrente, i diritti fondamentali ed i limiti alla discrezionalità del legislatore davanti alla Corte costituzionale*; in *Le Regioni*, 2002, 1144, con nota di R. BIN, *il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*.

<sup>122</sup> In tal senso Corte Cost. n. 407/2002 in cui i giudici delle leggi evidenziano che “I lavori preparatori riguardanti la lettera -s del nuovo art 117 Cost. inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva si può ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”, in tal senso confronta anche Corte Cost. n. 307/2003.

<sup>123</sup> Ci si riferisce testualmente a Corte Cost. n. 536/2002.

<sup>124</sup> Cfr. sent. Corte Cost., n. 407 del 2002 in cui i giudici ammettono standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art 117 Cost. Già nel 1982 la Corte costituzionale aveva affermato che la protezione dell'ambiente “in senso lato comprende com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento”: Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in *Foro it.*, 1983, I, c. 5 ss.

nettamente distinte quanto a potestà legislative, convergono o divergono dal medesimo centro istituzionale, in ragione del principio di sussidiarietà<sup>125</sup> ed alla capacità di dare prevalenza all'ambiente su tutte le attività legate al territorio e alla sua trasformazione.

5. - Per quanto riconosciuta l'importanza dell'ambiente in relazione alla sua *vis expansiva* multisetoriale e alla capacità di condizionamento di ogni attività umana sul territorio, non è rinvenibile un'esplicita e soddisfacente disciplina in ordine alle tutele dei singoli o privati aggregati in associazioni<sup>126</sup>, in caso di negativa incidenza nella loro sfera del danno ambientale.

D'altra parte, la definizione di ambiente come interesse "adespota"<sup>127</sup>, fonda sul presupposto che si tratti di un bene la cui tutela non è suscettibile di essere ascritta in modo frazionato ai singoli<sup>128</sup> né all'amministrazione in via esclusiva, bensì in capo all'intera collettività, per quanto sfornita di un centro istituzionalizzato cui attribuirne la titolarità. Poiché tali interessi in quanto appartenenti ad una serie indeterminata di soggetti e, nel contempo, riferibili a ciascuno di essi nella loro interezza<sup>129</sup>, rappresentano uno

---

<sup>125</sup> Si fa riferimento alla legge n. 59/1997, cui si deve la prima applicazione del principio in questione nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di territorio. In tema di sussidiarietà verticale, principio dirimente in tema di esercizio e allocazione delle funzioni amministrative si v. anche l'art. 118, primo comma, e l'art. 120, secondo comma, Cost, nonché gli artt. 2, 7 e 8 della legge n. 131/2003. L'operatività di tale principio in materia ambientale si ricava dall'art. 3 *quinquies*, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 152/2006, inserito nel codice dell'ambiente dal d. lgs. n. 4/2008

<sup>126</sup> Appare inadeguata la disciplina del risarcimento del danno ambientale nel caso di lesione ai singoli cui si fa riferimento nel comma settimo dell'art. 313 ove si dispone che "*resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno all'ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi*".

<sup>127</sup> V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi ambientali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in G. De Vergottini, *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, Rimini, 1988; M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, cit. Si veda Cass. S.U. n. 440/1989 in cui i giudici di legittimità affermano la natura adespota dell'ambiente quale bene immateriale e giudicando irrilevante il profilo dominicale delle sue componenti naturali.

<sup>128</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 19 gennaio 1983, n. 47, in *Foro amm.*, 1983, 1071 secondo cui il fenomeno degli interessi diffusi riguarda le utilità che attengono identicamente e indivisibilmente ad una pluralità di soggetti, nessuno dei quali, pertanto ne ha la totale disponibilità.

<sup>129</sup> V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro am.*, 1987, pp. 1318 ss. L'autore dopo aver rilevato come la locuzione "interesse adespota" non neghi l'esistenza di una titolarità, se non a pena di capovolgere la

dei punti critici in materia di diritto ambientale e rendono complesso il riconoscimento di coloro che, differenziandosi in qualche misura dal resto della collettività, potrebbero essere legittimati ad agire, sia in fase procedimentale che processuale, per la loro tutela<sup>130</sup>, si è ritenuto di affiancarli a quelli cd. collettivi<sup>131</sup> connotati dal peculiare loro

---

concezione stessa di interesse privandola del necessario riferimento soggettivo, osserva che tale formula utilizzata come sinonimo di interesse diffuso è stata coniata per interessi che, pur riguardando non i singoli ma la collettività, non siano stati istituzionalizzati dall'ordinamento mediante l'attribuzione della titolarità ad una soggettività pubblica.

<sup>130</sup> In conseguenza di questo dibattito ha preso piede, nel corso degli anni, la figura dell'associazione ambientalista, ente in grado di rappresentare quel necessario momento di aggregazione spontanea attraverso cui l'originario, e soggettivamente indifferenziato, interesse diffuso trova una sua concreta titolarità giuridica, che risulta differenziata sia rispetto a quella facente capo alla generalità dei cittadini, sia a quella propria degli appartenenti alla categoria. La legge 349/1986 attribuiva, inizialmente, la legittimazione all'azione solo allo Stato e agli enti territoriali; i commi 4 e 5 dell'art. 18 l. 349/1986 riservavano alle associazioni ambientaliste esclusivamente il potere di denuncia dei fatti lesivi (potere, quest'ultimo, attribuito anche a ogni singolo cittadino) e di intervento nei giudizi per danno ambientale. In virtù delle modifiche apportate dall'art. 4, 3° comma, della legge 3 agosto 1999, n. 265 la legittimazione all'azione<sup>16</sup> è stata estesa anche alle associazioni ambientaliste di cui all'art. 13 della legge. L'art. 309 del codice ambientale prevede ora che "le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349" che "sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto".

<sup>131</sup> A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in *Dir. giur.*, 1974; C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di Lanfranchi, Torino 2003, p. 67 ss.; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Giur. it.*, 1975; A. CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi* ivi p. 79 ss.; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008; V. DENTI, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, 361 ss.; G. COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 223 ss.; V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Milano, 1979, p. 58; A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p.196 ss.; M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 23 ss.; E. GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, p. 24 s.

riferimento ad un ente esponenziale organizzato<sup>132</sup>. In pratica l'ambiente, originariamente configurato come interesse diffuso, si tramuterebbe in collettivo ogniqualvolta un ente legittimato decidesse di farlo valere in concreto<sup>133</sup>. In tal modo alle associazioni ambientaliste, in considerazione della loro competenza ed organizzazione stabile sul territorio, nonché per la dotazione di strumenti in grado di svolgere interventi di affiancamento all'amministrazione in difesa delle risorse naturali<sup>134</sup>, viene attribuita una posizione centrale anche per la possibilità loro accordata di svolgere, tra le varie funzioni, quelle di denuncia, all'autorità amministrativa competente, i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza, partecipando inoltre a programmi di ricerca, formazione e gestione di alcune aree protette<sup>135</sup>. Per completezza è necessario ricordare che gran parte delle attività sono esercitabili soltanto dalle associazioni<sup>136</sup> ambientali maggiormente rappresentative, alle quali sia stata previamente riconosciuta rilevanza giuridica dall'ordinamento<sup>137</sup>.

---

<sup>132</sup> M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza* in *Foro it.*, 1986, p. 11 s.

<sup>133</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, definisce appunto gli interessi diffusi come privi di un soggetto titolare individuabile *ex ante*, in quanto attribuibili unicamente a categorie indeterminate di persone, ma capaci di trasformarsi in interessi collettivi o pubblici non appena trovano un loro portatore determinato.

<sup>134</sup> V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1987, pp. 1318 ss.; A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1987 ove si osserva come l'associazione che si erge a difesa dell'ambiente sia espressione sociale della personalità individuale dei suoi membri, rafforzando un valore ambientale che già esiste a livello personale e facilitando la sua difesa in giudizio.

<sup>135</sup> Si v. l'art. 13 della L. 349/1986 e da ultimo l'art. 309 del Codice dell'ambiente d. lgs. n. 152/2006; sul punto cfr. anche B. POZZO, *Danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, p. 796 s.

<sup>136</sup> Se ne riportano di seguito alcune a titolo esemplificativo e non esaustivo: A.C.L.I., Agriambiente, ANEV, ANIS, A.S.I., A.N.P.A.N.A., Associazione ambiente e lavoro, Associazione Italiana insegnanti di Geografia, Associazione Nazionale per la Tutela dell'Ambiente.

<sup>137</sup> L'art. 13, comma 1, della legge n. 349 del 1986 prevede questo procedimento di individuazione, il cui contenuto è destinato a confluire in un decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con il quale si verifica la sussistenza o meno, in capo all'associazione, dei requisiti necessari per ottenere il riconoscimento. Si tratta sostanzialmente di accertare: il carattere nazionale, la presenza in almeno cinque Regioni, la sussistenza di un ordinamento interno a carattere democratico e la previsione come finalità della tutela dell'ambiente all'interno dello statuto; per quanto concerne invece gli aspetti relativi non alla struttura, bensì all'attività svolta da tali enti, l'esame ministeriale tiene conto della continuità e della rilevanza esterna dell'attività svolta.

La carente linearità della scelta operata<sup>138</sup> si sostanzia nella violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost.<sup>139</sup>, in quanto l'impostazione restrittiva (a tenore della quale solo le associazioni individuate mediante il procedimento dell'art. 13 della L. n. 349/1986 sarebbero legittimate a tutelare il bene ambiente), assegna in via esclusiva<sup>140</sup> alla amministrazione il potere di selezionare i soggetti titolati ad agire avverso i propri atti, ex art. 310 del d. lgs. 152/2006<sup>141</sup>. E' opinione condivisibile quella di affiancare alla predetta criptica opzione legislativa i previgenti criteri giurisprudenziali che permettevano anche alle associazioni non riconosciute<sup>142</sup>, pur tuttavia operanti sul territorio e rappresentative della collettività, di agire concretamente a tutela del bene<sup>143</sup>. D'altra parte l'art. 13 della L. n.

<sup>138</sup> Si v. art. 18, L. n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente.

<sup>139</sup> Diritto in base al quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi per ottenere il risarcimento del danno da fatto illecito, con il solo limite rappresentato dall'art. 2697, comma prima, c.c. in base al quale chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento.

<sup>140</sup> Pur considerando che questa risoluzione avrebbe il pregio di risolvere il problema della tutela della posizione lesa e della qualificazione come "adespota" del diritto all'ambiente, il riconoscimento ministeriale è senz'altro elemento arbitrario e lesivo della tutela dell'interesse in questione.

<sup>141</sup> Sul punto è intervenuta la giurisprudenza con sentenze plurime che hanno affermato la non vincolatività del dato normativo. Si cfr. ad esempio Consiglio di Stato sez. IV n. 2151/2006 in cui si afferma che la legittimazione ad agire per le associazioni ambientaliste riconosciute (ex art. 18 L. 8 luglio 1986 n. 349) non preclude l'accertamento in concreto della legittimazione di altre che si assumano portatrici di interessi diffusi, purché venga verificata la sussistenza di una pluralità di indici: finalità statutarie, grado di rappresentatività, maggiore o minore persistenza temporale, iniziative ed azioni intraprese nonché il concreto e stabile collegamento con un dato territorio tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale dell'associazione.

<sup>142</sup> In sostanza si è messa in discussione la bontà dell'idea secondo la quale ci sarebbe bisogno di un riconoscimento ministeriale in grado di differenziare tra di loro le organizzazioni private operanti nel settore della tutela dell'ambiente. Sul punto si cfr. F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento della legittimazione per la tutela delle generazioni future*, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future (Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009)*, F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), Catanzaro, Rubbettino, 2010, p. 51 s.; TIGLIONI, *L'azione civile di difesa dell'ambiente. La tutela civile del danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1987, pp. 304 ss.. in particolare l'autore criticamente osserva che il riconoscimento delle associazioni con decreto ministeriale rappresenta "un errore non solo politico ma anche giuridico", giuridico in quanto le condizioni di ammissibilità al giudizio appartengono alla valutazione del singolo giudice, caso per caso, politico invece, in quanto il Ministero sarà costretto a forme di mediazione improprie, sotto la spinta delle forze politiche diverse e persino delle associazioni già consolidate, gelose di cedere spazio a nuovi fenomeni associativi.

<sup>143</sup> Com'è noto la giurisprudenza amministrativa aveva elaborato diversi criteri di selezione, attraverso cui poter individuare caso per caso la

349/1986<sup>144</sup> piuttosto che creare un numero chiuso di associazioni ambientaliste, le ha distinte in due categorie: quelle individuate, la cui natura di soggetti portatori di interessi diffusi è presunta e le altre, per le quali si applicano le regole ordinarie al fine di comprovare la loro legittimazione procedimentale e processuale.<sup>145</sup> Non solo; l'interpretazione restrittiva del combinato disposto degli artt. 13 e 18, L. n. 349/1986, palesa<sup>146</sup> in modo plastico l'inadeguatezza applicativa del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>147</sup> secondo il quale alla cura dei bisogni collettivi

---

sussistenza o meno di elementi in grado di differenziare e qualificare gli interessi di cui le singole associazioni sono portatrici; tra questi il più idoneo rimane tuttora quello della *vicinitas*, strumento che permette di individuare caso per caso la legittimazione ad agire in base ad uno stabile collegamento di interessi sul territorio, quale elemento sintomatico della sussistenza di un pregiudizio concreto ed attuale (Cons. St., sez IV, 13 luglio 1998, n. 1088, in *Giur. it.*, 1990, 180 ss.). Sul punto M. CALABRO', *Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Foro amm. TAR*, 2003, 412.

<sup>144</sup>Art.13.

1. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide(1).

2. Il Ministro, al solo fine di ottenere, per la prima composizione del Consiglio nazionale per l'ambiente, le terne di cui al precedente art. 12, comma 1, lett. c) , effettua, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una prima individuazione delle associazioni a carattere nazionale e di quelle presenti in almeno cinque regioni, secondo i criteri di cui al precedente comma 1, e ne informa il Parlamento(2).

(1) Così modificato dall'articolo 17 della legge 23 marzo 2001, n. 93.

(2) A norma dell'articolo 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265 le associazioni di protezione ambientale di cui al presente articolo, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione.

<sup>145</sup> N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2004, 69; si veda anche T.A.R Veneto, 12 agosto 1998, n. 1414, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 364 ove si specifica che l'accertamento della rappresentatività delle associazioni ambientaliste si basa su un duplice sistema ricavabile dagli artt. 13 e 18 L. 8 luglio 1986, n. 349, il secondo dei quali lascia al giudice l'accertamento dei requisiti di legittimazione.

<sup>146</sup> G. DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18 della L. n. 349 del 1986*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, pp. 23 ss.

<sup>147</sup> E. FASOLI, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione di UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) di Aarhus del 1998 – (Environmental associations and administrative procedures in Italy in the light of the requirements of UNECE Aarhus Convention of 1998)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, p. 331 s.; A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, p. 528 s.; A. POGGI, *Autonomie funzionali e sussidiarietà orizzontale*, in

e delle attività di interesse generale debbono provvedere direttamente i privati cittadini (sia come singoli che come associati) relegando ai pubblici poteri una funzione appunto sussidiaria di programmazione, coordinamento e gestione<sup>148</sup>. L'azione pubblica è ravvisabile nella sola ipotesi di incapacità dei privati o delle associazioni, di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze di ordine generale<sup>149</sup>. In particolare, alla luce del principio di effettività di tutela<sup>150</sup> del bene in questione e del più ampio contesto europeo<sup>151</sup> nel

---

*giur. ita.*, 2011; F. GIGLIONI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in *foro. amm. CdS.*, 2009, p. 2909 s.; M. GRECO, *Sussidiarietà orizzontale e legittimazione ad agire*, in *Non profit*, 2008, p. 345 s.; P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 668 s.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 51 s.; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà verticale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 s.; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA. Vv., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006.

<sup>148</sup> Il principio di sussidiarietà orizzontale, solo accennato nelle leggi Bassanini è stato poi formalmente introdotto nel nostro ordinamento ad opera dell'art. 2 della legge 265 del 1999 (poi confluito nell'ultimo comma dell'art. 3 del D. Lgs. n. 267 del 2000) ai sensi del quale "i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro, con legge dello Stato e delle Regioni, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro funzioni sociali". Invero in dottrina era auspicata già da tempo una riforma in tal senso, osservando come una corretta interpretazione degli artt. 2 e 18 Cost., nonché la più generale tensione pluralistica della Costituzione finivano inevitabilmente per rendere "gli interessi superindividuali non più appannaggio esclusivo dello Stato". Si v. F. SALVIA, *L'inquinamento, profili pubblicistici*, Padova, 1984, 65; Per un approfondimento sul principio di sussidiarietà si rinvia a A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. dir. pubb. com.*, 1997, pp. 603 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pp. 95 ss.; G. PASTORI, *La sussidiarietà «orizzontale» alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di) *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, 1999, p. 177 ss.

<sup>149</sup> L'azione dei pubblici poteri è sussidiaria a quella di singoli e associati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire, ove le funzioni amministrative assunte siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata. Cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 1445.

<sup>150</sup> G. BRONZINI, *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, in *riv. giur. lav. prev. soc.*, 2012, p. 53 s.

<sup>151</sup> La politica della Comunità in materia ambientale mira a raggiungere livelli elevati di tutela, tenendo conto della diversità delle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e

quale la stessa si incardina, il legislatore meglio avrebbe dovuto mitigare il profilo formalistico, preservando la sostanziale legittimazione processuale dei danneggiati piuttosto che limitare in modo apodittico o, per meglio dire, aprioristico i soggetti lesi dal danno all'ambiente, considerando l'interesse non soltanto come requisito processuale di esperibilità di un'azione a tutela del proprio diritto, ma vero e proprio interesse sostanziale alla tutela e al risarcimento del danno, il quale non può essere enucleato in astratto<sup>152</sup> bensì valutato in base al caso concreto, lasciando al giudice, organo di raccordo tra l'ordinamento ed i privati, la possibilità di individuare le posizioni che siano effettivamente bisognose di essere salvaguardate<sup>153</sup>.

La progressiva rivalutazione del concetto di interesse ha condotto ad identificarlo con il valore che rappresenta per il soggetto, piuttosto che con il bene, in ordine al quale, peraltro, è possibile una gradazione di interessi<sup>154</sup>.

Interesse, quindi, come ragione di agire, fondamento della situazione giuridica soggettiva<sup>155</sup> che opera alla stregua di un criterio di ricostruzione della valutazione normativa ovvero come misura di valore<sup>156</sup>.

D'altronde spetta all'associazione o al singolo che lamenta una lesione, dimostrare di aver patito un danno<sup>157</sup> di un

---

dell'azione preventiva, sul principio della correzione, alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

<sup>152</sup> Il legislatore del 2006 con il Codice dell'ambiente riserva allo Stato la legittimazione ad agire in giudizio, sia in sede penale che in sede civile, per il risarcimento del danno ambientale (art. 311 D. Lgs. 152/2006) escludendo, con l'abrogazione dell'art. 18 della L.349/86, la possibilità per gli enti territoriali di promuovere la stessa azione.

<sup>153</sup> In questo senso, dunque, è fondamentale l'utilità che la cosa o il bene rappresenta per l'individuo, in guisa tale da poter assurgere a livello di interesse giuridicamente tutelabile. La teoria maggiormente diffusa nella dottrina tradizionale, infatti, è quella che definisce l'interesse come rapporto di tensione tra un soggetto ed un bene, destinato a risolversi con la soddisfazione del soggetto interessato. Per tutti, si v. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, p. 11 s.; A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1953, p. 264 s.

<sup>154</sup> Così, testualmente, F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1981, p. 69 s., che interpreta il diritto soggettivo come potere riconosciuto al singolo per la realizzazione di un suo interesse.

<sup>155</sup> A tal proposito, P. FEMIA, *Interessi e conflitti culturali nell'autonomia privata e nella responsabilità civile*, Napoli, 1996, p. 347 s.

<sup>156</sup> G. ROMANO, *Interessi del debitore e adempimento*, Napoli, 1995, p. 44 s.

<sup>157</sup> Ai sensi dell'art. 313, comma 7 “*resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi*”. Questa

interesse costituzionalmente qualificato come diritto della personalità<sup>158</sup>, nettamente distinto dal diverso danno pubblico preso in considerazione nel codice dell'ambiente le cui coordinate fondano sulla sussidiaria disciplina in tema di responsabilità civile<sup>159</sup>.

Nel delineare il danno non patrimoniale<sup>160</sup> è stato posto l'accento sulla gravità dell'offesa<sup>161</sup>, ineludibile per

---

disciplina deve ritenersi senza dubbio di completamento e non sostitutiva di quella prevista da codice civile, sicché le associazioni ambientaliste sono senz'altro legittimate a costituirsi parte civile *iure proprio* nel processo penale per il risarcimento del danno direttamente subito, in quanto diverso ed ulteriore rispetto a quello contemplato, avente natura pubblica. Sul punto abbondante la giurisprudenza della Cassazione penale: ex plurimis Cass. pen., sez. III n. 2010/41015, Cass. pen. sez III 14828/2010, Cass. pen. sez. III n. 36514/2006.

<sup>158</sup> Si cfr. Corte Cost. n. 210/1987, cit., e 641/1987, cit., ove si rinviene un riconoscimento specifico della salvaguardia dell'ambiente non solo come diritto fondamentale della collettività ma anche come diritto fondamentale della persona. Si consolida una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprenderebbe: la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni; cfr. anche P. RESCIGNO, *Premesse civilistiche*, AA. VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Giuffrè, Milano, p. 69 s. E' la nota tesi di Patti (S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit.; Id., voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto civile, in *Digesto civ.*, I, Utet, Torino, 1987, p. 289; Id., *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, p. 868, per il quale il diritto all'ambiente si configura quale diritto della personalità, situazione soggettiva autonoma rispetto al diritto alla salute da classificarsi tra i diritti fondamentali della persona; tale inquadramento soddisfa l'esigenza "della ricorrenza di una situazione giuridica soggettiva qualificabile come diritto soggettivo perché sia possibile il ricorso agli strumenti di tutela presenti nel sistema – soprattutto alle regole della responsabilità civile – in caso di sua violazione" (p.199); v., però, in senso contrario, G. Alpa, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 701 e Id., *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Esi, Napoli, 1991, p. 110 per il quale si tratta di un interesse collettivo

<sup>159</sup> D. MESSINETTI, Voce "Personalità (diritti della)", in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano p 355 s.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991; V. SCALISI, *Danno alla persona e ingiustizia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, I, p. 152 s.

<sup>160</sup> Ci si riferisce a Cass. S.U. n. 26793/2008.

<sup>161</sup> La lesione deve superare una certa soglia di offensività rendendo il pregiudizio sufficientemente serio e perciò meritevole di tutela, tale giudizio determina il bilanciamento tra il principio del *neminem laedere* e quello di tolleranza ex art. 2 Cost., con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale si configura solo nel caso in cui sia superato un certo livello di tollerabilità e il danno sia reale, *mutatis mutandis* in campo ambientale, significa discernere interessi astratti non risarcibili, da quelli concreti meritevoli di tutela.

l'ammissione al risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona, anziché sull'ingiustizia costituzionalmente qualificata<sup>162</sup>. Tuttavia, ciò che più rileva è che le conseguenze, se del caso apprezzabili anche sul piano economico, sono rimesse alla valutazione del danneggiato tenuto, nel rispetto della disciplina dell'illecito aquiliano, a provare: la colpa<sup>163</sup>, il nesso di causalità<sup>164</sup> tra la condotta e fatto illecito, l'effettiva produzione del danno<sup>165</sup> per causa diretta ed immediata del fatto illecito altrui<sup>166</sup>, ponendo così fine alla discutibile distinzione tra danno evento o *in re ipsa* e danno conseguenza<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup> Si ritiene pacificamente superata la stretta connessione tra l'art. 185 c.p. e l'art. 2059 c.c., che aveva dato luogo alla stagione del "travaso" inaugurata negli anni ottanta dalla Corte Costituzionale per rendere risarcibile il danno alla salute, che altrimenti avrebbe potuto essere tutelato solo in caso di reato e con modalità analoghe a quelle previste nel processo penale. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. e la sua tipicità relativizzata riconducono il danno alla salute nell'alveo del danno non patrimoniale unitamente al danno morale soggettivo. Sul punto si v. Corte Cost. n. 233/2003 in base alla quale possono individuarsi altre ipotesi di danni non patrimoniali, derivante dalla lesione di interessi costituzionalmente garantiti e perciò risarcibili a prescindere dalla configurabilità di un reato.

<sup>163</sup> Sul punto si v. già cit. Corte Cost. n. 233/2003 ove si precisa che la colpa dell'imputato può essere provata anche in base a presunzione di legge e non necessariamente dimostrata dal soggetto che lamenta il pregiudizio, secondo rigidi paradigmi penalistici. In tal senso si v. Corte Cost. n. 365/2003.

<sup>164</sup> Si v. la notissima Cass. pen., S.u., n. 30328/2002 che ha fissato in maniera inequivocabile le regole e i principi in base ai quali il nesso di causalità si può dire accertato; tali principi hanno poi trovato applicazione anche in campo civile, con una differenza di non poco momento: ciò che muta sostanzialmente tra il processo penale e quello civile è la regola probatoria, in quanto nel primo vige la regola della prova "oltre ogni ragionevole dubbio", mentre nel secondo vige la regola della *preponderance of evidence* ossia del più probabile che non, stante la diversità dei valori in gioco nel processo penale tra accusa e difesa. Si cfr. sul punto Cass. civ. S.U. n. 584/2008 e Cass. civ. sez. III n. 12961/2011.

<sup>165</sup> Cfr. sul punto Corte Cost. n. 372/1994 in tema di danno biologico, ove si specifica che la lesione in sé non è sufficiente ai fini del risarcimento del danno, perché è sempre necessaria l'ulteriore prova del *quantum*, cioè la concretizzazione di un pregiudizio consistente nella diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale), al quale il risarcimento deve essere equitativamente commisurato. In senso opposto si v. Corte Cost. n. 184/1986.

<sup>166</sup> Si v. sul punto Cass. S.U. n. 9556/2002 e Cass. Civ. sez. III n. 882/2003 ove si chiarisce che il collegamento giuridico tra il fatto e le conseguenze dannose va operato in base alla causalità giuridica regolata dall'art. 1223 c.c., che limita il risarcimento ai soli danni che siano conseguenza immediata e diretta dell'illecito.

<sup>167</sup> Si v. la già menzionata sentenza della Corte Cass. S.U. n. 26793/2008 e Cass. Civ. sez. III n. 7844/2011 ove si chiarisce che il danno, in caso di lesione ai diritti della persona non può considerarsi *in re ipsa*, in quanto

Valga poi ricordare che ai sopraindicati vagli, connotati da tipicità ordinamentale, si aggiunge quello non meno importante dell'abuso del processo<sup>168</sup> filtro atipico ma ormai pacificamente fatto proprio dalla giurisprudenza<sup>169</sup> che consente, proprio per la sua peculiarità il rifiuto di tutela a tutte quelle situazioni che non abbiano altro scopo che un utilizzo strumentale o distorto del sistema giudiziario, al fine di evitare proliferazioni di giudizi e condotte dilatorie non sostenute da un effettivo interesse del ricorrente<sup>170</sup>. In buona sostanza, alla luce del principio del giusto processo legato a filo doppio con quello di lealtà e probità delle parti, l'interprete dispone di mezzi idonei<sup>171</sup> ad evitare che l'esercizio dell'azione assuma forme eccedenti o devianti rispetto ad un interesse sostanziale che rappresenta presupposto e limite del diritto potestativo ad intermediazione giudiziaria del privato.

6. L'opacità del profilo risarcitorio del danno nella complessa disciplina ambientale si palesa nell'avvicinarsi di disposizioni che si sono succedute nel tempo,

---

ne risulterebbe snaturata la funzione, non più conseguenza dell'effettivo accertamento di un danno bensì pena privata per una condotta antiggiuridica. I giudici affermano che gli stessi paradigmi sono applicabili anche al danno non patrimoniale la cui prova può essere data con ogni mezzo, anche con presunzioni legali. In tal senso si v. anche Cass. civ., sez. III, n. 2228/2012. Sulla questione della prova si tenga in considerazione A. ASTONE, *I danni non patrimoniali alla persona: il problema della prova*, Milano, 2011, p. 41 s.

<sup>168</sup> M. TARUFFO, *Elementi per una definizione di abuso del processo*, in AA. VV., *L'abuso del diritto*, Padova, 1998, p. 435 s.; L. P. COMOGLIO, *Abuso dei diritti di difesa e durata ragionevole del processo: un nuovo parametro per i poteri direttivi del giudice?*, in *Riv. dir. proc.* 2009, p. 1686 s.

<sup>169</sup> Ex multis Cass. S. U. n. 23726/2007 in *Foro. it.*, 2008, I, 1514; Cass. sez. I n. 11271 e n. 6900/1997; Cass. sez. III n. 28286/2011 e ancora Cons. di Stato n. 656/2012.

<sup>170</sup> Si v. *ex multis* Cass. S.U. n. 155/2011 ove si afferma che l'abuso del processo consiste in un vizio per sviamento della funzione ovvero in frode alla funzione e si realizza tutte le volte in cui un diritto o una facoltà processuale vengano esercitati per scopi diversi da quelli per i quali l'ordinamento astrattamente li riconosce.

<sup>171</sup> Si pensi all'inammissibilità che è un vizio che osta alla disamina della pretesa avanzata dalla parte, non presentando i requisiti stabiliti dalla legge. Il codice prevede numerose ipotesi di inammissibilità come sanzione posta a carico della parte, per un vizio intrinseco nell'atto di impugnazione, ovvero per difformità dal paradigma legislativo. Con riferimento al processo civile il codice detta singole ipotesi di inammissibilità in materia di impugnazione ( art. 331, 342, 348 *bis*, 360 *bis*, 365, 398 c.p.c). Più in generale una valutazione di merito sulla fondatezza della domanda è rinvenibile nell'art. 140 bis del Codice del Consumo (d.lgs. n. 206/2005), la cui finalità è senz'altro quella di evitare lungaggini processuali e utilizzi distorti della giustizia.

dall'originaria stesura del 2006 sino alle attuali previsioni<sup>172</sup>. Il susseguirsi di norme ha condotto ad un assetto, probabilmente definitivo, dove, a seguito della procedura d'infrazione per non corretta trasposizione della direttiva sulla responsabilità ambientale<sup>173</sup>, il legislatore nazionale ha reciso il contestato legame tra responsabilità e criteri di imputazione soggettivi e tra risarcimento per equivalente patrimoniale e danno ambientale, dando così corretta attuazione alla direttiva.

In antitesi con l'esigenza di tutela perseguita dal diritto Unionale, ancor prima che nazionale, che ha trovato espressione nella direttiva 2004/35/CE finalizzata ad armonizzare i regimi di responsabilità civile degli Stati membri, con l'introduzione di discipline che, alla luce del principio «chi inquina paga», si muovessero nella prospettiva della “oggettivazione” della responsabilità ambientale, il d. lgs. n. 152/2006, pur abrogando l'art. 18<sup>174</sup> della L. 349/1986 (ad esclusione del quinto comma) che, com'è noto, tratteggiava un modello di responsabilità soggettiva aveva delineato un modello risarcitorio sostanzialmente ancora plasmato sul principio dell'illecito doloso o colposo.

La disciplina dettata in sede di trasposizione della direttiva, fortemente innovativa quanto ai profili dell'affermazione dei principi comunitari di prevenzione, precauzione, correzione e riduzione degli inquinamenti, rimaneva ambigua quanto alle formule di responsabilità civile che avrebbero dovuto dare attuazione al principio “chi inquina paga”.

Il Codice ambientale prevedeva, infatti, differenti criteri di imputazione (soggettivi, oggettivi) a seconda che si trattasse del sostenimento dei costi delle attività di prevenzione e ripristino o del risarcimento del danno; in particolare, la normativa, nel disciplinare in titoli differenti le azioni di

---

<sup>172</sup> Legge 6 agosto 2013, n. 97- Legge Europea. Sui profili evolutivi dei modelli di tutela dell'ambiente nella successione delle discipline sulla responsabilità per danno all'ambiente, v. U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove Leggi Civili*, 2013, 4, p. 795 ss.

<sup>173</sup> Procedura di infrazione 2007/4679 – Violazione del diritto UE-Non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale- La Commissione europea ha deciso l'archiviazione della procedura il 23 gennaio 2014.

<sup>174</sup> U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente*, cit., p.795 ss., sottolinea come “nel modello originario, la responsabilità per danno all'ambiente costituisce un rimedio ancillare al sistema di tutela modale dell'ambiente, da applicare ogni qualvolta l'atto lesivo sia già vietato e sottoposto a sanzioni penali o amministrative: l'insufficienza dell'apparato sanzionatorio di diritto penale o amministrativo ad eliminare integralmente il pregiudizio causato dal comportamento vietato costituisce pertanto la ragione di fondo giustificatrice del rimedio risarcitorio”.

prevenzione e ripristino ambientale (Titolo II) e il risarcimento del danno (Titolo III) individuava negli operatori professionali i soggetti tenuti a sostenere i costi della prevenzione e del ripristino ambientale mentre lasciava priva di ogni specificazione la norma volta ad individuare i soggetti tenuti al risarcimento del danno. L'art. 311<sup>175</sup>, rubricato "azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale", ricollegava l'obbligo risarcitorio al comportamento di "chiunque", con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, avesse arrecato danno all'ambiente". La formulazione, che mal cela la riproposizione dell'art. 18 della l.349/1986, ha sollevato il problema della responsabilità oggettiva, la cui affermazione di principio rappresenta la struttura portante dell'impianto di responsabilità ambientale comunitaria che vede nel libro Verde, nel Libro Bianco, nella proposta di direttiva e nella direttiva i punti fondamentali<sup>176</sup>. Proprio la questione della responsabilità oggettiva ha dato luogo alla procedura d'infrazione per violazione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. In particolare, e sotto il profilo in discorso, la Commissione<sup>177</sup> ha rilevato come la regola generale, stabilita dalla direttiva, della responsabilità oggettiva degli operatori economici che esercitano le attività professionali elencate nell'allegato tre della direttiva sia stata violata sotto il duplice profilo dell'ambito soggettivo di applicazione e della non previsione della responsabilità oggettiva. Al riguardo, si segnala come "*l'art. 311, comma 2, del d. lgs.*

<sup>175</sup> Il testo della norma, prima della modifica apportata dall'art. 25, lett. i) L. 6 agosto 2013, n.97 era il seguente.

Art. 311 (*Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale*).

1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto.

2. Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

3. Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie e alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede con le procedure di cui al titolo III della parte sesta del presente decreto.

<sup>176</sup> Per i riferimenti, v. *retro*, nota 39

<sup>177</sup> Cfr. Commissione Europea- Parere motivato complementare-Infrazione n.2007/4679- 26. 1. 2012

*152/2006 non si riferisce affatto ad attività professionali di alcun tipo e pone obblighi in capo a <<chiunque>> anziché in capo ad <<operatori>>, le due disposizioni riguardano due fattispecie diverse: l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva riguarda la responsabilità ambientale degli operatori economici; l'articolo 311, comma 2, del d. lgs. 152/2006 riguarda invece la responsabilità ambientale di qualunque soggetto, a prescindere dal fatto che tale soggetto abbia causato il danno ambientale nell'esercizio, o al di fuori dell'esercizio, di un'attività professionale”<sup>178</sup>.*

Tale responsabilità, si ribadisce, deve avere natura oggettiva: in forza del *“combinato disposto degli articoli 3 e 6 della direttiva (...) nel caso in cui il danno ambientale sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva, l'operatore è tenuto ad adottare le necessarie misure di riparazione anche qualora non vi sia stata colpa o dolo da parte sua”<sup>179</sup>*; l'art 311, comma 2, del d. lgs. 152/2006- rileva la Commissione-ancora, invece, la responsabilità per danno ambientale ai requisiti del dolo o della colpa, anche nel caso in cui il danno ambientale sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva, violando con ciò l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 6 della direttiva.

Anche la norma relativa all'eccezione a tale regola - che la direttiva espressamente prevede (art.8) e in forza della quale l'operatore può esonerarsi dalla responsabilità oggettiva se soddisfa alcune condizioni (articolo 8, paragrafi 3 e 4)- non è stata correttamente trasposta. La normativa italiana, infatti, *“prevede solo le eccezioni (articolo 308, commi 4 e 5, del d. lgs. 152/2006) senza aver prima stabilito la regola generale della responsabilità oggettiva, come risulta dal fatto che il d. lgs. 152/2006 ha ommesso del tutto di recepire l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva”*.

Ulteriore, ed altrettanto importante, addebito mosso dalla Commissione nel parere motivato riguarda il risarcimento pecuniario in luogo della riparazione, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva; la riparazione costituisce, infatti, il principale strumento attuativo del principio *“chi inquina paga”*, la cui operatività risulta fortemente depotenziata dalla previsione relativa alla possibilità di sostituire la riparazione (primaria, complementare o compensativa) con il risarcimento.

<sup>178</sup> V. Commissione Europea- Parere motivato complementare-Infrazione n.2007/4679- 26. 1. 2012.

<sup>179</sup> V. Commissione Europea- Parere motivato complementare-Infrazione n.2007/4679- 26. 1. 2012.

In ottemperanza agli obblighi derivanti dalle violazioni contestate, il legislatore nazionale aveva modificato, con l'articolo 5-bis della legge 166/2009, l'articolo 311, commi 2 e 3, del decreto legislativo 152/2006, aggiungendo un riferimento alle misure di riparazione complementare e compensativa; restava però la previsione dell'obbligo per il danneggiante al risarcimento pecuniario in via sostitutiva, qualora la riparazione, primaria, complementare e compensativa, venisse omessa o risultasse impossibile o eccessivamente onerosa; pertanto - osserva la Commissione - *“per quando riguarda la suddetta modifica dell'articolo 311, comma 2, del decreto legislativo 152/2006, ... il nuovo testo della disposizione, pur migliorando la normativa italiana in quanto aggiunge il riferimento alle misure di riparazione complementare e compensativa (laddove il testo originario si riferiva soltanto alla riparazione primaria), conferma tuttavia che ai sensi della normativa italiana un operatore che abbia causato un danno ambientale può essere tenuto al risarcimento pecuniario in luogo della riparazione primaria, complementare e compensativa. Pertanto, a parere della Commissione, tale modifica dell'articolo 311, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 non fa cadere l'addebito mosso nel parere motivato.”*

Con il nuovo testo della disposizione, dunque, il legislatore italiano confermava la possibilità – nell'ipotesi di danno ambientale causato da un operatore - del risarcimento pecuniario in luogo della riparazione e ciò in palese contrasto con la direttiva a tenore della quale si può usare il metodo della valutazione monetaria per determinare quali misure di riparazione complementare e compensativa siano necessarie (Allegato II, punto 1.2.3, della direttiva), ma non si possono sostituire le misure di riparazione mediante risarcimenti pecuniari.

Ulteriori addebiti, poi<sup>180</sup>, ineriscono all'ambito di operatività delle direttiva che la non corretta trasposizione ad opera del legislatore italiano avrebbe limitato.

---

<sup>180</sup> C) L'esclusione prevista dall'articolo 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006: violazione degli articoli 3 e 4 della direttiva. Nel parere motivato la Commissione ha inoltre rilevato come l'articolo 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006 escluda dall'ambito di applicazione della normativa italiana sulla responsabilità ambientale le “situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale”, esclusione che non è prevista dall'articolo 4 della direttiva. Poiché tale norma sembra introdurre un'indebita limitazione del campo d'applicazione della direttiva, se ne conclude che l'articolo 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006 viola gli articoli 3 e 4 della direttiva.

La Commissione osserva che a tutt'oggi le Autorità italiane non hanno fornito alcun chiarimento sull'effettiva portata dell'articolo 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006, con particolare riferimento al rapporto tra la Parte Quarta, Titolo V (Bonifica di siti contaminati), del decreto legislativo 152/2006 e la Parte

In adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, la legge 6 agosto 2013, n.97, Legge europea 2013-, con l'art. 25, ha apportato le modifiche alla parte VI del codice ambientale; in particolare, e sotto il profilo che ci occupa, si è operata, quanto all'ambito di operatività della normativa, la suddivisione tra danno ambientale causato da attività professionali (elencate nell'allegato 5 della parte sesta) e danno ambientale causato da attività diverse da quelle elencate nell'allegato 5 della parte sesta in caso di comportamento doloso o colposo<sup>181</sup>. Si è, inoltre, eliminato ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente patrimoniale, concentrandosi invece sulla riparazione e sul ripristino (art.25, n.1, lett. *c, d, f, g, h* che sostituisce l'intero terzo comma dell'art 311, lett.*i* e lett *l*); in particolare, la lettera *i*) ha modificato parte del comma dell'art. 313, precisamente la previsione della possibilità del risarcimento per equivalente pecuniario nel caso in cui il ripristino risulti "in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 del codice civile". La modifica apportata all'art. 313 ha eliminato tale opzione, prevedendo che qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto in parte al ripristino nel termine ingiunto «o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti». In linea con lo spirito della normativa, la lettera *l*) sopprime il 3 (oltre che il 2°) comma dell'art 314 relativo alla quantificazione del danno che l'ordinanza ministeriale doveva contenere; la norma, oltre a determinare i criteri di quantificazione del danno (da valutare con riferimento al costo necessario per il ripristino), faceva espresso riferimento al risarcimento per equivalente patrimoniale nell'ipotesi di impossibilità di quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica

La procedura d'infrazione ed i rilievi mossi hanno portato alle modifiche attuali (Legge Europea) con le quali l'illecito ambientale ha cambiato fisionomia, abbandonando lo

---

Sesta (Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente) dello stesso decreto legislativo.

<sup>181</sup> V. l'art. 298-bis, *Principi generali*, introdotto dall'art.25, n.1, lett.*a*, della L.6 agosto 2013, n. 97, ed il "nuovo" secondo comma dell'art 311 interamente riscritto dalla lett. *g*) del medesimo art. 25, n. 1, della L. 97/2013.

schema della tutela aquiliana (art. 2043) nel cui ambito la corte costituzionale, nel 1987, aveva ricondotto la responsabilità per danno all'ambiente<sup>182</sup>, circostanza che rispecchia la concezione di ambiente quale interesse fondamentale della collettività; "interesse pubblico ambientale"<sup>183</sup> il cui deterioramento deve essere riparato, data la natura primaria del bene e la sua appartenenza collettiva, e non risarcito alla stregua della lesione di un qualsiasi altro bene di appartenenza individuale.

Il precipuo rilievo del recupero delle risorse collettive e l'esclusione di ogni riferimento ai profili risarcitori sembrerebbe chiudere per sempre la possibilità di ingresso ad ogni rivendicazione privata, con ciò ponendosi in contrasto, però, con quella definizione di ambiente quale interesse fondamentale dell'individuo, che la Corte costituzionale<sup>184</sup> e lo stesso legislatore dell'ambiente<sup>185</sup> riconoscono e che ha portato la giurisprudenza di legittimità ad affermarne la triplice dimensione<sup>186</sup>. Ad un'evoluzione verso una tutela risarcitoria anche del singolo può, però, pervenirsi, abbastanza semplicemente ma non semplicisticamente, ove si assuma a punto focale dell'indagine la natura di valore primario del bene ambiente, del suo essere interesse fondamentale della collettività e al tempo stesso della persona, con la conseguente pluridimensionalità del danno<sup>187</sup>.

<sup>182</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n.641, cit. c. 706

<sup>183</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n.641, cit., c. 706.

<sup>184</sup> Corte cost., 28 maggio 1987, n.210, cit.. c. 346.

<sup>185</sup> Sono più di uno i riferimenti allo stretto collegamento tra la qualità della vita umana (art.1) e le condizioni dell'ambiente la cui tutela costituisce attuazione dell'art. 2 della Costituzione (oltre che di altre norme costituzionali, nel rispetto del Trattato dell'Unione europea: v. art.3-bis)

<sup>186</sup> "Il danno ambientale risarcibile presenta una triplice dimensione: personale quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche": Cass. pen., sez. III, 5 aprile 2002, n. 22539, *Giur. it.*, 2003, p. 696; tale ultimo principio, affermato in precedenza da Cass. pen., sez. III, 1° ottobre 1996, n. 9837, *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, p. 871, è stato successivamente ribadito da Cass. pen., 21 ottobre 2004, sez. III, n. 46746, *Arch. nuova proc. pen.*, 2005, p. 181; Cass. pen., sez. III, 6 marzo 2007, n. 16575, *Danno e resp.*, 2008, p. 406 ss. e Cass. pen., sez. II, 25 maggio 2007, n. 20681, *CED*, 2007; Cass. pen, sez. III, 11 febbraio, 2010, n. 14828, *CED*, 2010.

<sup>187</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 2010, n. 14828, *CED*, 2010: "Tale nocumento ha dimensioni diversificate: la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il danno in esame presenta, oltre a quella pubblica, una dimensione personale e sociale quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente salubre di ogni uomo e delle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità: il danno ambientale in quanto lesivo di un bene di rilevanza costituzionale, quanto meno indiretta, reca una offesa alla persona umana nella sua sfera individuale e

A conclusioni più coerenti e comprensibili può giungersi, però, solo dopo un'attenta disamina dell'illecito ambientale nella sua evoluzione e nel confronto con l'illecito civile.

L'assetto attuale rappresenta il punto d'arrivo, il precipitato di un processo osmotico dove il danno all'ambiente<sup>188</sup> e la responsabilità che ne deriva hanno a lungo oscillato tra disciplina privatistica e disciplina pubblicistica, tra funzione compensativo-satisfattoria e sanzionatorio-riparatoria, per assumere una connotazione decisamente pubblicistica<sup>189</sup> con

---

sociale. In tale contesto, è riscontrabile in capo alle associazioni ecologiche un interesse legittimo alla tutela del territorio ed è stata riconosciuta la loro possibilità di costituirsi parti civili nel processo alle seguenti condizioni. Le ricordate associazioni non possono costituirsi parte civile al fine di chiedere la liquidazione del danno ambientale di natura pubblica (a sensi della legge 348/1986, art. 18 e ora del D.lgs. 152/2006), ma possono agire in giudizio – in virtù del principio fondamentale in tema di nocumento ingiusto risarcibile enucleato dall'art. 2043 c.c. – per il risarcimento dei danni patiti dal sodalizio a causa del degrado ambientale”.

<sup>188</sup> Il Codice ambientale esprime la nozione di “danno ambientale” in due norme: gli artt. 300 (*Danno ambientale*) e 311 (*Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale*); tali disposizioni se collocano la nozione in una dimensione comunitaria la agganciano, al tempo stesso, all'impianto normativo precedente. Il legislatore del 1986 forniva con l'art. 18 una nozione di danno ampia idonea a ricomprendere tutti i possibili interessi tutelati facenti capo al concetto di ambiente (v. R. Tommasini, *Danno ambientale e danno alla salute*, cit., p. 145; L. Barbiera, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Esi, Napoli, 1991, p. 115); nel nuovo assetto normativo, il danno ambientale è, qualsiasi deterioramento delle risorse naturali e il deterioramento causato alle biodiversità protette; l'art. 300 infatti che espressamente definisce il danno ambientale ai sensi della direttiva comunitaria (1. È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. 2. Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale...), fornisce, una descrizione analitica e molto dettagliata di pregiudizi a beni ambientali. L'art. 311, contiene, invece, così come l'abrogato art. 18, una nozione di danno lata, senza specificazioni quasi a significare l'impossibilità di ridurre il danno ambientale alle sola lesione alle risorse naturali (a quei pregiudizi da ritenersi indicati, dunque, solo in via esemplificativa e non tassativa dall'art. 300) e ciò in linea con quell'idea, di “danno all'ambiente considerato in senso unitario, quale bene a sé stante, ontologicamente diverso dai singoli beni che ne formano il substrato” che si rinviene nella giurisprudenza di legittimità (Cass., 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 1998, I, c. 1151) e costituzionale (Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit. e, tra le più recenti Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. it.*, 2007, p. 1628 ss) e che riflettere la complessità, unitarietà e immaterialità dell'ambiente (Cass., 17 aprile 2008, n. 10118, in *Giur. it.*, 2008, p. 2708; Cass. pen., 6 marzo 2007, n. 16575, in *Danno e resp.*, 2008, p.406 ss.; Cass., 3 febbraio 1998, n.1087, cit.; Cass., 1 Settembre 1995, n. 9211, in *Riv. giur. Ambiente*, 1996, pp. 472-473; Cass., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Mass. Giur. it.*, 1992 ).

<sup>189</sup> V. sul punto U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei*, cit., p.795 ss.

l'elaborazione di un modello risarcitorio strutturato con modalità volte alla pressoché esclusiva tutela dello Stato.

Di ciò ne è riprova il fatto che il Codice dell'ambiente assegnando al Ministro competente due rimedi alternativi<sup>190</sup> e caducando l'art. 18, L. n. 349/1986, determina l'inammissibilità di un'autonoma azione risarcitoria da parte delle associazioni ambientaliste, in capo alle quali residua il potere di partecipare al procedimento relativo all'adozione di misure di precauzione, prevenzione o ripristino dello *status quo ante* oltreché la facoltà di invocare l'intervento dello Stato a tutela dell'ambiente attraverso la presentazione di denunce e osservazioni<sup>191</sup>.

Quanto al primo dei rimedi cui si è fatto cenno, è utile sottolineare il radicale mutamento della tutela ambientale attraverso l'ordinanza dello Stato<sup>192</sup> che ha conferito l'esclusiva legittimazione all'azione all'autorità deputata piuttosto che al soggetto direttamente leso, in tal modo configurando il danno ambientale come illecito amministrativo<sup>193</sup> sanzionato con il ripristino o con l'adozione delle misure di riparazione<sup>194</sup>.

Ma vi è di più; la disciplina codicistica<sup>195</sup> palesa la propria inadeguatezza salvaguardando il risarcimento dei soli beni elencati in modo tassativo<sup>196</sup> e determinando, al contempo,

---

<sup>190</sup> Il primo rimedio è l'azione civile innanzi al giudice ordinario, il secondo concerne l'adozione di un'ordinanza ex art. 313 d. lgs. n. 152/2006 con cui si dispone il risarcimento del danno e qualificabile come provvedimento autoritativo. La legittimazione a ricorrere al G.A., in sede esclusiva, avverso gli atti e i provvedimenti assunti in violazione delle disposizioni del decreto, nonché contro il silenzio inadempimento del ministro dell'ambiente e per il risarcimento del danno da ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione, o di contenimento del danno ambientale compete ex art. 310 «alle regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale».

<sup>191</sup> Cfr. art. 309 d. lgs. n. 152/2006 ove si specifica che le associazioni sono considerate soggetti titolari della facoltà di presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio denunce e osservazioni corredate da documenti, concernenti fattispecie di danno ambientale o di minaccia imminente al fine di sollecitare l'intervento statale.

<sup>192</sup> Si veda la disciplina prevista nell'art. 313 del d. lgs. n. 152/2006.

<sup>193</sup> M. ATELLI, *Prime note sul danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *resp. civ.*, 2006, p. 669s..

<sup>194</sup> Cfr. art. 313, 2 comma, così modificata dall'art. 25, lett.i) L. 6 agosto 2013, n. 97 (Legge europea 2013).

<sup>195</sup> Ci si riferisce in particolare alla opaca formulazione del comma settimo dell'art. 313 del d. lgs. n. 152/2006.

<sup>196</sup> L'art. 313 del d. lgs. 152/2006 si riferisce espressamente alla salute e ai beni di proprietà.

una condizione di incertezza procedurale poiché omette l'indicazione del giudice competente, diversamente da quanto previsto dall'abrogato art. 18<sup>197</sup>.

L'intelligibilità dell'assunto normativo è reso ancora più complesso ove il danno venisse accertato e quantificato dall'ordinanza ministeriale, poiché in questa ipotesi la *potestas iudicandi* traslerebbe in capo al giudice amministrativo soltanto nel caso in cui il provvedimento venisse impugnato<sup>198</sup>.

In base alle sinteticamente ricostruite coordinate, anche la nuova responsabilità per danno ambientale anziché porre attenzione ai soggetti danneggiati appare protesa a sanzionare l'autore dell'illecito per i danni procurati alla collettività<sup>199</sup>, e ciò in antitesi con il sistema della responsabilità civile e piuttosto in linea con la vecchia sistematica del Codice Codacci-Pisanelli del 1865, ove l'illecito civile altro non era che la trasposizione in campo civilistico della fattispecie penale<sup>200</sup>.

Il dissenso a detto orientamento è in primo luogo dovuto dall'attuato pieno riconoscimento dell'autonomia dell'illecito civile rispetto a quello penale, evidentemente distinti in quanto a genesi, funzione e struttura<sup>201</sup>. Inoltre giovi ricordare che nel sistema penale la finalità è sanzionatoria allorché in quello civile precipuamente riparatoria, tant'è che nel reato al centro del palcoscenico troviamo il carnefice da sanzionare nel mentre nell'illecito civile la vittima ovvero il danneggiato da risarcire<sup>202</sup>. Ciò spinge a considerare

---

<sup>197</sup> L'articolo 18 della legge n. 349/1986 radicava, infatti, *expressis verbis* la giurisdizione in capo al giudice ordinario e tutt'ora non si può dubitare, in base al normale riparto che tale soluzione sia quella preferibile.

<sup>198</sup> Si v. art. 316 del d. lgs. 152/2006 ove si specifica che il ricorso debba essere presentato al Tribunale amministrativo regionale competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale.

<sup>199</sup> M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 581 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc. 1, p. 19 s.

<sup>200</sup> Il codice previgente del 1865 poneva l'illecito civile sullo stesso piano del reato nell'ambito di un sistema tratteggiato da perfetta omogeneità sul piano della finalità e degli altri profili disciplinari. Si cfr. sul punto B. ALBANESE, *Illecito*, in *E.d.D.*, XX, 1970, p. 50 s.

<sup>201</sup> Sul punto è illuminante la Corte di Cass. S.U. n. 581/2008 con riferimento alla causalità e ai diversi criteri di accertamento. Si v. anche Cass a S.U. n. 1768/2011 ove si afferma che disposizioni come quella dell'art. 652 c.p.p. costituiscono eccezioni al principio di autonomia e separazione dei giudizi penale e civile.

<sup>202</sup> È questa una considerazione condivisa dalla dottrina cfr., tra gli altri, C. SALVI, *Il danno extracontrattuale, modelli e funzioni*, Napoli, 1985, 85; L. CORSARO, *Tutela del danneggiato e responsabilità civile*,

quanto possa essere irragionevole che il danneggiato subisca le conseguenze altrui piuttosto che il danneggiante renda conto dell'illecito commesso<sup>203</sup>.

La responsabilità ambientale che riecheggia alcuni elementi di quella civile<sup>204</sup>, si sarebbe caratterizzata per difetto di tutela ove si fosse negata la possibilità di una interpretazione ed applicazione, per quanto rispettosa, non vincolata al dato normativo.

La tipizzazione della condotta illecita<sup>205</sup>, il richiamo all'inosservanza di leggi o di provvedimenti adottati in base alle stesse<sup>206</sup> e, non ultimo, il riferimento alla gravità della colpa nella valutazione del risarcimento<sup>207</sup>, ci consegnavano uno schema prevalentemente basato su logiche penalistiche non condivisibile per l'assenza del vincolo di solidarietà tra i danneggianti, che le modifiche alla norma hanno conservato, nell'ipotesi di pluralità di condotte lesive dell'integrità ambientale,<sup>208</sup> e la preferenza per il ripristino della situazione lesa in luogo del risarcimento per equivalente<sup>209</sup>.

---

Milano, 2003, 2. In giurisprudenza si consideri sul punto Cass. sez. III n. 11755/2006.

<sup>203</sup> Questo perché il sistema penale è imperniato su principi come quello della presunzione di innocenza, personalità della responsabilità, funzione rieducativa della pena che non sono presenti nel sistema civile e che ad esempio determinano l'assoluzione ex art. 530 c.p. per insufficienza o contraddittorietà della prova della colpevolezza. La privazione della libertà del singolo si concreta solo quando non residui alcun dubbio sulla prova della colpevolezza o della causalità. Nel sistema civile, al contrario dove questi principi non hanno medesima forza e soprattutto dove sono pacificamente ammissibili ipotesi di responsabilità oggettiva, è più giusto che le conseguenze dannose di un rischio vengano traslate in capo al danneggiante, piuttosto che sul danneggiato incolpevole.

<sup>204</sup> Ciò dallo stretto legame tra l'art. 2043 e l'art. 18 dell'art. 349/1986 nella parte in cui disponeva che qualunque fatto doloso o colposo che compromettesse l'ambiente obbligava l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. Sulla possibilità di sussumere la responsabilità ambientale sotto quella da illecito extracontrattuale si v. G. GRECO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1987, p. 525 s.

<sup>205</sup> L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349?* in *Riv. critica dir. priv.*, p. 685 s.; C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. critica. dir. priv.*, 1987, p. 512 s. U. NATOLI, *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1987 p. 703 s.

<sup>206</sup> Cfr. RICCARDO BAJINO, *Profili penalistici nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente*, in *“Studi parlamentari e di politica costituzionale”*, n.71 1986, p.81-86.

<sup>207</sup> S. PATTI, *La valutazione del danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, p. 447 ss.

<sup>208</sup> L'art. 311 d. lgs. n. 152/2006 dispone che “ nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”, introducendo un'eccezione alla più generale disciplina prevista dall'art. 2055 c.c. sulla responsabilità dei condebitori che sono tenuti a rispondere in modo solidale nei confronti del soggetto

Le attuali modifiche alla parte VI del Codice dell'ambiente che - come si è detto - hanno caratterizzato l'illecito ambientale in termini amministrativo-penalistici, sembrano non tenere conto della "triplice dimensione" - pubblica, personale e sociale<sup>210</sup> - dell'ambiente e della circostanza che il fatto dannoso per l'ambiente può comportare conseguenze pregiudizievoli anche di interessi privati quindi non contemplabile entro rigide pareti dispositive<sup>211</sup> o limitato<sup>212</sup> al fine di restringere l'area del danno risarcibile<sup>213</sup> per evitare il rischio di mettere a repentaglio l'integrale risarcimento dello Stato.

Una corretta lettura della responsabilità in epigrafe impone un disegno di tutela che riconosca il diritto del privato ad ottenere il risarcimento del danno non solo nel caso di

---

leso. Sulle obbligazioni solidali si v. A. DI MAJO, voce *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in *Enc. dir. XXIX*, Milano, 1979, p. 323 s.

<sup>209</sup> Questa asserzione trova conferma nella sia nella originaria previsione dell'art. 311, comma secondo, che in quella successiva, conseguente alla riforma del 2009 (art. 5-bis, DL 25 settembre 2009, n. 135), che diversamente da quanto previsto dall'art. 2058 c.c. ove è sancito il principio generale del risarcimento per equivalente, prevedeva per il responsabile l'obbligo all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione delle misure di riparazione complementari e compensative di cui alla direttiva 2004/35/CE. Solo nel caso in cui ciò sia omissso, attuato in modo incompleto oppure risulti impossibile o eccessivamente oneroso "il danneggiante è obbligato, in via sostitutiva, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato". Sulla quantificazione del danno si v. da ultimo Cass. n. 6551/2011 in *Giur. it.*, 2012, p. 554 s.

<sup>210</sup> V. *retro*, nota 186

<sup>211</sup> L'art. 300 del d. lgs. n. 152/2006 qualifica il danno ambientale come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima", facendo poi riferimento, nel secondo comma, a particolari risorse naturali elencate in modo tassativo che vengono tutelate. Sul concetto di ambiente delimitato alle fattispecie indicate nella norma si v. U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 939 s.; F. GIAMPIETRO *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, p. 463 s.

<sup>212</sup> Si pensi al comma settimo dell'art. 313 che sembra limitare il danno risarcibile alla salute o alla proprietà, quando dispone che "resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo del danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi", non considerando ad esempio, il danno esistenziale per perdita della possibilità di svolgere le attività dinamico-relazioni o il danno morale come sofferenza transeunte, patiti in conseguenza di un danno all'ambiente produttivo di conseguenze pregiudizievoli sulla sfera giuridica di chi assuma violato il proprio diritto all'ambiente.

<sup>213</sup> Sul punto si v. Cass. sez. III n. 4186/98 ove si afferma che la questione da risolvere non è tanto quella dell'ammissibilità o meno del risarcimento del danno morale, quanto piuttosto la dimostrazione sul piano probatorio delle conseguenze dannose. Cfr. anche Corte Cass. n. 8827/2003.

lesione alla salute o alla proprietà<sup>214</sup>, in quanto l'ingiustizia inevitabilmente determina il pregiudizio di una posizione giuridicamente rilevante, allocabile ben oltre le frontiere del diritto soggettivo<sup>215</sup>, rendendo trascurabile la qualificazione formale dell'ambiente e ponendo l'accento sull'*id quod interest* di una situazione giuridicamente qualificata in quanto meritevole di tutela<sup>216</sup>. I diritti fondamentali come l'ambiente<sup>217</sup>, dunque, non possono esserne privati<sup>218</sup> con conseguente ammissibilità al risarcimento del danno non patrimoniale prodotto dalla compromissione degli stessi, per realizzare una riparazione piena ed integrale non soltanto nel caso di pregiudizio nominato dalla legge<sup>219</sup>, ma anche quando, per l'appunto, esso rappresenti conseguenza diretta ed immediata<sup>220</sup> della lesione di un interesse<sup>221</sup>. L'indirizzo ha trovato peraltro conferma nella più attenta giurisprudenza

---

<sup>214</sup> Nel caso di perdita di una risorsa naturale in seguito alla distruzione di un bosco, contaminazione del terreno, dell'aria o dell'acqua, si potrebbe ricorrere ad un intervento legislativo che consenta al proprietario dell'immobile che abbia provveduto al ripristino dello *status quo ante* di chiedere il rimborso delle spese al danneggiante come accade in Germania; Sul punto cfr. E. REHBINDER, 'A German Source of Inspiration? Locus Standi and Remediation Duties under the Soil Protection Act, the Environmental Liability Act and the Draft Environmental Code' in Betlem, G. and Brans, E. (eds.), *Environmental Liability in the EU – The Proposed Directives, GMOs and Mineral Resource Extraction* (London, Cameron May, forthcoming 2004). Inoltre si potrebbe ipotizzare il riconoscimento della legittimità ad agire non solo in capo singolo, ma anche a tutte quelle associazioni portatrici di questi interessi che dal danno ambientale subiscono un pregiudizio non necessariamente legato alla salute o alla proprietà, qualificabile tuttavia come danno serio e apprezzabile in termini di danno conseguenza ex artt. 1223 e 1227 c.c. Si veda, però, in senso contrario, U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente*, cit.,

<sup>215</sup> S. RODOTA', *Il problema della responsabilità civile*, Milano 1964, p. 139 ss.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 22 s.

<sup>216</sup> Sul punto si v. P. RESCIGNO, *Introduzione al codice civile*, Bari, 1991.

<sup>217</sup> Si cfr. Corte Cost. n. 210/1987, cit., ove si afferma che già prima della riforma del titolo V è rinvenibile nella Costituzione un riconoscimento specifico della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività; in tal senso si v. anche Corte Cost. n. 641/1987.

<sup>218</sup> F.D. BUSNELLI, *Il danno alla persona: un dialogo incompiuto tra giudici e legislatore*, in *Danne e resp.*, 2008, p. 609 s.

<sup>219</sup> In tal senso si cfr. l'art. 313 del d. lgs. n. 152/2006 cit. con riferimento alla salute e ai beni di proprietà dei singoli.

<sup>220</sup> L'art. 1225 c.c. in tema di causalità giuridica dispone *expressis verbis* il risarcimento di tutti quei pregiudizi che siano conseguenza diretta ed immediata o mediata purché normale dell'evento di danno.

<sup>221</sup> Cfr. M. FRANZONI, *Dei fatti illeciti (artt. 2043-2059)* in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca* a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 1993.

di legittimità<sup>222</sup> che, seppur non indicando un criterio di selezione delle situazioni giuridiche rilevanti<sup>223</sup>, rimanda alla mera sussistenza di una causalità immediata e diretta di un interesse meritevole<sup>224</sup>, qual è il danno morale soggettivo all'ambiente, ammettendone il risarcimento quando sia conseguenza dell'attività illecita altrui.

Inoltre non si può non tener conto del parallelismo tra l'ingiustizia del danno<sup>225</sup>, riferita a situazioni giuridiche diverse dal diritto soggettivo assoluto, ciononostante meritevoli di tutela, e il venir meno della rigorosa tipicità del danno non patrimoniale<sup>226</sup>, risarcibile anche laddove una norma puntuale non lo contempri, a fronte della lesione di

---

<sup>222</sup> Cass. S.U. n. 2515/2002, in *Giur. it.*, 2002, 1270, ove i giudici ammettono che in caso di disastro colposo è risarcibile il danno non patrimoniale *sub specie* di danno morale soggettivo subito da chi abita o lavora in un certo contesto se si prova in concreto di aver subito un turbamento psichico di natura transitoria a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti.

<sup>223</sup> L'art. 2 Cost. è clausola generale aperta, che non ammette una elencazione tassativa di diritti inviolabili, potendo essi cambiare, modificarsi o nascere in base all'evoluzione dei rapporti sociali. Sul punto si v. F. GAZZONI, *L'art. 2059 c.c. e la Corte costituzionale: la maledizione colpisce ancora*, in *Resp. civ. prev.*, 2003, p. 1306 s.; E. NAVARRETTA, *Diritti inviolabili e risarcimento del danno*, Torino, 1996.

<sup>224</sup> Sul punto si v. anche la storica sentenza n. 500/1999 delle Sezioni Unite di Cassazione che nell'ammettere la risarcibilità dell'interesse legittimo afferma che è sufficiente l'esistenza di una posizione meritevole di tutela in base all'ordinamento per poter accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c.; cfr. C.M. BIANCA, *La responsabilità*, Milano, 1994, p. 113 s.

<sup>225</sup> Sulla nozione di ingiustizia del danno ampia la letteratura: G. ALPA, *La responsabilità civile. Parte generale*, Milano 2010, p. 358 s.; R. SACCO, *L'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043*, in *Foro pad.*, 1960, p. 1420 s.; P. SHLESINGER, *La "ingiustizia" del danno nell'illecito civile*, in *Jus*, 1960, p. 338. s.; S. RODOTA', *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, p. 46. s.; G. CIAN, *Antigiuridicità e colpevolezza. Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, 1966, p. 154 s.; P. TRIMARCHI, *Illecito (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, p. 90 s.; R. SCOGNAMIGLIO, *Responsabilità civile*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, 1962, XV, p. 628; P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R SACCO, Torino, 1998, p. 567 s.; E. NAVARRETTA, *Il danno ingiusto*, in *Diritto civile*, diretto da N. LIPARI e P. RESCIGNO coordinato da A. ZOPPINI, *Attuazione e tutela dei diritti*, IV, *La responsabilità e il danno*, III, Milano, 2009, p. 137 s.; G. VISINTINI, *Trattato breve della responsabilità civile. Fatti illeciti, inadempimento, danno risarcibile*, Padova, 2005, p. 38 s.

<sup>226</sup> L'impostazione più risalente ammetteva il risarcimento del danno non patrimoniale solo nel caso di espressa previsione legislativa; nel corso degli ultimi anni si è abbracciato, al contrario, l'approccio che relativizza il principio di tipicità del danno non patrimoniale e che prevede la possibilità di agire in giudizio ogni volta che ad essere leso sia un diritto fondamentale della persona, anche senza che vi sia una norma specifica che ne ammetta la risarcibilità.

valori inviolabili della persona ex art. 2 Cost. e per ciò solo in grado di soddisfare la riserva di legge dell'art. 2059 c.c.<sup>227</sup>.

La violazione del diritto all'ambiente, in quanto diritto fondamentale, non può essere sottoposto ad altri limiti oltre quelli della meritevolezza<sup>228</sup> e dimostrazione del pregiudizio subito, in quanto si configura oltre che nel venir meno di utilità ambientali (sulle quali il privato ha fatto affidamento) anche nella sincopata libertà di azione e di vita, oltre che nei controlli sanitari, talvolta coattivi, determinando, in tutti questi casi, posizioni soggettive differenziate<sup>229</sup> che pongono il soggetto leso in una condizione tutt'altro che assimilabile al resto della collettività e come tale, meritevole di salvaguardia dall'ordinamento giuridico<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Per “casi previsti dalla legge” si intendono non più e non solo norme puntuali, ma anche tutti quei precetti costituzionali che garantiscono i diritti inviolabili e ne impongono la piena tutela indipendentemente dall'illecito penale, introducendo così un concetto di ingiustizia costituzionalmente qualificata rafforzata dall'inerenza del diritto leso ai valori inviolabili delle persona. Sul punto illuminante la più recente giurisprudenza della Corte di legittimità: Cass. Civ. n. 8827 e n. 8828; Cass. Sez. un. 11 novembre n. 2008/26972.

<sup>228</sup> Si potrebbe utilizzare il criterio della *vicinitas*, non solo come riconoscimento della legittimazione dei singoli che agiscono a tutela del bene ambiente ma anche quale criterio che evidenzia la stretta correlazione tra soggetto e bene di cui si lamenta la lesione, in modo da distinguere pretese serie da quelle prive di fondamento. Sul criterio della *vicinitas* si v. Cons. Stato Sez. V, 31-03-2011, n. 1979.

<sup>229</sup> P. RESCIGNO, *Introduzione al codice civile*, 1991, cit. p. 159 s. l'autore sottolinea che “oggetto di tutela non è solamente il diritto soggettivo ma ogni interesse socialmente apprezzabile”. Nel fare ciò richiama, tra le più pregnanti novità in tema di fatto illecito, la disciplina del danno ambientale.

<sup>230</sup> Sul danno ambiente come danno ingiusto si cfr. in particolare E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, cit., p. 247 s. Il danno all'ambiente è danno ingiusto anche alla luce della recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte di Strasburgo (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 10 gennaio 2012 - Ricorso n 30765/08 - Di Sarno e altri c. Italia) ha ritenuto che il danno ambientale, provocato dal cattivo funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti (e denunciato da diciotto cittadini italiani, con ricorso proposto contro la Repubblica italiana per violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione, in particolare l'art. 8), sia tale da “colpire il loro benessere” e ha dichiarato che vi è stata violazione dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo materiale, con ciò riconoscendo il lamentato danno morale che, tuttavia, è stato ritenuto sufficientemente riparato con la constatazione della violazione. La Corte (par. 104) ha ricordato “che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare”; in particolare, si afferma nella pronuncia: “i ricorrenti sono stati costretti a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade almeno dalla fine del 2007 al mese di maggio 2008. La Corte ritiene che questa situazione abbia potuto portare ad un deterioramento della qualità di vita degli

Ciò collide con la disciplina del codice dell'ambiente; infatti, da un'attenta ermeneusi delle norme sul danno si può dedurre che l'obiettivo principale perseguito dal legislatore è stato ottenere, in modo anche derogatorio alla normale disciplina in tema di illecito civile, il ripristino della situazione originaria senza la necessità di una specifica richiesta della parte in causa in quanto disposta *ex officio*<sup>231</sup>. La *ratio* della disciplina mira alla ricomposizione dello stato dei luoghi preesistenti all'*eventus damni* ponendo l'accento sul ruolo rieducativo più che sul fine riparatorio che dovrebbe, al contrario e più giustamente, connotare tale disciplina.

La Corte di legittimità delle Sezioni Unite ha chiarito che la giustificazione alla base di questo ordine di preferenza dei rimedi è rinvenibile nell'intento di favorire una coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale ed i beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi<sup>232</sup>, dimenticando però che non sempre il risarcimento in forma specifica<sup>233</sup> è sufficiente alla ricomposizione e riparazione degli interessi in gioco potendo gli stessi essere diversi da quelli del semplice ripristino del bene o dal pagamento di una somma idonea ad una messa in ripristino<sup>234</sup>.

---

interessati e, in particolare, nuocere al loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. Pertanto nel caso di specie è applicabile l'articolo 8 (...). La Corte ritiene che la presente causa verta non su una ingerenza diretta nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio dei ricorrenti che si sarebbe materializzata con un atto delle autorità pubbliche, ma sulla lamentata omissione di queste ultime nell'adottare misure adeguate per assicurare il corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nel comune di Somma Vesuviana. La Corte ritiene quindi appropriato porsi sul piano degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione" ed afferma che "gravava sullo Stato l'obbligo positivo di adottare delle misure ragionevoli ed idonee in grado di proteggere i diritti delle persone interessate al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, in genere, al godimento di un ambiente sano e protetto".

<sup>231</sup> S. PATTI, *La valutazione del danno ambientale*, in BUSNELLI-PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 100 ss.; S. MAZZAMUTO, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18 della legge n. 349 del 1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 699 s.; M. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 599 ss.; L. M. DELFINO, *Ambiente e strumenti di tutela: la responsabilità per danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2002, 873.

<sup>232</sup> Sul punto interessante l'arresto della Cass. Civ. S.U. n. 440/1989.

<sup>233</sup> Si cfr. C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1987, p. 517 s, ID., *Il risarcimento in forma specifica come risarcimento del danno*, in *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, a cura di S. Mazzamuto, Napoli 1989, p. 513 s.

<sup>234</sup> Basti ricordare i disastri ambientali di Chernobyl (26 aprile 1986), di Seveso (10 luglio 1976) e, più di recente, la catastrofe in Giappone.

La configurazione del danno non patrimoniale, alla stregua di lesione di un interesse della personalità, pone l'accento su un piano diverso da quello del risarcimento in forma specifica, essendo il danno alla persona<sup>235</sup> campo di elezione del risarcimento per equivalente. Se al danno biologico<sup>236</sup>, che fa perno su criteri obiettivi, come l'accertamento medico-legale, si può agevolmente affiancare il sistema tabellare<sup>237</sup>, ciò non può dirsi per il danno morale soggettivo e per quello esistenziale, attinenti entrambi a profili intrinseci della persona<sup>238</sup>. E' chiaro dunque che l'accertamento è opinabile basandosi prevalentemente, ai fini dell'*an* e del *quantum*, su presunzioni legali<sup>239</sup>.

<sup>235</sup> G. BONILINI, *Il danno non patrimoniale*, Milano, 1983, p. 29 ss.; ID., *Il danno non patrimoniale*, in *La responsabilità civile*, V, diretta da G. Alpa e M. Bessone, in *Giur. sist. dir. civ. e comm.*, fondata da W. Bigiavi, Torino, 1987, p. 388; L. BIGLIAZZI GERI, *Interessi emergenti, tutela risarcitoria e nozione di danno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1996, p. 54 s.; G. ALPA, *Responsabilità civile e danno. Lineamenti e questioni*, Bologna, 1991, p. 463 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Il danno biologico: una categoria italiana del danno alla persona*, in *Europa e dir. priv.*, 1998, p. 274 s.; V. SCALISI, *Danno alla persona e ingiustizia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, I, p. 147 s.

<sup>236</sup> Si v. art. 313. del d. lgs. 152/2006 cit.

<sup>237</sup> Si v. Cass. n. 8827/2003 in *Corriere giur.*, 2003, p. 1017 ss., con nota di M. FRANZONI, *Il danno non patrimoniale, il danno morale: una svolta per il danno alla persona*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 819 s., con note di F.D. BUSINELLI, *Chiaroscuri d'estate. La Corte di Cassazione e il danno alla persona*, G. PONZANELLI, *Ricomposizione dell'universo non patrimoniale: le scelte della Corte di Cassazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, p. 675 s.; si v. anche Cass. n. 8828/2003, in *Corr. giur.*, 2003, p. 1024 s.; in *Rass. dir. civ.*, 2005, p. 1104 s., con nota di G. CAIEFFA, *L'art. 2059 c.c. profili riparatori (e risarcitori?) del danno alla persona*, in *Danno e resp.* 2003, p. 816 s, con nota di M. DI MARZIO, *Il danno esistenziale e le sentenze gemelle*, in *Giur. it*, 2004, p. 29. Cfr. inoltre Corte Cost. n. 233/2003, in *Danno e resp.*, 2003, p. 939 s. con note di M. BONA, *Il danno esistenziale busca alla porta e la Corte Costituzionale apre (verso il "nuovo" art. 2059)*; P. PERLINGIERI, *L'art. 2059 c.c. uno e bino: una interpretazione che non convince*, in *Corriere. giur.*, 2003, p. 1028 s.

<sup>238</sup> Si v. Cass. civ. sez. III n. 14402/2011 che afferma la necessaria integralità del risarcimento del danno esistenziale che non può essere ridotto, neppure indirettamente ad una frazione del danno biologico, ma deve essere valutato equitativamente in relazione al caso concreto, in quanto motiva la S.C., occorre verificare quali aspetti relazionali siano stati presi in considerazione nel caso sottoposto al vaglio del giudice.

<sup>239</sup> Si cfr. Cass n. 6572/2006 che ha affermato che il G.L. può far ricorso in via esclusiva alla presunzioni "*purchè, secondo le regole di cui all'art. 2727 c.c. venga offerta una serie concatenata di fatti noti, ossia di tutti gli elementi che puntualmente e nella fattispecie concreta (e non in astratto) descrivano: durata, gravità, conoscibilità all'interno ed all'esterno del luogo di lavoro della operata dequalificazione, frustrazione di (precisate e ragionevoli) aspettative di progressione professionale, eventuali reazioni poste in essere nei confronti del datore comprovanti la avvenuta lesione dell'interesse relazionale, gli effetti negativi dispiegati nella abitudini di vita del soggetto; da tutte queste*

Data l'impossibilità del ripristino dello *status quo ante* del bene in questione<sup>240</sup>, assume ruolo determinante la valutazione equitativa di cui agli artt. 1226 e 2056 comma secondo, c.c.<sup>241</sup>, sorretta dagli elementi di esperienza e coscienza sociale, di cui il giudice è l'interprete, oltre che su prove presuntive o indiziarie a fondamento del pregiudizio subito<sup>242</sup>.

Per eludere il rischio di un meccanismo di tipo quasi indennitario<sup>243</sup> che allarghi in modo tendenzioso l'area del danno risarcibile<sup>244</sup>, si dovrà partire dall'interesse<sup>245</sup> quale elemento costituzionale imprescindibile in ogni situazione posta al vaglio dell'interprete e dal quale si potrà poi

---

*circostanze, il cui artificioso isolamento si risolverebbe in una lacuna del procedimento logico (tra le tante Cass. n. 13819 del 18 settembre 2003), complessivamente considerate attraverso un prudente apprezzamento, si può coerentemente risalire al fatto ignoto, ossia all'esistenza del danno, facendo ricorso, ex art. 115 c.p.c., a quelle nozioni generali derivanti dall'esperienza, delle quali ci si serve nel ragionamento presuntivo e nella valutazione delle prove".*

<sup>240</sup> In particolare si v. Cass. civ. sez. III n. 16448/2009 ove si afferma che l'unica forma di liquidazione, per ogni danno privo delle caratteristiche della patrimonialità, è quella equitativa. Una precisa quantificazione pecuniaria è solo quando esistano dei parametri normativi fissi di commutazione, in difetto degli stessi non può mai essere provato il suo preciso ammontare fermo restando il dovere del giudice di dar conto delle circostanze di fatto e di diritto da lui apprezzate nel compimento della valutazione equitativa e del percorso logico giuridico che lo ha condotto a quella soluzione.

<sup>241</sup> Sulla valutazione equitativa si v. C. CASTRONOVO, *Il danno alla persona tra essere e avere*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 237 s.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il danno morale*, in *Riv. dir. civ.*, 1957, p. 597 s.; G. PONZANELLI, *Le tre voci di danno non patrimoniale: problemi e prospettive*, in *Danno e resp.*, 2004.

<sup>242</sup> Sul punto si v. Corte dei Conti, Sezioni riunite, n. 10/2010

<sup>243</sup> G. PONZANELLI, *Il "nuovo" art. 2059*, in G. Ponzanelli (a cura di), *il "nuovo" danno non patrimoniale*, Cedam, Padova, 2004, p. 66 s.

<sup>244</sup> Si v. Cass. n. 3284/2008, in *Danno e resp.*, 2008, p. 445 s. Nel caso in questione la pretesa risarcitoria avanzata era stata avanzata in ordine alla collocazione di un lampione per l'illuminazione pubblica, posizionato ad una distanza tale da consentire a eventuali malintenzionati di accedere all'appartamento. La vicenda giunta alla Suprema Corte è stata l'occasione per affermare che stress psicologico e timore vengono in gioco solo quando siano conseguenza di un interesse costituzionalmente protetto, il quale va previamente individuato in quanto "né la serenità né la sicurezza costituiscono diritti fondamentali di rango costituzionale inerenti alla persona".

<sup>245</sup> Cfr. in tema di disastro ambientale, Cass. n. 11059/2009 nella quale si fa riferimento all'interesse per distinguere posizioni tutelabili da quelle che invece non risultano pregiudicate. In particolare la Corte afferma che è ammissibile il risarcimento del danno non patrimoniale, derivante dal reato di disastro ambientale, a coloro che si trovano con stabilità in prossimità del luogo in cui si è verificato l'evento e che siano stati sottoposti, in quanto soggetti a rischio, a ripetuti controlli sanitari sia nell'immediatezza dell'evento sia successivamente per parecchi anni.

procedere, secondo le coordinate qui tratteggiate, per distinguere richieste futili da quelle meritevoli.