

Il diritto soggettivo all'ambiente

Veronica Dini

Le questioni ambientali sono certamente un tema assai dibattuto, tanto in giurisprudenza quanto in dottrina. Si è discusso - e si discute - di quale sia la nozione esatta di ambiente e quali i suoi confini, dei problemi connessi alla quantificazione del danno ambientale e dei soggetti legittimati a richiedere il risarcimento di tale danno. La cronaca degli episodi allarmanti che si susseguono con cadenza quasi quotidiana, peraltro, induce a non placare la discussione e – anzi – ad approfondirne alcuni aspetti cruciali, tra cui (l'esistenza) e l'azionabilità dei un diritto soggettivo all'ambiente.

Ci si può chiedere, in particolare, quale sia la natura del diritto all'ambiente salubre: si tratta, cioè, di un vero e proprio diritto soggettivo, tutelabile in quanto tale? Quali sono gli strumenti giuridici eventualmente più idonei a raggiungere l'obiettivo della tutela ambientale?

La risposta al primo dei due quesiti va cercata innanzitutto nella Carta Costituzionale. In effetti, le Costituzioni di alcuni Paesi dell'Europa occidentale offrono interessanti soluzioni: si pensi alla Costituzione greca, che dal 1975 prevede una norma specifica a tutela dell'ambiente. Di poco successiva, la Costituzione del Portogallo (1976), all'art. 66 riconosce *"il diritto a un ambiente di vita umano sano ed ecologicamente equilibrato"* e pone *"il dovere di difenderlo"*. Analogo riconoscimento si rinviene nella Carta costituzionale spagnola.

L'art. 21 della Costituzione olandese, invece, prevede, in capo ai poteri pubblici, l'obbligo di tutelare l'abitabilità del Paese e di proteggere e migliorare l'ambiente. Un po' diverso il caso del Belgio: qui, prima della revisione costituzionale del 1993-94, il diritto all'ambiente era considerato espressione del diritto di proprietà, esercitato dalla comunità sulle *res communes omnium*. Oggi, il novellato art. 23 Cost., comprende *"il diritto alla protezione garantita da un ambiente sano"* tra i diritti economici, sociali e culturali.

Per quel che concerne l'Italia, invece, la Costituzione non contempla specificamente un diritto all'ambiente: esiste, esclusivamente, un interesse costituzionalmente rilevante alla protezione dell'ambiente, manifestato nell'art. 9 Cost., che impegna la Repubblica italiana alla tutela del paesaggio, seppure inteso in un'accezione ampia.

A tale grave lacuna hanno fatto fronte, peraltro, giurisprudenza e dottrina, che hanno progressivamente riconosciuto all'ambiente valore primario e assoluto.

Inizialmente, invero, il fondamento del diritto all'ambiente è stato individuato, dalla disciplina civilistica, nel diritto di proprietà e nelle regole concernenti le *immissiones in alienum*: secondo tale orientamento, la legittimazione attiva ad agire a tutela di tale interesse si fondava esclusivamente sulla sussistenza di un diritto reale caratterizzato dalla *vicinitas* con una fonte inquinateⁱ. Altra parte della dottrina, invece, optava per la natura di diritto della personalitàⁱⁱ o di diritto civico sui beni ambientali, come beni collettiviⁱⁱⁱ. Più recentemente, qualche Autore ha incluso il diritto all'ambiente tra gli obblighi di solidarietà^{iv}.

Nell'ambito del diritto penale, invece, il bene tutelato veniva di volta in volta individuato nella salute pubblica o in quella individuale ovvero nel patrimonio demaniale. Per il diritto amministrativo, infine, dottrina e giurisprudenza facevano riferimento alla nozione di interesse diffuso o adespotato, una via di mezzo tra diritto soggettivo e interesse legittimo^v.

Invero, tutte queste interpretazioni si espongono a osservazioni critiche difficilmente superabili^{vi}. Ma, soprattutto, oggi risultano in gran parte superate alla luce delle interessanti iniziative assunte in sede europea (a partire dall'art. 74 del Trattato UE sul principio di precauzione, sino alle più recenti direttive in materia di inquinamento e danno ambientale) nonché della cospicua normativa nazionale di settore che ha visto la luce negli ultimi anni: la novità principale consiste nel fatto che *"quando si parla genericamente di diritto all'ambiente, si fa riferimento al diritto all'integrità dell'ambiente, e tale posizione è stata precisamente qualificata in termini di interesse diffuso ma anche in termini di diritto soggettivo individuale"* e *"quando si parla di ambiente salubre, si fa riferimento al danno alla salute arrecato dai fenomeni di inquinamento, cioè da fenomeni che incidono sulla salute fisica e psichica, quale effetto della violazione dell'integrità dell'ambiente"*^{vii}.

Anche la giurisprudenza si è mossa nella medesima direzione: a partire dagli anni '70, prima la Corte di Cassazione e poi la stessa Corte Costituzionale, partendo dal presupposto che l'ambiente costituisce un *"bene immateriale unitario"*, hanno affermato l'esistenza di un diritto

soggettivo all'ambiente salubre, fondato su un'interpretazione estensiva degli artt. 2, 3 e 32

Cost.

Si fa riferimento, innanzitutto, alla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n° 5172 del 1979^{viii} che – attraverso un'interpretazione estensiva degli artt. 2 e 32 Cost. – ha identificato il diritto alla salute anche come diritto all'ambiente salubre, la cui protezione è assimilata a quella propria dei diritti fondamentali e inviolabili della persona umana: nelle parole della Corte, *"il diritto alla salute dell'individuo assume...un contenuto di socialità e di sicurezza per cui <<piuttosto (e oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre>>"^{ix}.*

Si tratta del primo, importante, riconoscimento del diritto all'ambiente come diritto soggettivo, anzi assoluto^x, tutelabile anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, a prescindere dalla titolarità in capo all'attore di un diritto di proprietà o di altro diritto reale.

Meno di dieci anni dopo la pronuncia della Cassazione, la Corte Costituzionale è tornata sull'argomento con due pronunce che, attribuendo alla competenza del giudice ordinario le lesioni del diritto all'ambiente salubre, hanno consacrato definitivamente il diritto all'ambiente nel novero dei diritti soggettivi: si tratta delle note sentenze n° 210/1987 e 641/1987^{xi}. Nella prima, la Corte osserva che *"va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, a una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Ne deriva la repressione del danno ambientale ... che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente"*. La sentenza n° 641, invece, ribadisce la natura unitaria del bene ambiente, che l'ordinamento tutela *"come elemento determinativo della qualità della vita ... e come valore primario e assoluto"*, sulla base degli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost..

L'evoluzione giurisprudenziale più recente ha confermato questo orientamento, procedendo a una progressiva estensione del diritto alla salute che arriva a comprendere tutte le condizioni nelle quali si svolge la vita di ciascun individuo. La Cassazione civile – nel noto procedimento

relativo all'incidente di Seveso – ha confermato l'interpretazione secondo cui il diritto alla salubrità dell'ambiente costituisce un'esplicazione del diritto alla salute e, come tale, è *"suscettibile di tutela aquiliana diretta e autonoma rispetto a quella indiretta e indifferenziata apprestata dalla legge sull'inquinamento"*^{xii}. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la giurisprudenza ha riconosciuto la lesione del diritto di vivere in un ambiente salubre, ad esempio in caso di superamento del limite di tollerabilità delle immissioni, rumorose^{xiii} o elettromagnetiche^{xiv}.

In sede penale, la giurisprudenza di merito ha largamente riconosciuto che *"il danno ambientale costituisce vulnus al diritto che ciascun individuo vanta, sia uti singulus, sia collettivamente, al corretto e armonico sviluppo della propria personalità in ambiente salubre"*^{xv}. Dal canto suo, la Cassazione ha progressivamente confermato che il danno ambientale – oltre che una compromissione dell'ambiente – determina altresì *"un'offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale, come ritenuto dalla Corte cost. nelle sentenze n°210 e 641 del 1987"* e ha dedotto da questo principio la legittimazione processuale anche della persona singola o associata^{xvi}. E' stato altresì puntualizzato che *"il rango costituzionale del diritto alla salute fa sì che esso debba essere tutelato e interpretato il più ampiamente possibile. Pertanto, in un giudizio di bilanciamento di interessi, il diritto a un ambiente salubre e quindi in definitiva il diritto alla salute dovrà sempre prevalere sui contrastanti interessi industriali"*^{xvii}.

Per quanto attiene la giurisprudenza amministrativa, in una recente sentenza, il Consiglio di Stato ha affermato che *"il cittadino è titolare di un diritto soggettivo all'ambiente salubre, quale riflesso del suo diritto alla salute costituzionalmente tutelato ex artt. 2 e 32 Cost."*^{xviii}. Il T.A.R. Lombardia ha ulteriormente precisato che *"l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini non è cedevole e non si degrada di fronte alle aspettative dei privati per il mero decorso del tempo"*^{xix}. Conseguentemente, è stato sottolineato l'obbligo per le p.a. di adottare le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento è stato del resto confermato dalla giurisprudenza^{xx}.

In effetti, la qualificazione del diritto all'ambiente come diritto soggettivo, si giustifica sotto il profilo costituzionale, innanzitutto alla luce degli artt. 2 e 3 Cost. (*"la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo"*): la nozione di ambiente delineata dalla più moderna giurisprudenza - quale ambiente di vita, *"quale complesso sistema delle condizioni e delle interrelazioni fra esseri animati e inanimati, che assicurano il perpetuarsi della forma umana di vita"*^{xxi} che tende a coincidere con il diritto alla vita e all'integrità fisica - sembra infatti trovare autorevole riconoscimento innanzitutto nell'art. 2 Cost., che consente l'introduzione, nell'ordinamento, di norme proprie del diritto naturale^{xxii}. In particolare, in base a questo fondamentale precetto costituzionale, il diritto naturale acquisisce funzione di parametro di riferimento per la giurisprudenza e di strumento per colmare le lacune normative. Analogamente, il riconoscimento del diritto soggettivo all'ambiente salubre è consequenziale alle più recenti interpretazioni dell'art. 3 Cost., secondo cui il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese costituiscono il contenuto principale dei diritti inviolabili riconosciuti dall'art. 2 Cost..

Del resto, anche una corretta lettura degli artt. 41-44 Cost. convalida l'interpretazione proposta. L'art. 41 afferma, infatti, che l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, demandando alla disciplina legislativa la definizione dei programmi e controlli opportuni affinché l'attività economica sia indirizzata a *"fini sociali"*, tra cui certamente può farsi rientrare la tutela dell'ambiente naturale.

In rapporto alle legislazioni sopranazionali, infine, il riconoscimento del diritto all'ambiente si collega strettamente ai diritti inviolabili dell'uomo^{xxiii}, sulla base degli artt. 3 e 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e con l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali^{xxiv}.

Per tali ragioni, anche il diritto positivo si è pian piano adeguato agli orientamenti espressi da giurisprudenza e dottrina, al fine di assicurare una efficace protezione dell'ambiente. In particolare - dopo il riconoscimento contenuto nella legge 23.12.1978 n°833 istitutiva del

Servizio Sanitario Nazionale^{xxv} - la normativa di settore più recente si è mossa nella direzione del riconoscimento del diritto soggettivo all'ambiente, almeno sotto il profilo di un dovere di protezione da parte dello Stato: si pensi, alla L. 349/1986 ma anche al D.lgs. 351/1999, secondo cui Comuni hanno il dovere di *"tener conto di un approccio integrato per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo"*, al fine di *"mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi"*.

Il diritto soggettivo all'ambiente così individuato - che lo si voglia intendere come specificazione del diritto alla salute ovvero come diritto avente ad oggetto un valore primario dell'ordinamento che deve essere tutelato di per sé - presenta comunque alcune importanti caratteristiche: innanzitutto, si tratta di un diritto assoluto, indisponibile, intrasmissibile, imprescrittibile, irrinunciabile^{xxvi}. In secondo luogo, esso rientra nel novero dei diritti originari, che si acquista alla nascita, senza alcuna necessità di mediazione: *"ciò che viene espresso in questo concetto è la strettissima inerenza del diritto alla persona umana, la sua inscindibilità da essa, e l'automaticità dell'acquisto della situazione giuridica alla nascita dell'individuo (che viene a essere unico presupposto)"*^{xxvii}.

Sul piano dell'efficacia, proprio in quanto principio fondamentale e diritto assoluto, al diritto all'ambiente deve essere riconosciuta efficacia erga omnes^{xxviii}: esso dunque può (e deve) essere azionato nei confronti di chiunque, singoli, persone giuridiche e persino p.a.^{xxix}. Come anticipato, la sentenza della Corte Costituzionale n°641/1987 ha attribuito al giudice ordinario la competenza a conoscere le pretese fondate su tale diritto.

Quanto al contenuto, innanzitutto, la richiamata sentenza n°210/1987 della Corte Costituzionale afferma che il diritto all'ambiente può essere leso dal *"pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali"*. Più recentemente, la stessa Corte ha puntualizzato che *"la tutela della salute ... riguarda la generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale: tale tutela implica, non soltanto situazioni attiva di pretesa, ma comprende, oltre a misure di prevenzione, anche il dovere di non ledere o porre a repentaglio con il proprio comportamento la salute altrui, con la*

conseguenza che, di fronte al contrasto tra il diritto alla salute costituzionalmente protetto e altri liberi comportamenti, privi di diretta copertura costituzionale, la prevalenza va necessariamente al primo^{xxx}. In questi termini, dunque, il diritto fondamentale all'ambiente si manifesta innanzitutto come pretesa di astensione, che deriva dal carattere di libertà negativa del diritto stesso.

Accanto a questo profilo statico, tuttavia, bisogna riconoscere al diritto all'ambiente anche un aspetto dinamico, consistente nella pretesa positiva di un intervento concreto degli organi statali, finalizzato alla promozione della tutela dell'ambiente. In questo senso, il diritto all'ambiente si configura, più specificamente, come diritto all'ambiente salubre - *"con ciò sottolineandosi la diretta (e dinamica) corrispondenza del diritto fondamentale a quel sistema di misure di pianificazione, di promozione e di sostegno nei campi della politica economico-sociale, della politica della cultura e dell'istruzione, di quella della sanità e della famiglia, che caratterizza il moderno stato sociale"*^{xxxii}.

Così configurato, il diritto all'ambiente si pone come interesse della collettività e dunque un diritto sociale, che deve essere riconosciuto a ogni individuo *"sia come singolo sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità"*^{xxxii}. Di più. La protezione dell'ambiente si configura anche come dovere verso le future generazioni, di conservare ciò che la natura ha dato agli uomini.

È dunque soprattutto in questa dimensione dinamica e sociale che occorre leggere il diritto all'ambiente, da un lato per promuovere con maggiore decisione un'azione non più solo repressiva – a danno provocato – ma diretta a configurare nuovi strumenti preventivi di tutela, cui ricorrere anche a fronte della sola messa in pericolo del bene ambiente. Dall'altro, per interrogarsi su quali siano le tecniche di tutela più efficaci, anche sul piano processuale.

ⁱ Cass. S.U. civ., n°1463/1979. La sentenza individua correttamente il collegamento tra ambiente e salute, ma ritiene che il primo possa assurgere a diritto soggettivo solo *"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"*. L'azionabilità del diritto all'ambiente è dunque ristretta alle ipotesi *"di proprietà di beni immobili, i quali traggono dall'ambiente il loro pregio particolare"*.

ⁱⁱ POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in RTDP, 1/1986, 32.

-
- GUSTAPANE, *La tutela globale dell'ambiente*, Milano, 1991
- ⁱⁱⁱ MADDALENA, *Il danno pubblico ambientale*, Rimini 1990
- ^{iv} FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, 2/2002, 231
- ^v ALMERIGHI, *ALPA, diritto e ambiente*, Padova, 1984
- ^{vi} DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2003, 35
- ^{vii} ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Resp. Civ. e prev.* 1998, I, 4.
- ^{viii} In *Giur.it.*, 1980, I, 859, con nota di PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*.
- ^{ix} GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè 1980, 105
- ^x MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam 2001, 119
- ^{xi} In *Foro It.*, 1988, I, 694, con nota di F. GIAMPIETRO; *Riv. Giur. Amb.*, 1988, 93, con nota di A. POSTIGLIONE
- ^{xii} Cass. civ., sez. III, 20 giugno 1997, n°5530
- ^{xiii} Cass. civ., sez. un., 7 febbraio 1997, n° 1187; Trib. Orvieto, 14 aprile 1997
- ^{xiv} Sul punto, cfr. ad es. Trib. Venezia, 14 aprile 2003: "*va chiarito che ...il diritto costituzionale alla salute va inteso nel senso più ampio (come interpretato fin dalla sentenza Cass. sez. un. 6.10.1979, n°5172*".
- ^{xv} Pretura Camerino, 5 maggio 1993
- ^{xvi} Cass. pen., sez. III, 1 ottobre 1996, n° 9837. Conformi: Cass. pen., sez. III, 2 aprile 1996, n°5378; Cass. pen., sez. III, 9 luglio 1996, n° 8699; Corte App. Brescia, 24 marzo 1993; Pretura Velletri, 9 ottobre 1992
- ^{xvii} Cass. pen., sez. III, 14 aprile 1991
- ^{xviii} Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2003, n° 1601; Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2004, n°5795
- ^{xix} T.A.R. Lombardia, Brescia, 24 agosto 2004, n°929
- ^{xx} Cass. S.U., 31 gennaio 2002, n°3798; Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2002, n° 2441
- ^{xxi} MEZZETTI, *op. citata*
- ^{xxii} GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetti)*, Milano, 1950
- ^{xxiii} TONCHIA, *Diritti dell'uomo e ambiente. La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*. Cedam, 1990
- ^{xxiv} Cfr., sul punto, la nota pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al caso *Lopez Ostra* contro *Spagna*.
- ^{xxv} GIAMPIETRO, *op. citata*
- ^{xxvi} MEZZETTI, *op. citata*, 124
- ^{xxvii} PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, 73
- ^{xxviii} Corte Cost., 9 giugno 1965, n°45
- ^{xxix} Già nella sentenza n° 5172/1979 si precisa che "*la p.a. non ha il potere di comprimere o sacrificare la salute dei privati o le condizioni ambientali, ma piuttosto il potere-dovere di conservarle o migliorarle*".
- ^{xxx} Corte Cost., 20 dicembre 1996, n°399
- ^{xxxi} MEZZETTI, *op. citata*, 130
- ^{xxxii} MADDALENA, *La nuova cultura della tutela ambientale e situazioni giuridiche soggettive*,