

1. Il diritto alla salubrità ambientale.

Il diritto alla salubrità ambientale nel nostro ordinamento ha avuto un percorso incerto e confuso con altri diritti (diritto alla salute, diritto all'ambiente).

Va difatti ricordato il leading case in materia di danno ambientale, costituito dalla nota sentenza del 1979 della Cassazione, in cui la tutela ambientale viene fondata su forme di tutela privatistiche (Cass., Sez. un., 6.10.79, n. 5172, in Foro It., 1979, I, 2302 nel caso Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano, Masino e Donadio), con la quale si sottolinea che il diritto alla salute non rileva tanto come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, quanto come diritto all'ambiente salubre, fondato sugli artt. 2 e 32 Cost., azionabile da parte di qualsiasi cittadino in forza dell'art. 2043 c.c..

Tra gli anni settanta ed ottanta si è formato un duplice indirizzo sulla configurazione del diritto all'ambiente. Il primo trova fondamento appunto nella sentenza della Cassazione n. 5172/1979 e raffigura il diritto come un diritto alla salubrità dell'ambiente, tutelabile da ciascun cittadino in forza degli artt. 2 e 32 della Costituzione. Il secondo è di contrario avviso, sostenuto in particolare dalla Corte dei conti (Corte conti, 18.9.80, n. 868, in Foro It., 1981, III, 167), e considera il danno ambientale alla stregua di un danno erariale, pubblicistico e tutelabile solo da parte dello Stato. Tale ultimo orientamento esclude la possibilità di configurare un diritto soggettivo dei cittadini ed ammette solo gli enti pubblici a far valere la tutela ambientale.

A proposito del primo orientamento va poi richiamata una successiva pronuncia della Cassazione, che con riguardo ad un'azione di risarcimento del danno ambientale (con riferimento al ciclo di produzione e smaltimento di rifiuti tossici industriali), ha però operato una importante distinzione tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata (posizioni soggettive individuali) che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario: "Il timbro repressivo adoperato dal legislatore conferisce al torto ecologico una sua peculiarità nell'ambito della responsabilità civile, con la conseguenza che anche la prova di siffatto torto non può non risentirne, ispirata, come dev'essere, non a parametri puramente patrimoniali, ma alla compromissione dell'ambiente, strettamente collegata al fatto lesivo del bene ambientale posto in essere, come nella specie, da chi ha concorso nell'utilizzo di un serbatoio non autorizzato, dal quale fuoriuscivano, come accertato dalla USL, i rifiuti tossici e nocivi che vi erano stati sversati. Il giudice del rinvio dovrà tener conto degli esposti principi, ed in particolare che nella prova del danno ambientale bisogna distinguere tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, ma della compromissione dell'ambiente" (Cass. Civ., Sez. I, 1.9.95, n. 9211, in Giur. Civ., 1996, I, 777).

Emerge dunque la sostanziale differenza tra il danno ambientale collettivo ed il danno ambientale individuale, ossia tra il danno che rimane allocato sulla collettività nel suo insieme e il danno che grava in modo rilevante anche sul singolo (CENDON, ZIVIZ). In realtà forse è opportuno continuare a disquisire di differenza tra danno pubblico e danno privato.

Tale distinzione è stata effettuata in più occasioni anche dallo stesso giudice di merito, rilevando come "il danno all'ambiente costituisce "vulnus" al diritto che ciascun individuo vanta, sia "uti singulus", sia collettivamente, al corretto ed armonico sviluppo della propria personalità in ambiente salubre" (Pret. Camerino, 5.5.93, in Giur. It., 1995, I, 2, 858).

La linea di demarcazione tra un'aurea pubblica ed un'aurea privata del bene ambiente viene però ricondotta alla configurazione del diritto alla salubrità ambientale (in dottrina tra i primi tentativi

BOTTO), così come brillantemente osservò la Suprema Corte già nel 1979: "non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito né attribuibile a lui in modo esclusivo. La prospettiva secondo la quale vi è protezione giuridica soltanto in caso di collegamento esclusivo fra un bene o una frazione di esso) ed un solo determinato individuo o un gruppo personificato – e quindi assimilato all'individuo – è condizionata da un'impostazione di tipo patrimoniale della giuridicità e rischia di mortificare in ragione del condizionamento l'irresistibile tendenza all'azionabilità delle pretese che è cardine della nostra Costituzione (art. 24)" (Cass. Civ., Sez. U., 6.10.79, n. 5172, in Foro It., 1979, I, 2302; anche Cass., Sez. U., 9.3.1979, n. 1463 che, con riferimento alla contestata localizzazione di una centrale nucleare, e in ordine alla fruizione dell'ambiente quale prospettato interesse diffuso, precisa che "il potere di fruizione può peraltro 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").

La tesi è fondamentale: il bene ambiente può essere al tempo stesso tanto diffuso quanto, ed in parte, a beneficio anche individuale. Il primo non esclude l'altro.

2. Autonomia del diritto alla salubrità ambientale.

Il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo all'ambiente, va a mio avviso comunque tenuto distinto dal diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente.

Il primo difatti deve essere inteso come generico riferimento alla salvaguardia e tutela dell'ambiente, dunque in una accezione più ampia rispetto al diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente.

Pertanto esso si ricava dal combinato disposto dell'art. 2, 3 e 9 della Costituzione.

Il secondo, il diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente, va inteso come diritto circoscritto al rapporto strettamente interdipendente tra uomo, ambiente e salute (di parere difforme sembra PANETTA il quale fa riferimento al diritto all'ambiente come "l'esigenza di mantenere e garantire un ambiente salubre [che] diventa, così, un presupposto necessario per lo sviluppo della persona, un bene irrinunciabile, un interesse da tutelare ad ogni costo", anche se poi nota che "appare altresì evidente come, assolutizzando la complementarità, l'affinità ovvero addirittura la coincidenza tra diritto alla salute, diritto all'ambiente salubre e diritto all'ambiente, si corra il rischio di non tenere conto di un'obiezione inscindibile: in verità, non è affatto scontato che tutela dell'ambiente e tutela della salute debbano coincidere ad ogni costo").

Tale diritto postula un legame diretto ed inscindibile tra ambiente e salute. Pertanto quest'ultimo si ricava dal combinato disposto dell'art. 2, 3, 9 e 32, 1° comma della Costituzione.

Inizialmente protetto all'interno del codice civile, in particolare attraverso gli artt. 844 e 2043 c.c., il diritto alla tutela della salubrità ambientale, con il passare degli anni e a seguito di importanti sentenze, ha poi trovato una sua riconosciuta autonomia, anche se ancora a tinte fosche.

Tale autonoma configurazione emerge in parte anche dalla lettura offerta dal giudice delle leggi: "non è senza rilievo sottolineare che la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978), sulla scorta di una nozione del diritto alla salute comprensivo anche di un diritto all'ambiente salubre, ha indicato fra gli obiettivi dello stesso servizio la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente di vita e di lavoro, degli alimenti e delle bevande, dei prodotti ed avanzi di origine animale per le implicazioni che attengono alla salute dell'uomo." (Corte cost., 21.7.95, n. 345, in Cons. Stato, 1995, II, 1230).

Poi è emersa dalla lettura della Suprema Corte: "La lesione all'ambiente (...) si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria può essere scomposta e che secondo corrente accezione dottrina riguardano: a) l'ambiente come assetto

del territorio; b) l'ambiente come ricchezza di risorse naturali; c) l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale; d) l'ambiente quale condizione di vita salubre." (Cass. Civ., Sez. un., 25.1.89, n. 440, in Giust. Civ., 1989, I, 560; ed anche Cass. civ., Sez. III, 10.6.02, n. 22539, in Dir. e Giur. Agr., 2003, 636 che ribadisce come "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.").

Ed anche dalla giurisprudenza nel suo insieme: "occorre ricordare che il concetto di "ambiente", secondo la definizione data da questa Corte, consiste in un bene immateriale giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà, ma scomponibile in assetto del territorio, ricchezza di risorse naturali, valore estetico e culturale del paesaggio, nonché ambiente quale condizione di vita salubre ("ex multis", Cass. 18 dicembre 1990)." (Cass. pen., Sez. III, 3.2.04, n. 13440, Rizzardini e altri, in Giur. It., 2005, 134; ex multis Cons. St., sez. VI, 27.3.03, n. 1600, in Foro Amm. CDS, 2003, 1108; Cass. pen., Sez. III, 21.1.00, n. 4957, in Riv. Giur. Ambiente, 2001, 455; Cass. pen., Sez. III, 14.4.91, in Crit. Pen., 1995, 69; Trib. Napoli, 22.2.83, in Dir. e Giur., 1983, 354; Pret. Verona, 12.11.87, in Giust. Civ., 1988, I, 801; Trib. Napoli, 15.2.88, in Giur. di Merito, 1989, 263; Pret. Abbiategrasso, 12.7.88, in Resp. Civ. e Prev., 1988, 1004; Trib. Verona, 19.10.88, in Giur. di Merito, 1989, 552; Pret. Molfetta, 11.10.89, in Riv. Giur. Ambiente, 1990, 333; Trib. Orvieto, 14.4.97, in Rass. Giur. Umbra, 1997, 343; Trib. Venezia, 27.9.00; Trib. Venezia, ord. 14.4.03, in Gius, 2003, 14, 1650;).

Altre volte invece tendono confusamente a sovrapporsi i due aspetti, atteso che l'azione: "risulta proposta per un verso contro atti emulativi lesivi di facoltà dominicali (immissioni di odori); per l'altra, a tutela di una (posseduta ed azionata) posizione soggettiva direttamente protetta a livello costituzionale dall'art. 32, Cost. (quest'ultimo interpretato estensivamente fino a ricomprendere nel diritto alla salute anche la protezione dell'ambiente - id est, inquinamento ambientale da scarichi abusivi - come valore fondamentale e preminente affatto non comprimibile dagli organi dello Stato). Pertanto, la giurisdizione sulla vicenda risarcitoria (fondata, nel primo caso, sulla violazione dell'art. 844 c.c. e, nel secondo, sull'effetto sinergico delle due regole in combinazione: art. 32 Cost. ed art. 2043 c.c. quale norma a struttura aperta), spetta, alla stregua del criterio discrezionale fondato sul petitum sostanziale, alla cognizione del giudice ordinario siccome afferente, essa, ad attività materiale illecita affatto non riconducibile alla materia (recte, potestà) di governo del territorio." (Tar Puglia-Bari, sez. II, 19.1.04, n. 114).

La distinzione tra diritto all'ambiente e diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente non è solo nominale come può apparire. La distinzione è sostanziale e fondamentale per la valutazione degli effetti che possono conseguire, a seconda che ci si trovi al cospetto del primo o del secondo diritto leso.

Difatti mentre il diritto all'ambiente potrà essere bilanciato con altri diritti di rilievo costituzionale, fino pure al sacrificio di esso, al contrario il diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente ha pari valore del diritto alla tutela della salute, dal quale deriva pur se con una particolare manifestazione. Pertanto, risultando come un diritto assoluto ed incompressibile, in tal caso non potrà essere bilanciato con altri diritti, né tantomeno sacrificato.

(tratto da Mazzola M.A., "I nuovi danni (Danno ambientale individuale - Danno al paesaggio - Danni da inquinamento elettromagnetico - Danni da fumo - Danni da OGM - Illecito di Stato - Danno da bullismo - Danno da stalking)", Cedam, 2008).

<http://www.personaedanno.it/cms/data/articoli/010398.aspx>