

# La lesione del diritto all'ambiente tra interesse legittimo e diritto soggettivo

EVA LECCESE\*

SOMMARIO: 1. Il problema ambiente, 347 – 2. L'individuo e l'ambiente: le situazioni soggettive e la lesione, 356 – 3. Il diritto all'ambiente tra interesse legittimo e diritto soggettivo, 361.

## 1. Il problema ambiente

Con l'introduzione del Codice ambientale<sup>1</sup> si è portato a compimento un processo che ha avuto inizio negli anni sessanta<sup>2</sup> e che ha visto come momento caratterizzante la l. 349/ 1986 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale). La normativa in questione, infatti, pone ordine e sistema le materie della valutazione di impatto ambientale, della difesa del suolo, della tutela delle acque, della gestione delle risorse idriche, della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati, della tutela dell'aria e, infine, del danno all'ambiente e ciò per l'adeguamento della disciplina interna alla legislazione comunitaria in materia ambientale<sup>3</sup>.

Il processo di adeguamento però è stato alquanto difficoltoso e non lineare. L'obiettivo della direttiva di armonizzare le discipline della responsabilità civile negli stati membri, con l'introduzione di normative volte a introdurre nei sistemi nazionali fattispecie di responsabilità oggettiva per il danno ambientale causato da operatori economici<sup>4</sup>, era stato perseguito dal nostro legislatore con la previsione in materia

\* Professore di Diritto privato nell'Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara".

1. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, in *GU*, 14 aprile 2006, n. 88, S.O. n. 96, che ha già subito modifiche.

2. Il primo fatto di rilievo, pone in luce M. S. GIANNINI, « *Ambiente* »: *Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 16, è stata la cd. Commissione Franceschini (« Commissione d'indagine per la tutela e a valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio ») che si fece con la legge 26 aprile 1964, n. 310. I risultati furono resi pubblici nel 1967 con una relazione (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia, Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e a valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967, vol. 3), importante — si segnala — non solo per la cospicua documentazione e la parte prospettica, ma soprattutto per la proposizione di « una nuova sistematica di ordini concettuali » con l'introduzione della nozione di « bene culturale » per unificare le nozioni normative preesistenti di « cose di interesse storico, archeologico, artistico » e di « bellezze naturali ».

3. 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, in *GUCE*, L 143, 30 aprile 2004, p. 56.

4. Cfr. considerando n. 8: « La presente direttiva dovrebbe applicarsi, con riferimento al danno ambientale, alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente. In linea di principio, tali attività dovrebbero essere individuate con riferimento alla normativa comunitaria pertinente che prevede requisiti normativi in relazione a certe attività o pratiche che si considera presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l'ambiente ».

di differenti formule di responsabilità, il tutto, però, tra contraddizioni e retaggi di una precedente quanto consolidata tradizione che ha trovato espressione nella disposizione in materia di risarcimento del danno all'ambiente (art. 311). La parte sesta del testo normativo, « Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente », disciplinava, e disciplina tuttora, con separate disposizioni, a loro volta contenute in titoli differenti, la prevenzione e il ripristino ambientale (artt. 304–308 del titolo II) e il risarcimento del danno ambientale (art. 311 del titolo III). Nelle prime due ipotesi, l'imputazione dei costi avviene utilizzando dei criteri oggettivi: l'operatore sostiene i costi delle iniziative a meno che non possa provare che il danno ambientale o la minaccia dipendano da circostanze espressamente previste dalla legge o, in talune ipotesi, che non sia a lui attribuibile un comportamento doloso o colposo. L'art. 311, invece, riproponeva, nella originaria stesura, la medesima formula di responsabilità soggettiva contenuta nel precedente (ed espressamente abrogato: cfr. art. 318, n. 2, lett. a) art. 18 della legge 349/386, senza alcun riferimento agli operatori professionali, destinatari invece delle previsioni della direttiva; la previsione, poi, della possibilità del risarcimento del danno ambientale per equivalente patrimoniale in luogo del risarcimento in forma specifica<sup>5</sup> si poneva in netta controtendenza rispetto alle prospettive di sviluppo indicate della evoluzione comunitaria della disciplina in materia di impedire che le riparazioni vengano sostituite mediante risarcimenti pecuniari.

Tali questioni hanno dato luogo alla procedura d'infrazione<sup>6</sup> per violazione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>7</sup>. In ottemperanza agli obblighi derivanti dalla

5. Art. 311, I comma.

6. 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.

7. Rileva al riguardo la Commissione (Commissione Europea — Parere motivato complementare — Infrazione n. 2007/4679 — 26.I.2012): « L'art. 311, comma 2, del d.lgs. 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 ». La Commissione ha contestato, ancora, la non conformità del decreto legislativo 152/2006 alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale in relazione alla previsione del risarcimento pecuniario in luogo della riparazione, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva. 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 ma aveva tenuto ferma la possibilità per il danneggiante del risarcimento pecuniario in via sostitutiva qualora la riparazione primaria, complementare e compensativa venisse omessa o risultasse impossibile o eccessivamente onerosa, con ciò confermando, a parere della Commissione, « 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 ». La legge 6 agosto 2013, n. 97, Legge europea 2013, con l'art. 25, ha apportato le modifiche alla parte VI del codice ambientale con la finalità di eliminare ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente patrimoniale, concentrandosi invece sulla riparazione e sul ripristino; in particolare, la lettera i, ha sostituito parte del II comma dell'art. 313 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

procedura d'infrazione, il legislatore nazionale<sup>8</sup>, ha "riscritto" il secondo comma dell'art 311, riferendosi espressamente agli operatori professionali e recidendo il legame tra responsabilità e criteri di imputazione soggettiva e tra risarcimento per equivalente patrimoniale e danno ambientale, dando così corretta attuazione alla direttiva.

Ogni questione, dunque, sembra risolta, avendo trovato risposta sul piano normativo, con la disciplina in questione, le esigenze di organicità e sistematicità della materia, le richieste di più efficaci interventi legislativi in linea con le tendenze europee in materia; ma la realtà è ben altra e il dibattito culturale sviluppatosi sul tema in epoca meno recente presenta ancora momenti di grande attualità e spunti riflessivi problematici che molto difficilmente possono ritenersi superati dal susseguirsi di prolisse, poco chiare e, talora, contraddittorie disposizioni contenute nel codice ambientale. Il nuovo assetto normativo, dunque, non ha eliminato i problemi di un tempo ma, molto probabilmente, ne ha evidenziato ulteriori profili, riproponendo, così, il "problema ambiente"<sup>9</sup>; e se la discussione sull'ambiente presenta profili di emergenza sempre nuovi, una riflessione attenta porta a ricercarne le ragioni nell'essenza stessa delle questioni discusse, nell'essere cioè il dibattito sull'ambiente più in generale, il dibattito sulla persona e sui suoi diritti<sup>10</sup>. La tutela dell'ambiente, le modalità con le quali una società compone, nell'utilizzazione delle risorse, il rapporto tra generazioni presenti e generazioni future<sup>11</sup>, la scelta di considerare l'ambiente « un "bene pubblico" per il quale è responsabile la società

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»; ancora, e con la medesima finalità, la lettera l) sopprime il 3 (oltre che il 2°) comma dell'art 314 relativo alla quantificazione del danno che faceva espresso riferimento al risarcimento per equivalente patrimoniale ove non fosse « motivatamente possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica ». È indubbio che la finalità delle modifiche apportate, conformemente all'obiettivo fissato dalla direttiva comunitaria, sia quello di impedire che le riparazioni vengano sostituite da risarcimenti pecuniari; va rilevato, tuttavia, come il primo comma dell'art. 311 contenga ancora il riferimento al risarcimento per equivalente patrimoniale, il che, in una visione complessiva della "novella", non può che attribuirsi a una dimenticanza del legislatore.

8. 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.

9. « L'ambiente non è un bene, bensì è un problema » — scrive SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 227 — « non c'è un oggetto che si chiami ambiente. C'è un interesse soggettivo a condizioni di esistenza che si chiamano ambiente ».

10. Ricorrenti, in dottrina, le riflessioni in tal senso; v., ad es., S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, p. 2: «La necessità di studiare il tema dell'ambiente in modo unitario emerge, in primo luogo, a nostro avviso, dai collegamenti che il problema della tutela dell'ambiente presenta con in diritti fondamentali della persona». P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente e i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 479: « Uomo e ambiente appaiono cioè strettamente e indissolubilmente collegati e la conseguenza è che la tutela degli interessi dell'ambiente si fondono e si confondono con la tutela degli interessi di tutti gli uomini ». CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 196; A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, 1981, p. 503 ss.

11. Rapporto Brundtland — *Il nostro Futuro comune* (1987), pubblicato con il titolo *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, 1988, con prefazione di G. Ruffolo: lo sviluppo sostenibile è « lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri ».

nel suo complesso piuttosto che un soggetto singolo che ha causato danni all'ambiente»<sup>12</sup> o, al contrario, un bene di tutti e di cui tutti, singolarmente, rispondono nell'ipotesi di danno, l'internalizzazione o l'esternalizzazione dei costi — con le differenti conseguenze sul sistema economico, sulla concorrenza e sul mercato — la scelta degli strumenti legislativi per l'attuazione delle rispettive politiche sono temi strettamente interconnessi, la cui dimensione è per l'appunto sociale, politica, economica e giuridica al tempo stesso<sup>13</sup>.

È questo, per il giurista, il campo dell'inquietudine e del disagio, dove riaffiorano problematiche antiche<sup>14</sup> quali la funzione della responsabilità civile<sup>15</sup>, l'isolamento in cui vive, nel diritto privato, il diritto all'ambiente, come interesse diffuso (o collettivo) e la necessità di allargare, alleggerire le stretta e pesante corazza del diritto soggettivo<sup>16</sup> — che riflette una struttura essenzialmente proprietaria — il risarcimento del danno all'ambiente; prima ancora, e a monte, la tutela preventiva e i suoi strumenti: si delinea, così, il difficile rapporto tra pubblico e privato che se da un lato ha isolato il civilista<sup>17</sup> non lo ha, però, tranquillizzato. La molteplicità degli studi sul tema, volti non solo a evidenziare il profilo "privatistico" della materia ma a indicare la percorribilità di una strada che conduce alla tutela di un interesse della collettività grazie anche a una efficace tutela dell'interesse del singolo individuo, azionata dal singolo<sup>18</sup>, testimonia ampiamente come l'ambiente non sia problema a carattere essenzialmente

12. *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, in COM (2000), 66 def., pp. 2–3.

13. « 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., 5 aprile 2002, n. 22539, in *Giur. it.*, 2003, p. 696; tale ultimo principio è stato successivamente ribadito da Cass. pen., 2 dicembre 2004, n. 46746, in *Arch. Nuova Proc. Pen.*, 2005, p. 181 e Cass. pen., 25 maggio 2007, n. 20681, in *www.deaprofessionale.it*.

14. L. V. MOSCARINI, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, p. 489, pone in luce l'impegno della dottrina civilistica sui « due grandi temi, concettualmente autonomi, della responsabilità civile e dell'ambiente » evidenziando, anche, l'enorme sfasatura temporale degli studi in materia: all'attenzione antica al tema della responsabilità civile ha fatto seguito solo in anni relativamente recenti un diffuso interesse e uno sviluppo degli studi giuridici sull'ambiente e sulle forme della sua tutela.

15. È d'obbligo il riferimento alle opere di TRIMARCHI (*Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961) e RODOTÀ (*Il problema della responsabilità civile*, Milano 1967).

16. Proprio l'idea del diritto soggettivo nella sua configurazione tradizionale induce parte della dottrina a ritenere che non possa configurarsi un diritto soggettivo all'ambiente: « un diritto soggettivo privato, se inteso in modo rigoroso, si dovrebbe tradurre di norma o in uno *jus excludendi*, avente a oggetto un'entità determinata, o in una pretesa, giuridicamente azionabile, a comportamenti altrui, anch'essi determinati; perciò in materia ambientale, una simile formulazione appare inammissibile e paralizzante »: LIBERTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, p. 632, e, più diffusamente, in *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 547 ss.

17. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 51: « Il compito del civilista di fronte alla tematica dell'ambiente consiste in primo luogo nell'accertare quale funzione può svolgere il diritto privato per la tutela dell'ambiente, cioè nel verificare se e in quale misura le regole di questo ramo dell'ordinamento possano garantire il raggiungimento di tale finalità. Si è infatti dubitato che gli strumenti privatistici siano idonei a offrire protezione giuridica a interessi che non sempre appaiono direttamente — o esclusivamente — riferibili a un determinato soggetto e la cui realizzazione sembra spesso trascendere le possibilità e la competenza del singolo ».

18. Aspetto, questo, evidenziato da M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 203.

pubblicistico. Dal fervore delle ricerche, e pur nella diversità delle impostazioni che caratterizzano il pensiero di quanti da anni, nel campo del diritto civile, si occupano di ambiente, sembra possibile isolare una chiara e precisa indicazione: l'insufficienza per il singolo di una tutela solo pubblicistica del bene ambiente che, ricorda la Corte Costituzionale<sup>19</sup>, è « diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività » e comprende, nella sua concezione unitaria, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Questo rapporto tra individuale e collettivo colora l'area nella quale si è sviluppata, negli anni in cui era ancora lontana la legge 349/1986, tutta una elaborazione dottrinale finalizzata a segnalare la necessità di una prospettiva anche "individuale" di studio del problema ambiente e a proporre l'utilizzo di strumenti, di cui il diritto civile dispone, per attuare una tutela privatistica del bene ambiente. Si delinea, così, la configurazione del diritto all'ambiente quale diritto della personalità<sup>20</sup> e la possibilità (necessità) di utilizzare, per la tutela del singolo, il collegamento tra disposizioni civilistiche quali l'art 844 c.c. e le norme in materia di responsabilità civile<sup>21</sup>. Il disagio della dottrina — ampiamente testimoniato proprio da questi sforzi ricostruttivi<sup>22</sup> — di fronte al vuoto normativo mai colmato dalle inappaganti utilizzazioni dell'art. 844 c.c.<sup>23</sup>, e reso ancora più palese da qualche coraggiosa pronuncia dei giudici che, pur in presenza di un regime tutto improntato alla responsabilità per colpa, hanno attuato, di fatto, una responsabilità oggettiva<sup>24</sup>, non è venuto meno con l'avvento dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, soluzione ritenuta dai più inadeguata alla complessità del tema<sup>25</sup> ma, in ogni caso, intervenuta a segnare una presenza, sotto il profilo civilistico, in quella che è stata significativamente indicata<sup>26</sup>

19. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, p. 346.

20. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit.

21. VISINTINI, *Immissioni e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, p. 690 ss.

22. Si segnala anche, in questo ambito, l'indicazione proveniente dalla dottrina che si è occupata di rileggere gli usi civici (MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2003, p. 249 ss.), della funzione di protezione ambientale degli stessi, volta a tutelare i beni civici in funzione di una conservazione della natura e del paesaggio; sottolinea, però, Marinelli, come tale funzione sia dovuta all'interpretazione della Corte Costituzionale (Corte cost., 27 giugno 1986, nn. 151, 152, 153, in *Foro it.*, 1986, I, c. 2689 ss.), seguita poi da dottrina e giurisprudenza, più che al legislatore il quale: « in realtà [...] si è pronunciato al riguardo soltanto in modo indiretto, attraverso l'indicazione dei beni civici come beni da tutelare all'interno della legge 8 agosto 1985, n.431 e con altri riferimenti che non appaiono però decisivi per la costruzione di un indirizzo omogeneo che costruisca e affermi tale nuova funzione ambientale come sostitutiva della tradizionale funzione agricola ».

23. « La norma è infatti destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi. Si comprende quindi che il criterio della normale tollerabilità in essa accolto vada riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non possa essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale, alla cui tutela è rivolto in via immediata tutto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva [...]. Resta salva in ogni caso l'applicabilità del principio generale di cui all'art. 2043 c.c. »: Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Giur. it.*, 1975, I, p. 1, c. 3.

24. Trib. Milano, 17 novembre 1988, *Riv. Giur. Ambiente*, 1990, p. 314 ss. e, più recentemente, trib. Milano, 21 ottobre 1999, in *Nuova giur. civ.*, 2000, I, p. 558.

25. L'angusta prospettiva nella quale si è mosso il legislatore italiano del 1986, soprattutto se considerata alla luce della disciplina comunitaria e del dettato costituzionale, è evidenziata da P. PERLINGIERI nella *Presentazione a Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Esi, 1991, p. 5.

26. F. GIAMPIETRO, *Intervento*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 257: « La tematica del danno ambientale rischia di collocarsi più che in una terra di nessuno, in una zona di conflitto tra pubblicisti e privatisti »

come “terra di nessuno” o “zona di conflitto” tra pubblicisti e privatisti della responsabilità per danno all’ambiente. Ma, in un angolo visuale completo, le soluzioni date dal legislatore del 1986, per la prima volta, e ribadite nel 2006 non convincono: per ciò che concerne la responsabilità per danno all’ambiente, infatti, si trattava, ancora una volta, di un’ipotesi di responsabilità per colpa; la stessa nozione di danno ambientale, inoltre, che la legge del 1986 ha codificato<sup>27</sup> e che costituiva in virtù dell’art. 18 e dell’art. 311 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (nel quale il primo era stato interamente trasfuso) un illecito civile generale<sup>28</sup>, non è di tutta evidenza come sembra, nonostante l’adeguamento alla nozione contenuta nella direttiva sul danno all’ambiente che espressamente separa il danno alle biodiversità e alla contaminazione dei siti dal danno tradizionale. Il danno all’ambiente sembra, dunque, rappresentare il punto focale dell’indagine, il problema di fondo che presenta immediatamente, alla luce sia della normativa vigente che — e soprattutto — degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, un nodo da sciogliere: la Corte Costituzionale definisce il diritto all’ambiente come diritto fondamentale della persona e, ciononostante, il danno all’ambiente non è risarcibile al singolo. Anche la Suprema Corte perviene a una definizione di diritto all’ambiente come diritto fondamentale di ogni individuo nelle articolazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana: la lesione di tale diritto non è però risarcibile al singolo. Proprio con riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>29</sup> Rodotà<sup>30</sup>, nella *Relazione introduttiva* al convegno sul tema *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, sottolineava come la sentenza esprima una concezione unitaria del bene ambientale e contenga affermazioni definite di assoluta novità: l’ambiente come diritto fondamentale della persona e come diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente; auspicava, quindi, l’affermazione di un nuovo diritto fondamentale allargando così “il catalogo dei diritti fondamentali” la cui costruzione o allargamento « nell’ultima fase storica sono stati ovunque affidati alla creazione onoraria, e in primo luogo all’intervento delle Corti costituzionali »<sup>31</sup>. Il danno ambientale — affermava — « è oggi uno dei temi chiave della regolamentazione giuridica dei processi sociali, la sua assunzione o meno come diritto fondamentale avrebbe non solo un forte significato di principio, ma aiuterebbe a sciogliere perplessità e dubbi interpretativi che noi abbiamo di fronte »<sup>32</sup>.

Al momento attuale le riflessioni di allora spingono verso alcune constatazioni. Il tema del danno all’ambiente comprende tre grossi temi: l’ambiente, il danno, la responsabilità; se il profilo della responsabilità ha assunto un contorno ben definito, essendo oramai avvenuto, con l’introduzione del Codice ambientale<sup>33</sup>, l’adeguamento

27. ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 105.

28. A. POSTIGLIONE, *La responsabilità civile per danno ambientale nel quadro dell’unità della giurisdizione*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 117; P. MADDALENA, *Il danno all’ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 470; M. COMPORI, *Tutela dell’ambiente*, cit., p. 207.

29. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit.

30. RODOTÀ, *Relazione introduttiva in Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., pp. 11–19.

31. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, cit., p. 12.

32. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, cit., p. 12.

33. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, in *GU*, 14 aprile 2006, n. 88, S.O. n. 96.

alla normativa comunitaria che ha portato il nostro sistema a prevedere in materia differenti formule di responsabilità, resta irrisolto, invece, il problema della risarcibilità del danno all'ambiente come diritto fondamentale della persona.

Questi i temi di fondo il cui sviluppo, lungi dal precludere a un sereno percorso, dove i nodi si sciolgono e le soluzioni si delineano, apre invece le porte a un'ampia problematica dove di risolto vi è davvero poco.

Si discute, così, ancora, del rapporto dell'uomo con l'ambiente, del diritto all'ambiente e del bene ambiente; si propongono differenti soluzioni alla questione dei criteri di imputazioni della responsabilità, e frazionamenti di fattispecie e diversificazioni di discipline rappresentano la risposta normativa alla necessità di attuazione del principio "Chi inquina paga" introdotto nell'ordinamento comunitario dall'Atto unico<sup>34</sup> ed espresso dall'art. 174 del Trattato istitutivo della comunità Europea, (ora art. 191 TFUE); ma il principio in questione prospetta in termini chiari un problema, tuttora aperto, non più rinviabile: l'assunzione di responsabilità nei confronti delle attività inquinanti, la necessità di un trattamento differenziato rispetto a quelle biologiche<sup>35</sup>; la formula "Chi inquina paga" esprime un criterio, quello dell'imputazione dei costi dell'inquinamento al soggetto che ne è autore; è principio generale, espressione a sua volta di altro è più ampio principio per il quale la causazione del danno vincola il suo autore al risarcimento: è, più in generale la tematica della responsabilità civile che riaffiora, come le altre, nelle attuali riflessioni giuridiche sull'ambiente che hanno origini più lontane e comunque anteriori alla introduzione della legge 349/1986. A tale normativa, però, va riconosciuto l'indubbio merito di aver "istituzionalizzato" il dibattito sull'ambiente, dotando del "crisma legislativo"<sup>36</sup> il sintagma "danno ambientale"; da allora, la riflessione giuridica sull'ambiente muove quasi sempre da questo dato "primigenio" e si svolge lungo un percorso che evidenzia linee comuni e percorsi contrapposti, talora contraddittori, che caratterizzano tanto il clima di allora, infervorato dalla novità legislativa, quanto il confronto di oggi, particolarmente attento a segnalare le incongruenze dell'assetto legislativo determinatosi con il codice ambientale e le novità intervenute per effetto delle sollecitazioni comunitarie. Il sistema attuale, però, evidenzia le medesime problematiche di fondo e gli stessi nodi da sciogliere, con ciò confermando che i grandi temi sull'ambiente sono ancora quelli di allora: la nozione di ambiente, la tutela dell'ambiente come bene giuridico e la sua appartenenza, la posizione del singolo rispetto all'ambiente, il danno all'ambiente.

Il punto focale dell'immagine, che il dialogo animato da dottrina e giurispruden-

34. *Atto unico europeo*, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore, il 1° luglio 1987 (l. 23 dicembre 1986, n. 909 in *G.U.* 29 dicembre 1986, n. 300, S.O.) a opera del quale è stato aggiunto al Trattato il Titolo XVI (ora XIX), intitolato all'ambiente, che esprimeva nell'art. 130 R (sostituito con l'art. 174 dal Trattato sull'Unione europea, ora art.191) il principio in questione. Il principio, però, ha origini più lontane e, nel 1975, è stato oggetto di una specifica raccomandazione del Consiglio (*Raccomandazione del Consiglio, del 3 marzo 1975, n. 436 concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente*, in *G.U.C.E. n. L 194 del 25 luglio 1975 pp. 0001 — 0004*).

35. P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, cit., p. 15 e pp. 43-45.

36. ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 685; ID., *La natura giuridica del danno ambientale*, cit., p. 91 ss.

za restituisce, è senza dubbio rappresentato dal rapporto dell'uomo con l'ambiente prospettato in maniera differente a seconda che l'individuo venga considerato come singolo in quanto tale, come mostra di fare il giudice civile, o singolo come parte di una più ampia collettività alla quale fa capo il diritto alla fruizione dell'ambiente, come invece si orienta il giudice contabile. Strettamente connessa a tale ultima problematica è quella relativa al risarcimento del danno che ha visto convergere su posizioni comuni (danno pubblico) giudice civile e contabile pur partendo da posizioni diametralmente opposte e, precisamente, dalla configurazione in capo al singolo di un diritto soggettivo perfetto (diritto all'ambiente salubre) la Cassazione<sup>37</sup> e, invece, dalla prospettazione del diritto del singolo in quanto membro di una collettività organizzata, cui appartiene il bene ambiente e di cui lo Stato è Ente esponenziale in quanto esprime e poiché in esso si identifica l'interesse generale della collettività<sup>38</sup>, accolta dalla Corte dei Conti<sup>39</sup>. Proprio al Giudice contabile si deve l'aver emancipato la nozione di danno all'ambiente dall'area esclusivamente "ragionieristica e contabile".

In ogni caso, la problematica relativa al risarcimento del danno ambientale, appartenga essa al diritto pubblico piuttosto che al diritto privato, presenta profili problematici quali, ad es., il livello di incidenza sulla sfera individuale.

La giurisprudenza sembra oramai propensa ad accogliere l'idea che la lesione all'ambiente provochi anche un autonomo pregiudizio alla persona; l'ambiente, si afferma, è diritto fondamentale di ogni uomo e valore a rilevanza costituzionale<sup>40</sup>, conseguentemente « nel danno ambientale è inscindibile l'offesa ai valori naturali e culturali da quella ai valori umani e sociali »<sup>41</sup>. Il danno ambientale, dunque, « in quanto lesivo di un bene di rilevanza costituzionale, reca una offesa alla persona umana nella sua sfera individuale e sociale »<sup>42</sup>.

Tale affermazione di principio non consente, tuttavia, ancora di affermarne la risarcibilità al singolo in quanto tale<sup>43</sup>. A tal fine è necessario individuare in

37. Cass., sez. un., 6 Ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, II, p. 2302.

38. P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 449.

39. Corte dei Conti, Sez. I, 15 05 1973, n. 39, in *Foro Amm.*, 1973, I, 3, p. 247; Corte dei Conti, Sez. I, 8. 10. 1979, n. 61, in *Giur. it.*, 1981, III, I, p. 135; Corte dei Conti, Sez. I, 18 settembre 1980, n.86, in *Foro it.*, 1981, III, p. 167.

40. Cass., pen., 3 novembre 2006, n. 36514, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 7, p. 577, e, precedentemente, Cass. pen., 1 ottobre 1996, n. 9837, in *Arch. Nuova Proc. Pen.*, 1996, p. 871; tutte le pronunce riflettono e ripetono l'affermazione di principio espressa dalla Corte Costituzionale nel 1987 (Corte cost., 28 maggio 1987 n. 210, cit.).

41. Cass. pen., 1 ottobre 1996, n. 9837, cit., p. 871.

42. Tale rilievo porta alla conclusione che « la legittimazione a costituirsi parte civile per danno ambientale non spetta solo ai soggetti pubblici, in nome dell'ambiente come interesse pubblico, ma anche alle persone singole o associate in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo »: Cass. pen., 2 dicembre 2004, n. 46746, cit.; nello stesso senso, Cass. pen., 25 maggio 2007, n. 20681, cit.

43. Scrive BIGLIAZZI GERI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in relazione all'art. 2043 ss. c.c.*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 81: « per quanto concerne la posizione dei singoli *uti cives*, la dimensione individuale e "collettiva" (e pertanto diffusa) dell'interesse all'ambiente risulta oggi ridotta a una limitata partecipazione [...], a un diritto a essere informati [...] e, quel che più conta, a una possibilità di reazione alla lesione destinata a esaurirsi in una facoltà di denuncia [...] che potrebbe risultare apprezzabile *sub specie juris* solo se, di fronte a essa, l'amministrazione non potesse esimersi dall'agire in conformità [...]. In caso di fatto pregiudizievole per l'ambiente, il *civis (uti singulus et socius)*, cui pure spetta l'accennata facoltà (e anzi proprio per



capo a ogni soggetto la titolarità di un interesse giuridicamente tutelato in sé, come interesse individuale all'ambiente la cui lesione comporti un pregiudizio diretto e non conseguente dal danno all'ambiente (cd. danno tradizionale)<sup>44</sup>. La giurisprudenza evidenzia sempre più frequentemente aperture in tal senso<sup>45</sup>; è molto recente la pronuncia<sup>46</sup> con la quale il Consiglio di Stato ha affermato che, in attuazione dei generali principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione, il singolo soggetto può

agire in sede giurisdizionale contro un provvedimento amministrativo esplicante effetti sull'ambiente in cui vive, individuando precisamente il bene della vita che dall'iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato (il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo, il proprio terreno) e dimostrando che non si tratta di un bene che pervenga identicamente e indivisibilmente a una pluralità più o meno vasta di soggetti, nessuno dei quali ne ha però la totale ed esclusiva disponibilità (la quale costituisce invece il connotato essenziale dell'interesse legittimo), ma che rispetto a esso egli si trova in posizione differenziata tale da legittimarlo ad agire *uti singulus* a sua difesa.

Il problema della risarcibilità al singolo, tuttavia, non ha ancora avuto riconoscimento. Sforzi ricostruttivi in tal senso appartengono all'esperienza giurisprudenziale precedente alla entrata in vigore della legge del 1986: si ricordano al riguardo i tentativi di utilizzazione delle norme di cui agli artt. 844 c.c. e 890 c.c., dettate, rispettivamente, in tema di immissioni e di distanze per fabbriche e depositi nocivi e o pericolosi, che in combinato disposto con l'art. 2043 perseguirono il fine di affermare l'esistenza e la risarcibilità di un diritto alla salubrità dell'ambiente nella forma del diritto alla salute<sup>47</sup>.

questo), non è infatti legittimato ad agire "direttamente" in giudizio contro il danno ambientale e quindi per la tutela di un siffatto diritto [...] sicché la giuridica rilevanza a livello diffuso dell'interesse in questione parrebbe nuovamente uscirne fortemente indebolita ».

44. Così, ad es., la Suprema Corte (Cass., 29 marzo 1996, n. 2959, in *Foro it.*, 1996, I), in riforma di una pronuncia d'Appello (App. Firenze, 4 aprile 1992) che aveva negato l'esistenza di « un diritto del proprietario a conservare la funzione di belvedere del suo immobile », ha posto in primo luogo la premessa per la quale « è inesatta, nella sua assolutezza, l'affermazione secondo cui il potere di fruizione da parte del singolo del bene costituito dall'ambiente non potrebbe assumere la configurazione di un diritto soggettivo » per affermare poi, che « l'indicato potere 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, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali » (e, a conforto dell'affermazione, richiama la pronuncia delle Sezioni Unite del 1979: Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n.1463, in *Foro it.*, 1979, I, p. 939 ss.).

45. Cass. pen., 2 dicembre 2004, n. 46746. cit.: « Il danno ambientale in quanto lesivo di un bene di rilevanza costituzionale, reca una offesa alla persona umana nella sua sfera individuale e sociale. Tale rilievo porta alla conclusione che la legittimazione a costituirsi parte civile per danno ambientale non spetta solo ai soggetti pubblici, in nome dell'ambiente come interesse pubblico, ma anche alle persone singole o associate in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo »; negli stessi termini, più di recente, si è espressa Cass. pen., 25 maggio 2007, n. 20681, cit.; per l'affermazione dell'ambiente come « diritto fondamentale di ogni uomo e valore a rilevanza costituzionale » v. Cass., pen., 3 novembre 2006, n. 36514, cit. Si segnala, inoltre, la più datata pronuncia della Cassazione penale (1 ottobre 1996, n. 9837 in *Arch. Nuova Proc. Pen.*, 1996, p. 871) dove si definisce l'ambiente come diritto soggettivo fondamentale di ogni uomo e si evidenzia come nel danno ambientale l'offesa ai valori naturali e culturali sia inscindibile da quella ai valori umani e sociali.

46. Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2015, n. 3118, in [www.deaprofessionale.it](http://www.deaprofessionale.it).

47. In entrambe le ipotesi, la Corte Costituzionale prima (Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247, cit.) e le Sezioni Unite della

Si tratta di un interesse anche individuale, sicuramente rilevante per l'ordinamento, che pone in tutta evidenza il tema della configurabilità di una situazione soggettiva nella quale si formalizza l'interesse (giuridicamente protetto)<sup>48</sup> all'ambiente, la cui lesione possa dare fondamento a una pretesa risarcitoria, oltre che alle possibile pretese reintegratorie.

## 2. L'individuo e l'ambiente: le situazioni soggettive e la lesione

Alla complessità del tema corrisponde la molteplicità di prospettazioni proposte dalla dottrina che graduano la posizioni del singolo su una scala che va dall'affermazione dell'inesistenza di un'unica situazione soggettiva all'affermazione del diritto soggettivo perfetto. Si afferma, così, che, poiché non è possibile pervenire a una nozione unitaria di ambiente, ma semplicemente all'individuazione di una pluralità di beni ambientali, di rilevanza costituzionale, del pari è possibile configurare al riguardo unicamente « una pluralità di situazioni soggettive, definibili in termini di potestà e di interessi legittimi (o interessi occasionalmente protetti) »<sup>49</sup>.

Più voci<sup>50</sup> si levano a segnalare con riguardo ai beni ambientali, l'emersione di valori nuovi, rispetto ai quali si assiste a una progressiva evoluzione della rilevanza giuridica e che presentano sicuramente una costante: l'irriducibilità a essere oggetto di diritti soggettivi, l'insuscettibilità di una qualificazione in termini di beni giuridici secondo lo schema dettato dall'art. 810 c.c. che deve cedere, invece, a una « valutazione tipica dell'interesse pubblico o, meglio, di quello collettivo »<sup>51</sup>.

L'importanza della situazione soggettiva viene in gioco sotto il profilo della lesione alla medesima, cioè del danno. Ed è proprio con riguardo al danno all'ambiente che si afferma la irrilevanza della individuazione della situazione soggettiva lesa, in termini di diritto soggettivo, poiché ciò che ha evidenza è l'interesse collettivo alla tutela ambientale. Il risarcimento del danno all'ambiente — si afferma — è ispirato alla logica di tutelare i

Cassazione poi (Cass., sez. un., 6 ottobre 1975, n.3164, in *Foro it.*, 1976, I, p. 385) ricondussero le norme in questione negli spazi loro propri. Con riferimento all'art. 844 c.c., la Corte Costituzionale affermò che « la norma è destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi »; essa « riconduce nella sfera dei rapporti privati la difesa di interessi inerenti alla salute umana e trascura le esigenze della protezione dell'ambiente ». Con riferimento all'art.890, le Sezioni Unite hanno invece affermato che la norma in questione è « diretta alla tutela del diritto di proprietà nei rapporti di vicinato, in quanto mira a preservare la salubrità del fondo del vicino ».

48. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1988, p. 52: « Gli interessi giuridicamente protetti sono sempre formalizzati in situazioni giuridiche soggettive: queste situazioni possono essere: interessi legittimi, possessi, aspettative (legittime) diritti ».

49. Così, testualmente, LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 575. Al riguardo, e nella condivisione dell'impostazione di base, si è parlato di, « interesse collettivo all'ambiente che ha come termine soggettivo di riferimento lo Stato »: LUMINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1989, pp. 900-901 (con riferimento alla problematica del danno ex art.18); di interesse collettivo tutelato dall'art.18 della nuova legge parla anche ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, cit., p. 701; ID., *La natura del danno ambientale*, cit., p. 110.

50. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni su tutela dell'ambiente e uso della proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 595 ss.; L. FRANCIARIO, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 481; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 153; RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 100.

51. L. FRANCIARIO, *op. cit.*, p. 482; CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 512.

beni ambientali, non a quella di una reintegrazione patrimoniale<sup>52</sup>. Questa impostazione viene condivisa<sup>53</sup> da chi ritiene che l'ambiente sia una categoria di relazione tra elementi in reciproca interazione, relazione di cui è titolare lo Stato e gli altri soggetti pubblici indicati dalla legge. La situazione soggettiva, dunque, ha a oggetto « la relazione tra i beni di un determinato contesto ambientale, della quale vengono fatti titolari, in ossequio alla loro supremazia territoriale, lo Stato e altri soggetti pubblici indicati dalla legge »<sup>54</sup>. Il danno è lesione, “incrinatura”, di questa relazione e non dei singoli beni della relazione; in quanto tale è di natura non patrimoniale<sup>55</sup>.

La difficoltà a ricondurre il diritto all'ambiente nello schema del diritto soggettivo viene sottolineata anche da chi ritiene che il concetto giuridico di ambiente sia formula che esprime « un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili »<sup>56</sup> e non un'unica pretesa soggettiva riferibile all'ambiente.

All'estremo opposto, e in una prospettiva essenzialmente individualista e unitaria si colloca la tesi del diritto all'ambiente quale diritto soggettivo perfetto<sup>57</sup> che trova l'ambito elettivo di collocazione nei diritti della personalità.

Una considerazione sistematica di principi rinvenibili nella Costituzione, più che l'individuazione di singole norme quali gli artt. 9 e 32 cost. — che evidenziano il limite di riferirsi a singoli aspetti dell'interesse tutelato (paesaggio, salute) —, porta all'affermazione di un generale diritto all'ambiente, da classificare tra i diritti fondamentali della persona poiché la salubrità dell'ambiente costituisce presupposto essenziale dell'esplicazione della personalità e dello sviluppo della persona umana<sup>58</sup>. La costituzionalizzazione del diritto all'ambiente risponde, oltre che alla più generale esigenza di tutela dell'individuo e protezione della persona, alla necessità « 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 »<sup>59</sup>.

52. L. FRANCIANO, *op. cit.*, p. 484: « il risarcimento del danno all'ambiente appare ispirato non già alla logica di ricostituire un improbabile patrimonio di cui si assume la lesione ai danni di un altrettanto improbabile proprietario, bensì alla logica di tutelare (mediante il ricorso alla tutela risarcitoria quale tecnica sanzionatoria) direttamente i beni ambientali senza che si richieda la previa individuazione del diritto soggettivo sovrastante ».

53. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, cit., p. 514.

54. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 751.

55. « Patrimoniale — afferma CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 515 — deve ancora continuare a considerarsi la lesione di quanto è suscettibile di valutazione economica »; ciò, si sottolinea, troverebbe conferma nella disposizione dell'art. 18, in particolare nel carattere sanzionatorio della norma e nella valutazione equitativa che la medesima prevede.

56. « Di volta in volta coincidenti con il diritto alla salute, alla salubrità dell'ambiente, l'interesse alle informazioni ambientali, le situazioni soggettive relative all'associazionismo ambientale, ecc. »: CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 27.

57. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit. In senso decisamente contrario alla configurabilità del diritto soggettivo individuale ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, cit., p. 701; ID., *La natura del danno ambientale*, cit., p. 110, il quale, premessa la precisazione che l'interesse tutelato dall'art. 18 della l. 349/1986 è un interesse collettivo, scrive: « che ne è, infine, del diritto soggettivo individuale all'ambiente salubre? Dopo l'approvazione della nuova legge, mi pare che non possa più avere cittadinanza nel nostro ordinamento: ovvero deve essere ricondotto alla lesione pura e semplice del diritto alla salute, provocata dal degrado ambientale ».

58. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., pp. 19–20.

59. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 19.

La configurazione un diritto (soggettivo) all'ambiente è indipendente dall'espressa previsione di una norma costituzionale<sup>60</sup> essendo sufficiente, a tal fine, la previsione dell'art. 2, la cui ampia formulazione ha consentito il riconoscimento di molteplici diritti della personalità.

Si tratta di un diritto autonomo, rispetto agli altri diritti costituzionalmente garantiti, quale ad esempio la salute: solo tale autonomia, consente infatti una pienezza della tutela, sia in fase preventiva che risarcitorio — sanzionatoria, svincolata dalla tutela di altri interessi<sup>61</sup>.

La concezione del diritto soggettivo all'ambiente, come diritto autonomo e separato dal diritto all'ambiente salubre, viene condivisa con argomentazioni che individuano nell'art. 2 cost. la norma di riferimento e lo prospettano alla stregua di diritto naturale emerso « attraverso i nuovi valori e interessi che determinano storicamente la Costituzione materiale »<sup>62</sup>. Tale natura non si pone in contraddizione con i profili pubblicistici della tutela dell'ambiente, rilevanti soprattutto in tema di illecito ambientale e danno ambientale, poiché il duplice profilo di qualificazione del bene, diritto fondamentale del soggetto e interesse generale della collettività<sup>63</sup>, si evidenzia anche negli altri diritti della persona ritenuti fondamentali<sup>64</sup>.

Particolarmente interessanti sono, poi, gli sviluppi di questa tesi sotto il profilo della lesione del diritto e della sua tutela: una volta avvenuta la separazione del diritto all'ambiente dal diritto alla salute, il danno soggettivo all'ambiente si configura come “danno alla vita nell'ambiente” che non si concretizza in uno stato patologico fisico, ma in una situazione di malessere psichico<sup>65</sup>. Proprio a questo riguardo si richiama l'ampio utilizzo della categoria degli interessi diffusi<sup>66</sup>, in un'epoca

60. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 26.

61. Questa tesi è stata accolta e riletta dalla dottrina (A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, I, pp. 40-43.47; ID., *Il danno all'ambiente nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. e Giur. Agr.*, 1994, p. 136) con ulteriori articolazioni che aprono le porte a prospettive in parte differenti. Si sostiene, così, che l'ambiente è interesse pubblico, unitario, fondamentale della collettività nazionale e, al tempo stesso, diritto fondamentale dell'uomo da ricondurre nell'ambito dei diritti della personalità. Tale configurazione lascia sopravvivere accanto al diritto soggettivo l'interesse collettivo all'ambiente, con la conseguente concorrenza di azioni di soggetti collettivi o pubblici.

62. M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 199.

63. M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., pp. 202-203, evidenzia come di fronte a questa affermazione della Corte Costituzionale, la tutela risulti tronca poiché mentre si appresta protezione all'interesse generale della collettività si lascia privo di tutela diritto fondamentale individuale.

64. « È noto — scrive M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 203 — che nella concezione democratica dello Stato moderno, l'interesse pubblico è l'interesse di tutti i cittadini, rappresentato e fatto valere dallo Stato — persona [...] anche se è ammesso che i singoli cittadini possano agire per la tutela di tale interesse. Sembra così riconfermarsi l'idea, propria delle concezioni istituzionali del diritto, che l'interesse pubblico non sia in via di principio antitetico all'interesse privato e che il diritto fondamentale del singolo si ricolleggi all'interesse generale della collettività ».

65. « Tale danno, pur costituendo un tipo di pregiudizio alla persona, non si concretizza in uno stato di malattia o di incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni, ma in una più modesta situazione di insoddisfazione, di compressione, di malessere, di turbamento, di latente pericolo sia fisico che psichico, di potenziale pregiudizio genetico »: M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 205.

66. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni su tutela dell'ambiente*, cit., p. 497, sottolinea la graduale emancipazione della tutela dell'interesse all'ambiente dalla lesione di un diritto patrimoniale, in una prima fase, e, successivamente, dal

in cui in dottrina non si era ancora profilata la costruzione del diritto soggettivo all'ambiente, utilizzo e studi finalizzati a separare, nell'ambito della categoria, gli interessi diffusi tutelabili davanti al giudice ordinario dagli interessi pubblici e dagli interessi collettivi<sup>67</sup>.

Per la configurabilità dell'interesse diffuso, si orienta la tesi che individua nella tutela dell'ambiente un interesse "tipicamente diffuso"<sup>68</sup>, in quanto fa capo alla pluralità di soggetti che fruiscono dei beni ambientali, che resta tale pur in presenza di una norma — l'art.18 della l. 349/1986 — che ne "effettua "una integrale pubblicizzazione"<sup>69</sup> e che segnala l'incongruenza di una normativa che attribuisce la legittimazione solo allo Stato<sup>70</sup>.

Più articolata e finalizzata a creare un collegamento trasversale tra interesse diffuso e diritto della personalità è la costruzione<sup>71</sup> che muove, come si è detto, dall'idea di ambiente come equilibrio ecologico complessivo e opera un raccordo l'art 32 e l'art. 2 della Costituzione, grazie al quale il diritto alla salute evolve in diritto all'ambiente salubre e la conservazione dell'ambiente risponde a un interesse diffuso<sup>72</sup> che viene tutelato nella forma del diritto della persona umana nella sua dimensione sociale.

Altra riflessione<sup>73</sup> conduce alla elaborazione di una situazione soggettiva complessa rispetto all'ambiente, configurata in termini di diritto della personalità *sui generis* e, al tempo stesso, di interesse collettivo.

diritto alla salute, sino ad assumere autonoma rilevanza; ne evidenzia, anche, la sua progressiva trasformazione, consacrata dalla legge 349/1986, da diffuso a pubblico. Per la configurazione dell'interesse diffuso v. anche U. NATOLI, *Osservazioni sull'art.18 legge 349/1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 703; G. CECCHERINI, *Note sulla nozione di danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 693.

67. E si segnala anche, sotto questo profilo, l'utilizzabilità negli ordinamenti di *common law* delle *class actions*: M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 207.

68. M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 432-433; per la ricostruzione della situazione del singolo nei confronti dell'ambiente in termini di interesse diffuso v., anche, P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 2007, p. 115.

69. Scrive M. TARUFFO, *op. cit.*, p. 433: «Viene[...] dimenticata la distinzione tra interessi "pubblici" e interessi "diffusi", che come è noto non verte sull'oggetto dell'interesse, pur sempre costituito da beni di rilevanza generale, ma sulla diversità dei soggetti cui sono imputabili le situazioni giuridiche che li riguardano».

70. «La legittimazione ad agire dovrebbe essere ricondotta al criterio della titolarità dell'interesse tutelato, e quindi non credo possa essere limitata allo Stato, se non a costo di compiere un'operazione inaccettabile, come quella di configurare l'ambiente alla stregua di un bene demaniale piuttosto che come bene a fruizione diffusa»: M. TARUFFO, *op. cit.*, p. 434. Segnalano il contrasto, espresso dall'art.18 della l. 349/1986, tra appartenenza dell'interesse all'integrità dell'ambiente a ogni consociato e legittimazione riservata in via esclusiva al soggetto pubblico, anche CENDON e ZIVIZ, *L'art. 18 della legge 349/86 nel sistema della responsabilità civile*, in *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, cit., p. 521; U. NATOLI, *Osservazioni sull'art.18 legge 349/1986*, cit., p. 703.

71. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 180 ss.; ID., *Interessi diffusi*, cit., p. 440 ss.

72. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., pp. 195-196: «la ragione per la quale la salubrità dell'ambiente risponde a un interesse diffuso è ovvia: essendo l'ambiente la dimensione spazio-territoriale in cui si svolge la vita associata dell'uomo [...] l'insalubrità dell'ambiente derivante dallo squilibrio ecologico coinvolge contemporaneamente e unitariamente tutti coloro che abitano, lavorano, studiano nel raggio dell'insalubrità stessa (cioè tutti i componenti le dette collettività), ciascuno di essi considerato nella sua vita di relazione» (p. 196). Medesime riflessioni vengono svolte in *Interessi diffusi*, cit., p. 445.

73. P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente*, cit., p. 469 ss.

L'interesse all'ambiente o, meglio, alla fruizione dell'ambiente, è un interesse collettivo, « parallelo, convergente e non confliggente, di ogni singolo », interesse dunque della collettività su un bene di appartenenza collettiva. La prospettazione del diritto all'ambiente alla stregua diritto di proprietà collettiva così configurata porta a indicare nello Stato solo l'ente esponenziale della collettività, che riconosce e garantisce il preesistente diritto all'ambiente; quest'ultimo si caratterizza per essere diritto umano, in quanto inerente alle esigenze primarie della persona, diritto della personalità che differisce dai diritti della personalità tradizionalmente intesi, in quanto non è diritto sulla propria persona ma connaturato alla persona, a essa inscindibilmente collegato in un rapporto che vede l'uomo soggetto e l'ambiente oggetto, ma di pari valore<sup>74</sup>.

Questo binomio pubblico-privato approda a una ricostruzione del danno all'ambiente come danno pubblico<sup>75</sup>, che si pone come logica e coerente conclusione di alcune premesse.

Altre ricostruzioni evidenziano come la situazione soggettiva rispetto all'ambiente risulti di difficile sistemazione con i consueti strumenti del diritto soggettivo e prospettano l'interesse all'ambiente come un interesse tipicamente collettivo<sup>76</sup>; ugualmente, il danno all'ambiente è un danno tipicamente collettivo e patrimoniale<sup>77</sup> e il diritto al risarcimento spetta allo Stato in quanto ente esponenziale della collettività interessata<sup>78</sup>.

In una prospettiva di integrazione tra gli strumenti di tutela individualistici con quelli a disposizione di comunità o gruppi, si segnala come l'inserimento dell'interesse alla tutela dell'ambiente, che è un interesse collettivo, anche in ambito individualistico risulterebbe proficuo ai fini della tutela; si afferma, così, che « più che di “un vero e proprio diritto costituzionale all'ambiente” dovrebbe parlarsi di un ampliamento della sfera della personalità, che porta automaticamente con sé la possibilità di reagire alle nuove forme di violazione che quell'ampliamento implica »<sup>79</sup>.

Nell'ambito delle posizioni soggettive si sottolinea, ancora, l'irriducibilità dell'ambiente — come valore d'insieme che si distingue ontologicamente dalle sue componenti — a oggetto di una “situazione soggettiva di tipo appropriativo”<sup>80</sup>; si tratta di un bene collettivo<sup>81</sup>, riconducibile alla categoria dei beni liberi, in relazione ai

74. P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente*, cit., p. 478.

75. P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 445 ss.

76. C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, pp. 870 e 872.

77. C. SALVI, *La responsabilità civile*, Milano, 2005, p. 129: « di danno collettivo in senso proprio può parlarsi con riferimento al danno all'ambiente, e in particolare alla possibilità di considerare danno “patrimoniale” le perdite economiche connesse al degrado di risorse collettive e beni “liberi” come quelli ambientali. I termini moderni del problema discendono dal rilievo economico crescente di tali beni, che pure non sono appropriabili (e quindi non fanno parte di un “patrimonio” pubblico o privato), in quanto su essi insistono non diritti soggettivi, ma poteri pubblici di gestione e interessi semplici alla fruizione da parte dei singoli componenti la collettività ».

78. C. SALVI, *La responsabilità civile*, cit., p. 130.

79. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., p. 98.

80. TENELLA SILLANI, voce *Responsabilità per danno ambientale* in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XVII, Torino, 1998, p. 367.

81. Il danno all'ambiente si presenta come prototipo di danno collettivo, sottolinea FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 1992, pp. 1017-1018, il che pone in termini estremamente dubitativi la possibilità di configurare un diritto soggettivo all'ambiente.

quali non è possibile configurare alcuna forma di titolarità<sup>82</sup>; i singoli beni ambientali, invece, possono essere oggetto di proprietà privata o pubblica. Questa impostazione comporta anche una duplice aspetto del profilo risarcitorio; la lesione riguarderà, infatti, da un lato l'ambiente come valore unitario<sup>83</sup>, da valutarsi in sé, a prescindere dalle singole situazioni soggettive lese; dall'altro, e come profilo meramente eventuale, la lesione delle singoli componenti, sulle quali possono insistere diritti soggettivi personali o patrimoniali. Il danno ambientale, quindi, è danno "pubblico" o "collettivo"<sup>84</sup> con la conseguente legittimazione ad agire e a ottenere il risarcimento del danno configurabile in capo allo Stato e agli Enti pubblici.

### 3. Il diritto all'ambiente tra interesse legittimo e diritto soggettivo

Gli studi in materia restituiscono, dunque, un'immagine vivace del dialogo sul tema, colorata dalle diverse configurazioni elaborate dalla dottrina e, talora, solo tracciate dal legislatore, sul problema ambiente. Tra queste, l'opinione sicuramente prevalente colloca l'interesse all'ambiente in una dimensione pubblicistica, qualificando la situazione del singolo in termini di interesse pubblico o interesse diffuso; tale ultima nozione può svolgersi, nella fase della tutela, o nella forma dell'interesse legittimo o nello schema del diritto soggettivo<sup>85</sup>.

82. « Essendo tendenzialmente fruibili da tutti, *uti cives*, al pari delle *res communes omnium* »: TENELLA SILLANI, *op. cit.*, p. 367

83. Così come sembra desumersi dall'art.18, comma 1, legge 349/1986: TENELLA SILLANI, *op. cit.*, p. 369.

84. TENELLA SILLANI, *op. cit.*, p. 367; FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, cit., p. 1015 ss.

85. T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 408: « secondo una tendenza giurisprudenziale [...] che va lodevolmente affermandosi, è stata riconosciuta la possibilità di tutelare in giudizio i cd. "interessi diffusi". La via seguita, al riguardo, dalle supreme magistrature (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti) è stata quella di ricondurre agli schemi dogmatici del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo gli interessi diffusi. In particolare, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentt. nn. 1463 e 1572 del 1979), dopo aver sostenuto che, nell'ambito dei beni collettivi, è possibile distinguere beni che sono indivisibili e beni divisibili (per i quali è configurabile una fruizione da parte dei singoli), ha affermato che la nozione di interesse diffuso, applicata alla seconda specie, evidenzia, prima che un interesse generale, "una pluralità di interessi individuali dello stesso contenuto" e, dunque, non esclude le posizioni di interesse legittimo o di diritto soggettivo dei singoli. Così argomentando la Corte ha ammesso che, qualora l'interesse al godimento di un bene pubblico (nella specie la sanità e l'ambiente) assuma la dignità di diritto soggettivo, esso può trovare tutela innanzi al giudice ordinario. Il Consiglio di Stato, da parte sua (adunanza plenaria, 19 ottobre 1979, n. 24), ha ritenuto che "salvaguardia del paesaggio e delle bellezze naturali evidentemente significa anche [...] garanzia di godimento da parte dei cittadini dei valori che si esprimono in quei beni; [...] i vantaggi inerenti a siffatto godimento possono, in taluni casi e in date condizioni, assumere anche il rilievo appunto di interessi legittimi, e ottenere, quindi, accesso alla tutela giurisdizionale"; e interessi diffusi sono, o quantomeno sono anche, "gli interessi caratterizzati dalla simultaneità del loro riferimento soggettivo a tutti o a parte dei componenti di una data collettività, individualmente considerati, riguardo al medesimo bene". La Corte dei Conti, infine (sez. I, sent. n. 61 del 1979), dopo aver riconosciuto a se stessa la posizione di giudice naturale degli interessi diffusi della collettività, ai sensi degli artt. 25 e 103 della Costituzione, e aver ampliato la nozione di "danno" includendovi anche [...] quello che lede gli interessi della collettività, quali sono gli interessi diffusi, ha conseguentemente rivendicato la sua giurisdizione in tutte le ipotesi in cui si verifichi un danno all'ambiente ». M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 520: « Secondo una larga opinione l'interesse diffuso non è un interesse situazione giuridica soggettiva. Nei limiti però in cui la tutela di esso sia attivabile in giudizio, dipende dalla normazione giuridica positiva se sia da considerare presupposto in

La non neutralità dell'approccio al problema — che riflette il profondo convincimento dell'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente<sup>86</sup> — induce a confrontarsi con la configurazione dell'interesse all'ambiente quale interesse legittimo.

La tradizionale configurazione della situazione in esame, per la quale l'interesse protetto in capo a un soggetto è inscindibilmente connesso alla tutela di un interesse altrui, e la tutela da parte dell'ordinamento non è diretta, ma “riflessa”<sup>87</sup> ed eventuale, solo in quanto l'interesse del singolo si connetta con altri interessi, prevalenti e di regola pubblici, parrebbe, già in prima battuta, non essere particolarmente idonea a esprimere la posizione del singolo rispetto all'ambiente.

Una più meditata riflessione sulla struttura stessa dell'interesse legittimo induce a un confronto con tale figura, accogliendo della stessa solo alcuni tratti.

L'interesse legittimo, necessariamente collegato a potestà<sup>88</sup> e discrezionalità<sup>89</sup>, sta a indicare le sole posizioni di tutela che subordinano la protezione di interessi individuali a quella di interessi sovraordinati; nel diritto pubblico, all'interesse generale, nel diritto privato, a quelli di altri soggetti di rango sovraordinato: società, condominio, gruppi, categorie lavorative, ecc. Se il solo significato tecnico della nozione è quello della limitazione della tutela a termini decadenziali, scaduti i quali prevale l'interesse sovraordinato e la prevalenza si esprime nella inoppugnabilità dell'atto del soggetto collettivo (o, della p.a.) espressa con atti eteronomi, idonei cioè a influire *ex uno latere* sulla sfera giuridica dei soggetti sott'ordinati, allora la classificazione dell'interesse all'ambiente come interesse legittimo può avere un senso nel nostro ordinamento e nell'attuale quadro costituzionale solo se l'interesse dell'individuo viene inciso da potenziali atti autoritativi lesivi la cui

ordine a un potere puramente processuale o fatto costitutivo di un interesse legittimo in capo a un soggetto ».

86. Posizione, questa, sicuramente minoritaria che trova conforto, però, nell'autorevole tesi di S. PARTI; si richiama, al riguardo, il vivace dibattito suscitato dalla oramai risalente sentenza delle Cassazione nel 1979 (Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, cit.), ancora di importanza centrale per la configurazione del diritto soggettivo all'ambiente e, la posizione decisamente contrario di Salvi, allora espressa nella nota di commento alla decisione delle Sezioni Unite (C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, I, p. 868 ss.).

87. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali*, Milano, 1958, p. 187; T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, pp. 110–111).

88. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 516: « L'interesse legittimo è la trasformazione della soggezione correlativa alla potestà del pubblico potere. Dall'inizio dello Stato moderno a oggi i giuristi-politici [...] hanno stabilito che su taluni beni della vita le potestà non possano essere esercitate [...] o possano essere esercitate solo in modo assolutamente vincolato [...]. Quando ciò non era tecnicamente possibile [...] per le potestà che non possono non essere discrezionali hanno usato [...] lo strumento dell'interesse legittimo [...]. L'interesse legittimo è quindi sempre collegato necessariamente a una potestà ».

89. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 189 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 520: « da precisare il punto che l'interesse legittimo sussiste là dove vi è discrezionalità; la realtà è più complessa, perché se è vero che la potestà discrezionale non può avere di fronte a sé diritti soggettivi, la potestà vincolata può avere di fronte a sé sia interessi legittimi che diritti soggettivi: occorre caso per caso vedere se la norma attribuisce al privato una tutela propria in ordine a un bene della vita, ovvero una tutela realizzabile solo attraverso l'esercizio di una potestà altrui: nel primo caso vi è diritto soggettivo, nel secondo interesse legittimo. Però in diritti positivi come il nostro, fattispecie di potestà vincolate in maniera assoluta sono poche, e sono quelle per le quali vi è giurisdizione del giudice ordinario ».



rimozione è subordinata al rispetto di termini decadenziali<sup>90</sup>. Si configura, dunque, una situazione di interesse legittimo solo ove il danno derivi da un provvedimento o da un comportamento omissivo della p.a.; nella maggior parte dei casi, però, non è così, poiché il danno è provocato da privati, in particolare da imprese.

Ulteriori considerazioni, poi, inducono a ritenere che tale situazione non sia esaustiva delle qualificazioni formali del rapporto uomo-ambiente.

La particolare connessione fra l'interesse cui si riallaccia l'interesse legittimo e un interesse altrui, generalmente pubblico<sup>91</sup>, implica una tutela indiretta che mal si concilia con l'interesse all'ambiente: la Corte Costituzionale<sup>92</sup> ha descritto l'ambiente come diritto che vanta ogni cittadino, individualmente e collettivamente<sup>93</sup>, dove l'individuale non è né può essere, subordinato al collettivo. La natura stessa dell'interesse all'ambiente che fa capo a ogni singolo e all'intera collettività contemporaneamente fa sì che, mai come in questa ipotesi, tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo coincidano, per cui il rapporto non può costruirsi in termini di subordinazione del primo al secondo; il dato empirico, d'altro canto, testimonia proprio questo: la qualità della vita di ogni singolo individuo è, almeno sotto il profilo delle condizioni esistenziali di salubrità, protetta direttamente e contemporaneamente nello stesso momento in cui si protegge l'interesse della collettività; viceversa, la tutela dell'interesse pubblico all'ambiente salubre si realizza contestualmente e direttamente anche con la tutela del singolo. Il che non sembra compatibile con la classica definizione dell'interesse legittimo, nel diritto pubblico e nel diritto privato<sup>94</sup>, come interesse indirettamente e occasionalmente protetto. Vicenda per molti aspetti simile riguarda

90. L.V. MOSCARINI, nei numerosi scritti citati nel testo.

91. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, p. 415.

92. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit.

93. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., p. 346, per la quale è danno ambientale il « pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare,) che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente ».

94. Si parla tradizionalmente (G. ZANOBINI *Corso di diritto amministrativo*, cit., I, p. 186 ss.) dell'interesse legittimo come di un interesse indirettamente e occasionalmente protetto (C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 426). Tale situazione, identificabile « quante volte l'amministrazione dispone nei riguardi dell'interesse privato di un qualche potere discrezionale » (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 189) dovrebbe essere definita come « un interesse individuale strettamente connesso con un interesse pubblico e protetto dall'ordinamento soltanto attraverso la tutela giuridica di quest'ultimo » (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 187). Rileva, però, BIGLIAZZI GERI, *Contributo a una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, cit., p. 23 ss. come il riferimento alla tutela indiretta e attenuata che connoterebbe l'interesse legittimo trae origine dall'esigenza della dottrina pubblicistica « di accentuare la differenza tra le situazioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo, posta la sostanziale unicità [...] dell'oggetto della tutela giuridica nei due casi (interesse individuale) ». Tale differenziazione, per la quale solo il diritto soggettivo godrebbe di tutela diretta e immediata, non trova d'accordo l'A. per la quale anche l'i. legittimo gode di tutela di pari intensità di quella accordata alle altre situazione soggettive sostanziali di vantaggio; la differenza, per la Bigliazzi Geri, non è da costruirsi sul *quantum* della tutela ma « nella essenziale diversità del "modo" nel quale può avvenire realizzazione dell'interesse ». Nel caso del diritto soggettivo (situazione soggettiva definita attiva — attiva, cioè di vantaggio, a cui corrisponde un poter agire) l'interesse del titolare si realizza con il solo proprio comportamento o con la collaborazione necessaria di un soggetto diverso che si trova però nella situazione qualificata di obbligo; nell'ipotesi, invece, di i. legittimo (situazione soggettiva definita attiva-inattiva, cioè di vantaggio a cui non corrisponde un poter agire) il soddisfacimento dell'interesse avviene esclusivamente attraverso il comportamento di un soggetto diverso dal titolare, la cui situazione è caratterizzata dalla discrezionalità.

il diritto alla salute; si è posto in luce, infatti, come anche la situazione soggettiva rispetto alla salute possa essere riguardata in una duplice dimensione individuale e collettiva e come, sotto tale ultimo profilo, essa sia da configurare alla stregua di interesse legittimo in quanto connesso a un pubblico interesse la cui tutela spetta alla pubblica amministrazione<sup>95</sup>; non può porsi in dubbio, però, che si tratti di un diritto inviolabile, di rilevanza costituzionale, la cui lesione va sempre risarcita<sup>96</sup>. Se, infatti, è vero che l'interesse legittimo si ha quando l'interesse protetto in capo a un soggetto è connesso alla tutela di un interesse altrui (normalmente pubblico)<sup>97</sup> è vero che a tale modello risponde tanto la salute (collettiva e individuale) quanto l'ambiente. La difficoltà di pervenire a medesime conclusioni anche in materia di ambiente sembra, dunque, doversi ricondurre più che a incompatibilità concettuale tra i termini della relazione (ambiente/uomo), a una consolidata tradizione giuridica che ha sempre collocato l'ambiente tra gli interessi pubblici o diffusi<sup>98</sup>. La prospettiva però va cambiata e l'indicazione corretta è quella indicata dalla Corte Costituzionale nel 1987<sup>99</sup> per la quale l'ambiente appartiene all'individuo "singolarmente e collettivamente"; il collegamento (connessione) tra interesse del singolo e interesse della collettività è senza dubbio inscindibile, ma la tutela è diretta<sup>100</sup> (e non riflessa ed eventuale) perché l'ambiente è protetto come interesse del singolo, individuale e collettivo al tempo stesso<sup>101</sup>. Ciò comporta evidenti (e conseguenti) ripercussioni anche sul piano risarcitorio, poiché il titolare della posizione soggettiva non assistita da tutela diretta potrà ottenere l'eliminazione della lesione prodotta nell'interesse individuale da un atto emanato con violazione di norme stabilite a tutela dell'interesse generale solo mettendo in moto « speciali ricorsi per ottenere che vengano annullati o modificati gli atti emanati con violazione delle norme stabilite a tutela dell'interesse generale »<sup>102</sup>.

Ciò che muta in materia di ambiente sono alcune coordinate della relazione: ben può configurarsi una relazione individuale con il bene ma, mentre nella configurazione classica del diritto soggettivo il bene è insuscettibile di relazioni individuali quantitativamente indeterminate, in questo caso il bene è suscettibile di molteplici e

95. C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pp. 424-426; p. 426; in particolare, si esplicita (p. 424 s.): « Fondamentale è considerato anche il diritto alla salute, di cui all'art. 32 cost., che è non solo individuale ma anche collettivo; sebbene, sotto il secondo profilo sembra risolversi in interesse legittimo ».

96. Corte cost., 14 luglio 1986, n. 184, in *Foro. it.*, 1986, I, p. 2067: « Quand'anche si sostenesse che il riconoscimento, in un determinato ramo dell'ordinamento, d'un diritto subiettivo non esclude che siano posti limiti alla sua tutela risarcitoria (disponendosi ad esempio che non la lesione di quel diritto, per sé, sia risarcibile ma la medesima purché conseguano danni di un certo genere) va energicamente sottolineato che ciò, in ogni caso, non può accadere per i diritti e gli interessi dalla Costituzione dichiarati fondamentali ».

97. T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, cit., p. 110 (ma il rilievo è comune): « l'ordinamento tutela l'interesse del singolo non in via diretta, perché in tal caso avremmo un diritto soggettivo, ma solo di riflesso ed eventualmente, se e in quanto l'interesse del singolo si connetta con altri interessi (di regola pubblici) ».

98. V., *retro*, §§1 e 2.

99. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit.

100. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 520: « occorre caso per caso vedere se la norma attribuisce al privato una tutela propria in ordine a un bene della vita, ovvero una tutela realizzabile solo attraverso l'esercizio della potestà altrui: nel primo caso vi è diritto soggettivo, nel secondo interesse legittimo ».

101. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit.

102. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 189.

indeterminate relazioni tutte individuali: ancora una volta ciò che deforma l'immagine è la lente del diritto soggettivo modellato sul diritto di proprietà.

Quanto tale situazione soggettiva abbia condizionato l'intero impianto della tutela risarcitoria<sup>103</sup> è espresso chiaramente e inequivocabilmente dal giudice di legittimità nella sentenza 500/1999<sup>104</sup> che ricorre alla significativa espressione "trasfigurazione"<sup>105</sup> per indicare quella prassi giurisprudenziale per la quale ipotesi di lesione a interessi legittimi venivano, appunto, trasfigurate in diritti soggettivi per consentirne il risarcimento. È indubbio che tale figura abbia costituito un pilastro di rigidità per il sistema, come sembrano dimostrare i funambolici esercizi di riconduzione nell'alveo del diritto soggettivo di situazioni attinenti proprio all'ambiente operati dalla giurisprudenza; si prenda in considerazione, a puro titolo esemplificativo — ma le pronunce con medesima impostazione sono tante — l'affermazione, in tema di legittimazione ad agire<sup>106</sup>, del diritto soggettivo alla tutela dell'interesse collettivo all'ambiente<sup>107</sup>. Il diritto soggettivo è sicuramente

103. G. DI GIANDOMENICO, *La lesione del rapporto giuridico*, in *Riv. Dir. Comm.*, 2008, p. 633 ss., in un'efficace sintesi del dibattito attuale sul tema del rapporto giuridico come relazione tra situazioni giuridiche soggettive e della sua estensione, e in particolare sulla rilettura critica della tradizionale distinzione tra situazioni attive e passive e tra situazioni assolute e relative, pone in luce come « gran parte delle critiche si appuntino sulla centralità del diritto soggettivo (assoluto o relativo) a cui viene disconosciuta la capacità di spiegare la complessità della moderna realtà sociale ».

104. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Giur. it.*, 2000, p. 21 ss., con nota di L. V. Moscarini.

105. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 28: « in riferimento alla risarcibilità degli interessi legittimi [...] la soluzione negativa ha visto progressivamente ristretto il suo ambito di applicazione, grazie a operazioni di trasfigurazione di alcune figure di interesse legittimo in diritti soggettivi, con conseguente apertura dell'accesso alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., a questi ultimi tradizionalmente riservata. Ciò è stato possibile focalizzando l'attenzione sull'interesse materiale sotteso (o correlato) all'interesse legittimo[...]. Con riferimento agli interessi legittimi, la giurisprudenza di questa S.C., pur riaffermandone in linea di principio la irrisarcibilità (non già per ragioni inerenti alla sua assenza, ma) quale necessario corollario della lettura tradizionale dell'art. 2043 c.c., ha manifestato una tendenza progressivamente estensiva dell'area della risarcibilità (dei danni derivanti dalla lesione di alcune figure di interesse legittimo), nel caso di esercizio illegittimo della funzione pubblica mediante attività giuridiche [...]. La tecnica è stata assai simile a quella, già descritta, utilizzata per ampliare l'area della risarcibilità ex art. 2043 c.c. nei rapporti tra privati, e cioè l'elevazione di determinate figure di interessi legittimi (diversificate per contenuto e forme di protezione) a diritti soggettivi. Ciò si verifica, infatti, quando si ammette la risarcibilità del cd. diritto affievolito, e cioè dell'originaria situazione di diritto soggettivo incisa da un provvedimento illegittimo che sia stato poi annullato dal giudice amministrativo con effetto ripristinatorio retroattivo [...] La vicenda può invero essere anche intesa in termini di tutela di un "interesse legittimo oppositivo" ». Proprio con riferimento agli interessi legittimi oppositivi si pone in luce come l'assetto giurisprudenziale considerato sia caratterizzato « dalla limitazione della tutela piena (di annullamento e, successivamente risarcitoria, nelle due diverse sedi, ai soli "interessi legittimi oppositivi" (elevati a diritti soggettivi mediante operazioni di trasfigurazione) ».

106. Cass. pen., 2 dicembre 2004, n. 46746, cit.

107. Libero da tali vincoli il legislatore comunitario parla, con aderenza alla realtà e al problema concreto della reintegrazione delle sfere giuridiche lese, di interesse leso; il che ha posto in dubbio la sussistenza della categoria dell'i. legittimo con il conseguente superamento della distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo e l'affermazione dell'unica categoria dell'interesse protetto (sul punto, e per un'efficace rappresentazione della problematica, v. L.V. MOSCARINI, *Risarcibilità degli interessi legittimi e pregiudiziale amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 152 ss). Al riguardo non può trascurarsi di richiamare, in primo luogo, la giusta osservazione per la quale la Costituzione prevede espressamente, e distingue, interesse legittimo e diritto soggettivo (artt. 24 e 113: diritti e interessi legittimi; art. 103: diritti soggettivi e interessi legittimi); va, poi, detto che la questione non ha un rilievo meramente lessicale. Se infatti, si volesse superare la distinzione formale tra interessi legittimi e diritti soggettivi, e si volesse raggruppare sotto l'unico nome di "interesse" le varie situazioni, si

quello alla tutela risarcitoria e, a ben vedere, sembra essere di fronte alla medesima tecnica utilizzata dalla sentenza 500/1999 con le note conseguenze.

Diritto soggettivo e interesse legittimo, si correlano, in ogni caso « a un interesse materiale del titolare a un bene della vita, la cui lesione (in termini di sacrificio o di insoddisfazione) può concretizzare danno »<sup>108</sup>.

Se, dunque, il punto su cui focalizzare l'attenzione è « l'interesse materiale sotteso (o correlato) all'interesse legittimo », e « l'interesse legittimo va inteso [...] come la posizione di vantaggio riservata a un soggetto in relazione a un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei a influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene »<sup>109</sup>, anche ove volesse configurarsi un interesse legittimo all'ambiente il problema della risarcibilità al singolo non cambierebbe di molto, poiché pur ammettendo, come è oramai principio acquisito, la risarcibilità dell'interesse legittimo<sup>110</sup> bisognerebbe dimostrare che l'ambiente è un bene della vita appartenente alla sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto la cui lesione comporta danno ingiusto. Ma l'ambiente è molto più di un bene della vita: è protetto come elemento determinativo della qualità della vita<sup>111</sup>.

dovrebbe, in ogni caso, riconoscersene la diversità segnata, precisamente, dal differente ruolo della volontà del privato, dalla discrezionalità e dal potere di imperio; l'unico tratto che le accomuna è rappresentato dall'essere tutte queste situazioni attinenti alla conservazione o acquisizione di un bene della vita. Anche l'obiezione relativa alla circostanza per la quale la Comunità europea ignora la distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi presenta dei punti di debolezza; se, infatti, l'affermazione, in linea generale, risponde al vero, va segnalato, a rigore, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a cui è stato dato valore vincolante dall'art. 6 del Trattato di Lisbona — a sua volta in vigore dal 1 dicembre 2009 — sancisce, *expressis verbis*, il diritto del cittadino alla buona amministrazione (art. 41). Non sembra possibile, dunque, affermare che con la sentenza 500/1999 scompare la categoria dell'i. l. e quella delle altre situazioni protette, per dar luogo, più in generale, al semplice "interesse giuridicamente protetto": gli interessi sono sempre formalizzati in situazioni giuridiche soggettive (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 521). La necessità della distinzione emerge, in tutta evidenza, quando ci si confronta con la nozione di danno risarcibile, come lesione di un interesse protetto; l'interesse viene protetto nella forma del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo; il che trova conferma nei più recenti orientamenti della giurisprudenza in tema di danno non patrimoniale.

108. Cfr. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 28: « L'interesse legittimo non rileva infatti come situazione meramente processuale, quale titolo di legittimazione per la proposizione del ricorso al giudice amministrativo, del quale non sarebbe quindi neppure ipotizzabile lesione produttiva di danno patrimoniale, ma ha anche natura sostanziale, nel senso che si correla a un interesse materiale del titolare a un bene della vita, la cui lesione (in termini di sacrificio o di insoddisfazione) può concretizzare danno. Anche nei riguardi della situazione di interesse legittimo l'interesse effettivo che l'ordinamento intende proteggere è pur sempre l'interesse a un bene della vita: ciò che caratterizza l'interesse legittimo e lo distingue dal diritto soggettivo è soltanto il modo o la misura con cui l'interesse sostanziale ottiene protezione ».

109. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 28.

110. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 31: « Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale. Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della p.a. abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. In altri termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della p.a., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo ».

111. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, p. 706.

Ora, posto che, come rileva la Suprema corte nella sentenza 500/1999,

la normativa sulla responsabilità aquiliana ha funzione di riparazione del “danno ingiusto”, e che è ingiusto il danno che l'ordinamento non può tollerare che rimanga a carico della vittima, ma che va trasferito sull'autore del fatto, in quanto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti, quale che sia la loro qualificazione formale, e in particolare senza che assuma rilievo determinante la loro qualificazione in termini di diritto soggettivo<sup>112</sup>

lasciare nell'area della irrisarcibilità l'interesse individuale all'ambiente sarebbe in contrasto con la funzione stessa della responsabilità civile.

La giurisprudenza della Suprema corte, ponendosi sulla scia delle note sentenze 500 e 501/1999 delle Sezioni Unite<sup>113</sup> ha affermato<sup>114</sup> che ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana in capo all'autore di un fatto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti non assume rilievo determinante la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto danneggiato, poiché la tutela risarcitoria è assicurata solo in relazione alla ingiustizia del danno, che costituisce fattispecie autonoma, contrassegnata dalla lesione di un interesse giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è che l'ambiente venga considerato e tutelato come interesse proprio e diretto del singolo<sup>115</sup>.

Il problema dunque non è quello della qualificazione della situazione giuridica soggettiva, ma del suo riconoscimento anche nella dimensione della tutela risarcitoria individuale. In tale angolazione potranno coesistere diritti soggettivi e interessi legittimi; in questo ultimo caso, la tutela risarcitoria (ex art. 2043 c.c.) sarà subordinata all'esistenza di un provvedimento o di un comportamento illegittimo dell'amministrazione lesivo dell'interesse legittimo<sup>116</sup>; la lesione deve cioè essere riconducibile all'esplicazione illegittima e colpevole della funzione amministrativa<sup>117</sup>.

112. Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 31.

113. La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra, infatti, nella fattispecie della responsabilità aquiliana solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto: Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., p. 31.

114. Cass., 29 gennaio 2010, n. 2122. cit.

115. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 184.

116. La configurazione della situazione soggettiva in discorso alla stregua di interesse legittimo pone la questione della cd. “pregiudiziale amministrativa”. Sul tema è d'obbligo il rinvio ai numerosissimi scritti di L.V. MOSCARINI, ora (e solo in parte) efficacemente rappresentati dai saggi contenuti nella monografia, dello stesso autore, *Risarcibilità degli interessi legittimi e pregiudiziale amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008.

117. Cass., 29 gennaio 2010, n. 2122, cit.: «il nuovo corso non ha introdotto affatto una equazione in forza della quale il giudice ordinario tutte le volte in cui riscontri la presenza di una posizione di interesse legittimo in capo al privato debba procedere automaticamente e indiscriminatamente al risarcimento del danno che il privato assuma essergli stato provocato dalla p.a., in quanto la sussistenza di una situazione in tal senso qualificata è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., per la quale occorre anzitutto che l'interesse legittimo sia stato leso da un provvedimento ovvero da un comportamento illegittimo dell'amministrazione, e quindi attraverso l'esplicazione illegittima e colpevole della funzione amministrativa. Ed è necessario, altresì, che l'attività illegittima della p.a. abbia determinato la lesione al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento».

Proprio le riflessioni sull'interesse legittimo e, in particolare, la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo tracciata sulla linea della immediatezza della tutela, che è diretta<sup>118</sup>, consolidano il convincimento della configurabilità, nella maggior parte delle ipotesi e con le precisazioni fatte, di una situazione di diritto soggettivo<sup>119</sup> che appare più appropriata alla struttura della posizione in esame e alla natura del bene protetto, inscindibilmente legato, quale condizione esistenziale, alla (qualità della) vita umana<sup>120</sup>.

118. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali*, Milano, 1958, p. 183, rileva come sia « sempre il concetto dell'interesse protetto ciò che costituisce l'essenza del diritto soggettivo » e come « la differenza particolare per la quale l'interesse protetto costituente il diritto soggettivo si distingue da altri interessi, egualmente riconosciuti e in qualche modo protetti dall'ordinamento » risieda nel rapporto particolare tra la norma e l'interesse che ne forma il contenuto [...]: la norma ha lo scopo di proteggere l'interesse per se stesso, cioè in modo immediato e diretto.

119. G. DI GIANDOMENICO, *La lesione del rapporto giuridico*, cit., p. 655, segnala l'esistenza di una *eadem ratio* tra i diritti assoluti e le altre situazioni giuridiche soggettive assolute quali, appunto, gli i.l. oppositivi; consistente nella protezione del titolare da realizzarsi, nell'ipotesi di violazione, « attraverso la soddisfazione dell'interesse a conservare un bene o, in generale, un'utilità, che egli già ha, attraverso la *restitutio in pristinum* [...]. Da ciò deriva che per tutte queste situazioni giuridiche soggettive il rimedio risarcitorio va accordato per il tramite dell'art. 2043 ss. ».

120. In tal senso si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 10 gennaio 2012 — Ricorso n 30765/08 — Di Sarno e altri c. Italia). La Corte ha, infatti, ritenuto che la costrizione a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti, quale è stata quella dei cittadini della regione Campania che hanno vissuto, per mesi, in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade, abbia potuto portare a un deterioramento della qualità della loro vita, con conseguente nocumento del loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. La Corte ha ricondotto la questione dell'ambiente inquinato dalla cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, sollevata da cittadini risiedenti nelle zone interessate dalla drammatica vicenda in Campania, sul piano normativo della violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione, e in tale ambito ha ricondotto l'obbligo positivo, gravante sullo Stato, « 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 ». La Corte ha riconosciuto sussistente, in tale ipotesi, il danno morale, di cui si era chiesta la riparazione per ogni ricorrente, sebbene abbia stimato sufficiente a integrare la riparazione la mera constatazione della violazione, negando, dunque, la somma richiesta a titolo di riparazione: il che appare un indubbio riconoscimento dell'esistenza di un danno all'ambiente come danno alla persona in sé, con la conseguente possibilità risarcitoria, e ciò a prescindere dalla sua quantificazione. In senso contrario al rilievo individuale del danno ambientale e, più in generale, alla sussistenza di una « posizione soggettiva differenziata e divisibile [...] in relazione alla tutela dell'ambiente », v. U. SALANITRO, *op. loc. cit.*