



**TEORIA E STORIA DEL DIRITTO PRIVATO**

RIVISTA INTERNAZIONALE ONLINE - PEER REVIEWED JOURNAL  
ISSN: 2036-2528

Gianluca Maria Esposito

**Note minime sulla nozione giuridica  
di ambiente.  
Diritti soggettivi e poteri pubblici**

**Numero XII Anno 2019**

*[www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com](http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com)*



## Proprietario e Direttore responsabile

Laura Solidoro

### Comitato Scientifico

A. Amendola (Univ. Salerno), E. Autorino (Univ. Salerno), J.P. Coriat (Univ. Paris II), J.J. de Los Mozos (Univ. Valladolid), L. Garofalo (Univ. Padova), P. Giunti (Univ. Firenze), L. Loschiavo (Univ. Teramo), A. Petrucci (Univ. Pisa), P. Pichonnaz (Univ. Fribourg), J.M. Rainer (Univ. Salzburg), S. Randazzo (Univ. LUM Bari), L. Solidoro (Univ. Salerno), J.F. Stagl (Univ. de Chile), E. Stolfi (Univ. Siena), V. Zambrano (Univ. Salerno).

### Comitato Editoriale

A. Bottiglieri (Univ. Salerno), C. Corbo (Univ. Napoli Federico II), M. d'Orta (Univ. Salerno), F. Fasolino (Univ. Salerno), L. Gutiérrez Massón (Univ. Complutense de Madrid), L. Monaco (Univ. Napoli L. Vanvitelli), M. Scognamiglio (Univ. Salerno), A. Trisciunglio (Univ. Torino)

### Redazione

P. Capone (Univ. Napoli Federico II), S. Cherti (Univ. Cassino), N. Donadio (Univ. Milano)

### Comitato dei Referees

F. Amarelli, A. Calore, R. Cardilli, D. Centola, A. Cernigliaro, G. Coppola, T. Dalla Massara, L. De Giovanni, I. Del Bagno, I. Fargnoli, V. Ivone, L. Labruna, P. Lambriani, A. Lovato, L. Maganzani, F. Mancuso, G. Matino, F. Mercogliano, A. Palma, F. Procchi, S. Puliatti, F. Reduzzi Merola, M. Robles, M. Squillante, A. Torrent, G.P. Trifone, A. Tucci, P. Ziliotto.

### Segreteria di Redazione

G. Crescenzo, C. De Cristofaro, G. Durante, P. Pasquino

### Sede della Redazione della rivista:

Prof. Laura Solidoro  
Via R. Morghen, 181  
80129 Napoli, Italia  
Tel. +39 333 4846311

### Con il patrocinio di:



Ordine degli Avvocati di Salerno



Dipartimento di Scienze Giuridiche  
(Scuola di Giurisprudenza)  
Università degli Studi di Salerno

Aut. Tr. Napoli n. 78 del 03.10.2007

Provider

Aruba S.p.A.

Piazza Garibaldi, 8

52010 Soci AR

Inscr. Cam. Comm. N° 04552920482 – P.I. 01573850616 – C.F. 04552920482

## Come Collaborare

I contributi, conformi ai criteri di citazione indicati sul sito web della rivista, non superiori ai 98.000 caratteri, dovranno essere inviati all'indirizzo di posta elettronica della Redazione con l'indicazione della qualifica, della città e della nazione di residenza degli Autori (sede universitaria o Foro di appartenenza o Distretto notarile) e, se si desidera, dell'indirizzo di posta elettronica (che verrà pubblicato in calce al contributo). Gli autori sono invitati a inviare alla Rivista, insieme con il testo da pubblicare, due 'abstract', di cui uno in lingua diversa da quella del contributo, e 'parole chiave' nelle due lingue.

'Teoria e storia del diritto privato' subordina la pubblicazione dei contributi che pervengono alla Redazione alla sola approvazione da parte del Comitato scientifico, che si riserva di escludere dalla pubblicazione gli articoli che non risulteranno in linea con il programma scientifico della Rivista. Tuttavia, in considerazione dei nuovi parametri introdotti dalle Sedi universitarie per la valutazione dei lavori scientifici e per l'accreditamento, se l'Autore ne fa richiesta, ciascun saggio pervenuto alla Rivista può essere valutato da due Referees. I Referees sono Colleghi cui la Direzione e il Comitato scientifico della Rivista – in attenta considerazione sia del settore scientifico-disciplinare cui risulta riferibile il saggio da valutare, sia della professione dell'Autore – chiedono di effettuare un processo di valutazione anonimo, inviando con e-mail l'articolo, privo del nome dell'Autore e di tutti i riferimenti alla sua identità (si invitano perciò gli Autori interessati alla valutazione dei Referees a far pervenire alla Redazione due files del saggio, di cui uno risulti privo di ogni riferimento alla propria identità). Nella fase della valutazione, pertanto, i Referees non conoscono l'identità dell'Autore e, a sua volta, l'Autore non conosce l'identità dei Referees che valutano il suo contributo (c.d. doppio cieco, *double blind*). Tuttavia, per la trasparenza del procedimento, nell'anno successivo alla pubblicazione on line del saggio, la Rivista comunica mediante pubblicazione l'identità dei Referees. La Direzione della Rivista riceve da ciascun Referee una relazione (*report*), che viene inviata con e-mail all'altro Referee e all'Autore. Dopo aver esaminato le due relazioni dei Referees, il Direttore responsabile e il Comitato scientifico decidono se pubblicare il saggio, o respingerlo, o richiederne una revisione (in tale ultimo caso la nuova versione viene inviata ai Referees per un secondo giudizio). Ai fini della pubblicazione, il giudizio dei Referees non è vincolante, perché la Direzione e il Comitato scientifico decidono in ultima istanza se pubblicare l'articolo o rifiutarlo, soprattutto qualora si verifichi una divergenza di opinione tra i Referees. Il *report* dei Referees consiste in un commento, schematico o in forma discorsiva, composto di due parti. Nella prima parte si espone un giudizio sui seguenti punti: 1) Attinenza del tema trattato alle finalità della Rivista; 2) Originalità o rilevanza della trattazione; 3) Correttezza del metodo e coerenza delle argomentazioni; 4) Attenzione critica per la letteratura sul tema trattato; 5) Livello di comprensibilità da parte dei lettori della Rivista (accademici e professionisti). Nella seconda parte del *report*, il Referee giudica il lavoro come: a) pubblicabile, oppure b) non pubblicabile, oppure c) pubblicabile con modifiche (specificandole).

Sarà cura della Redazione della Rivista comunicare all'indirizzo di posta elettronica degli Autori l'accettazione del contributo e la data di pubblicazione dello stesso.

'Teoria e storia del diritto privato' è una rivista a formazione progressiva: i contributi, pertanto, previa approvazione del Comitato scientifico, verranno inseriti nel sito in corso d'anno, circa 60 gg. dopo l'arrivo in Redazione.



# NOTE MINIME SULLA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE. DIRITTI SOGGETTIVI E POTERI PUBBLICI

**SOMMARIO:** 1. *L'evoluzione scientifica e normativa a proposito di "ambiente"* - 2. *La relazione tra la nozione di ambiente e il diritto alla salute: l'ambiente come situazione giuridica soggettiva 'a nucleo rigido'* - 3. *L'endiadi tra ambiente e paesaggio: la nozione di territorio globale.*

## *1. L'evoluzione scientifica e normativa a proposito di 'ambiente'*

La nozione di ambiente si è da sempre prestata a formule definitorie ampie e frequentemente non univoche. Del resto, nella sua accezione etimologica, ambiente è un termine che designa una realtà complessa, ovvero un sistema di relazioni dinamicamente rilevante.

Nel passato, infatti, gli studiosi hanno perseguito la sintesi dei diversi elementi e contenuti, senza mai approdare a soluzioni certe, che non esistono.

Nell'ultimo quindicennio, l'interesse per la definizione è largamente riemerso in conseguenza delle novità introdotte dal codice di settore, che ha colmato la lacuna di una definizione normativa di ambiente.

L'art. 5, lett. c), del d.lgs. 152/1999, nel disciplinare l'impatto ambientale, si riferisce a tutti gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio,

suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati.

Ulteriori indicazioni sulla nozione si possono trarre dall'art. 300, che definisce danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Il comma 2 richiama la direttiva 2004/35/CE, secondo cui costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato ai diversi elementi e fattori dell'ambiente.

Anche a fronte di un quadro normativo più maturo che in passato, nella ricostruzione della nozione di ambiente resta valido punto di partenza la sua elaborazione ad opera di Giannini, che la fondò sulla coesistenza di tre distinti aspetti e interessi giuridici: ambiente come forma (paesaggio), come salubrità (suolo, aria e acqua) e come territorio (urbanistica, oggi governo del territorio)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Resta fondamentale punto di partenza per una trattazione della nozione di ambiente il celebre saggio di M.S. GIANNINI, *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23, secondo cui occorre considerare: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica». Si veda anche F.G. COCCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, 553; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 69, ora in ID., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, in part., 292; M. IMMORDINO, voce *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 10, Torino, 1995, 572. In seguito L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. Cortese, Napoli, 2008, pp. 1-39, e R. ROLLI, D. SICLARI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Roma, 2015, in part. 163 ss.

Nonostante la modifica degli istituti giuridici<sup>2</sup>, la successiva elaborazione scientifica è sorta e si è sviluppata sulla base di questa impostazione del problema, avanzando nel segno di soluzioni variabili alla ricerca di percorsi unitari; ad esempio, riducendo i profili ambientali esclusivamente alla salubrità e alla pianificazione urbanistica<sup>3</sup>.

Limitando l'analisi alle teorie più recenti, va senz'altro richiamata la tesi che tende a ricercare la nozione in altre discipline e scienze, alle quali il diritto e la legislazione di settore, tuttavia, avrebbero mancato di riferirsi<sup>4</sup>. Questo approccio, che ha il pregio di mettere al centro la natura, contribuendo a identificare la finalità del corrispondente *corpus* giuridico, definisce l'ambiente come equilibrio ecologico e la tutela dell'ambiente come tutela di questo equilibrio<sup>5</sup>.

Successivamente, la dottrina ha elaborato una nozione di ambiente come sistema complesso, adattativo e comune, con i tratti tipici dei *commons*, più vicini all'idea dei beni privati che non dei beni pubblici puri. Di questo sistema si è evidenziata l'idoneità ad annettere elementi organici e inorganici, su cui andrebbe a radicarsi un insieme di servizi destinati a fruizione collettiva. Si è

---

<sup>2</sup> In questo senso G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, II, 1121 ss.

<sup>3</sup> Così E. CAPACCIOLI, D. DAL PIAZ, voce *Ambiente (Tutela dell')*, *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. dig. it., Appendice*, 1, Torino, 1980, 287 ss.; A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, 31, Milano, 1981, 507 ss.

<sup>4</sup> Cfr. *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Casseti e A. Morrone, Milano, 2016, che identifica il diritto dell'ambiente nelle discipline che perseguono la tutela dell'ambiente come tutela dell'equilibrio ecologico, escludendo le altre che, pur connesse alla prima, sono mosse da finalità diverse, ad esempio di tutela estetica o culturale.

<sup>5</sup> Si veda N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2015, 9.



parlato, in proposito, di unità funzionali degli ecosistemi ambientali<sup>6</sup>.

Oltre alla dottrina, anche la giurisprudenza ha contribuito alla formazione di una visione unitaria dell'ambiente, fondata su una interpretazione globale degli artt. 9 e 32 Cost., ai quali nel 2001 si è aggiunta la nuova formulazione dell'art. 117, con la previsione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s), e di una potestà concorrente in materia di valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Allo sforzo della giurisprudenza, in particolare, si deve l'elaborazione del diritto alla salubrità dell'ambiente in senso sociale, rapportata ad una dimensione non meramente statica e individuale dell'uomo «nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti», ma nella sua dimensione collettiva dell'esistenza, al fine di assicurare la sua effettiva partecipazione ovunque si svolga la sua personalità<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 143 ss.

<sup>7</sup> Cass. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, secondo cui è necessaria la tutela della vita associata dell'uomo, intrisa di un contenuto di socialità e di sicurezza al tempo medesimo, nelle varie aggregazioni nelle quali essa si articola e, in ragione della sua effettività, rende doverosa la preservazione in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche propizie alla sua salute. L'interpretazione offerta dalla giurisprudenza non è rimasta immune da critiche, V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, a cura di G. Vergottini, Rimini, 1988, 35 ss., che segnalò i pericoli di affidare al giudice ordinario la cognizione di vicende di origine amministrativa, anche legate ad interessi generali, pericoli nascenti dalla qualificazione dell'ambiente come diritto inviolabile ed assoluto, incomprimibile da parte dell'amministrazione anche quando essa agisca per la cura di interessi generali, in questo senso; v. anche A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 26 ss., secondo cui la scelta di definire un diritto unitario alla

Questi, in breve, sono i passaggi salienti dell'elaborazione teorica e pretoria più importanti.

Si prova, ora, a risalire dal problema generale ai distinti nuclei problematici. Contenendo l'analisi, per adesso, al piano degli interessi tutelati, si può ritenere che l'ambiente, finora, sia stato accostato a due categorie di beni e, cioè, al territorio, comprensivo del paesaggio, e alla salute. Rispetto al territorio, l'ambiente è stato considerato e disciplinato come bene pubblico; l'aria e l'acqua sono *res communes omnium*<sup>8</sup>, accanto a cui coesistono beni di proprietà privata e, in ultimo, beni che appartengono al regime della *res nullius*<sup>9</sup>.

Quanto al profilo della salute, l'ambiente è stato ricostruito come modo di essere di questa, ma dotato di autonomo rilievo giuridico.

A seconda dell'oggetto preso in esame, è emersa una nozione di ambiente come bene pubblico o come diritto, rimanendo aperta un'evidente distanza tra i due aspetti, che non sono mai stati ricondotti a unità. L'ambiente, infatti, è sia un bene pubblico – a cui corrisponde un interesse pubblico – sia un diritto.

In questo quadro, la maggior espressione dell'indirizzo unificante è costituita dalle nozioni di diritto all'ambiente salubre,

---

salubrità dell'ambiente darebbe luogo ad una tutela a metà strada e, perciò, precaria tra le due forme di tutela presenti nell'art. 32 Cost., individuale e collettiva.

<sup>8</sup> Sui beni di proprietà pubblica Marc. 3 *inst.* D. 1.8.2.1: *Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare et per hoc litora maris.* Cfr. anche Marc. 3 *inst.* D. 1.8.4. L'art. 144 del d.lgs. n. 152/2006 dispone che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato

<sup>9</sup> Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 185, ivi nt. 188.

costruita dalla giurisprudenza interna<sup>10</sup>, e di diritto alla qualità della vita o al *living space*, elaborato dalla giurisprudenza internazionale<sup>11</sup>.

Tuttavia, è rimasta la iniziale difficoltà di superare il dualismo delle posizioni giuridiche sottostanti, tra esse largamente distanti, e attratte l'una, quando si parla di acqua, di rifiuti<sup>12</sup> e di paesaggio, dalla dommatica e disciplina dei beni pubblici, e l'altra, quando si parla di diritto all'ambiente salubre, dalla disciplina del diritto alla salute e dei diritti sociali<sup>13</sup>.

La ricerca di un'autonoma identità giuridica dell'ambiente è stata tuttavia sostenuta dalla giurisprudenza<sup>14</sup> che – valorizzando gli esiti dei primi studiosi<sup>15</sup> – ha qualificato l'ambiente come bene immateriale che va oltre i singoli settori, secondo una concezione complessa o trasversale della stessa materia di riferimento.

Peraltro, anche questa soluzione conferma la difficoltà di procedere dalla pluralità all'unità<sup>16</sup>.

La stessa ricostruzione dell'ambiente come bene immateriale non ha permesso di superare irrisolte questioni, giacché, presentando un valore descrittivo e a-tecnico, non contribuisce a

---

<sup>10</sup> Cass. civ. SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, cit., secondo cui «il diritto alla salute piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre».

<sup>11</sup> Così, Corte Internazionale di Giustizia, caso '*Advisory opinion*', 8 luglio 1996.

<sup>12</sup> Sul significato di rifiuti si rinvia all'interessante contributo di R. FEDERICI, *La nozione di rifiuti: una teoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 6, 1051 ss.

<sup>13</sup> Sui diritti sociali v. A. BALDASSARRE, voce *Diritti*, cit., 26 ss.

<sup>14</sup> Così, C. Cost. 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>15</sup> La tesi dell'ambiente come valore immateriale è di M.S. GIANNINI, 'Ambiente', cit., 15 ss.

<sup>16</sup> In dottrina le maggiori istanze in senso unificante della nozione di ambiente si ritrovano in S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, *passim*; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, *passim*; M. COMPARTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 2, 191 ss.

identificare posizioni giuridiche soggettive, né attive (a favore del cittadino) né passive (a carico dello Stato), alle quali ancorare il piano più cogente della disciplina di tutela.

In altri termini, elaborare l'ambiente come bene o valore immateriale non ne assicura una tutela effettiva. Infatti, ferma la distanza tra questa ricostruzione e la sua attitudine a farsi oggetto di situazioni giuridiche soggettive, da meramente dommatica o teorica la questione va affrontata in termini pratici di diritto positivo e, quindi, di protezione degli interessi sottostanti.

Rimane perciò irrisolto l'intero dilemma, seppure con un ulteriore dato di novità che, agli inizi del millennio, si è andato a sommare al quadro originario già innanzi richiamato. Infatti, oggi la Costituzione enuclea tra i settori del riparto, da un lato, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e, dall'altro lato, la valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Per quanto si tenda a escluderne la natura costitutiva di diritti, l'art. 117 è pur sempre identificativo di un valore riferibile alla persona, in una visione globale e unitaria al tempo stesso.

## *2. La relazione tra la nozione di ambiente e il diritto alla salute: l'ambiente come situazione giuridica soggettiva 'a nucleo rigido'*

Rispetto al quadro teorico emerso, un'ipotesi di ricostruzione di un diritto personale all'ambiente richiede la preventiva scissione dei seguenti due aspetti, non sempre chiaramente distinti nelle diverse elaborazioni: quello degli interessi protetti, e quello della situazione soggettiva nella quale sono giuridicamente allocati.

Identificare la nozione di ambiente e definire la natura giuridica di un corrispondente diritto (all'ambiente) sono, perciò, lati o aspetti diversi dell'unica questione: solo dopo aver accertato

il contenuto, sarà possibile definire la situazione giuridica ad esso corrispondente.

La difficoltà maggiore origina dalla compresenza di una pluralità di interessi e beni, pubblici e privati, qualitativamente diversi. È infatti noto che anche la fruizione di un bene privato è idonea ad interferire con la tutela dell'ambiente. Pertanto, anche rispetto a tale evenienza va tenuta presente una specifica esigenza valutativa e definitoria nell'ambito della più generale soluzione del problema.

In generale, lo sforzo di una sintesi ricognitiva della nozione di ambiente non può prescindere da almeno due categorie di interessi: la salute e il territorio. Elementi di cui si deve riordinare il diverso modo di atteggiarsi, per poi selezionare le possibili linee di convergenza nell'ambito di un superiore diritto all'ambiente.

Va anzitutto preso in esame il concetto di ambiente connesso a quello della salute, in relazione a cui il maggior contributo di sistemazione va ascritto alla giurisprudenza.

All'iniziale frammentarietà della legislazione ambientale (dovuta a fattori diversi quali la giovane età del settore, la tardiva presa di coscienza della sua forte valenza da parte del legislatore, la complessità delle questioni e, infine, la varietà dei suoi oggetti) ha compensato la giurisprudenza attraverso l'elaborazione di una nozione giuridica di ambiente in termini di diritto della persona.

Al di là degli originari interventi della giurisprudenza contabile, alla quale si deve la nozione di ambiente come bene immateriale destinato a beneficio della collettività<sup>17</sup>, sul tema è

---

<sup>17</sup> Per prima la giurisprudenza contabile affermò la responsabilità erariale di funzionari e amministratori pubblici per le conseguenze finanziarie prodotte a carico dello Stato per danno all'ambiente, pervenendo ad una nozione di ambiente inteso come «bene immateriale in senso giuridico destinato a beneficio della collettività, la cui lesione costituisce un danno per lo Stato sia sotto il profilo del depauperamento di un bene che costituisce un patrimonio

presto intervenuto il giudice ordinario che, operando attraverso lo strumento dell'art. 32, ha riconosciuto il diritto soggettivo a un ambiente salubre, valevole in senso assoluto e tutelabile anche nei confronti della pubblica amministrazione<sup>18</sup>.

La giurisprudenza, nell'ambito della definizione di danno all'ambiente, ha avuto modo di chiarire che alla lesione del primo si accompagna la menomazione di altri beni o interessi, collegati a singoli profili in cui l'ambiente, come entità unitaria, può essere scomposto. Essi, in particolare, riguardano l'ambiente sia come assetto del territorio, sia come ricchezza di risorse naturali, sia come paesaggio nel suo valore estetico e culturale, sia come condizione di vita salubre<sup>19</sup>.

---

della collettività, sia sotto il profilo degli oneri finanziari che lo Stato stesso può essere chiamato a sostenere in dipendenza dell'evento lesivo», così Corte dei Conti, sez. I, 15 marzo 1973, n. 39 e 20 dicembre 1975, n. 108. In tema di risarcimento del danno ambientale, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza del 23 giugno 1992, n. 7677) hanno enunciato il principio secondo il quale l'azione di responsabilità nei confronti di amministratori e funzionari degli enti territoriali rientra nella giurisdizione contabile della Corte dei Conti per quanto attiene al danno di natura erariale, in relazione agli esborsi subiti da detti enti, mentre, in tema di danno di tipo urbanistico-ambientale, essa è devoluta alla cognizione del giudice ordinario ai sensi dell'articolo 18 della l. 8 luglio 1986 n. 349 (peraltro, questa disposizione è stata abrogata dall'articolo 318, comma 2, lett. a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha fatto salvo solo il comma 5 dell'art. 18, secondo cui «Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi»).

<sup>18</sup> Si veda G. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, 180, estensore della nota sentenza della Cass., SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172, che ha affermato l'incomprimibilità del diritto alla salute, sotto il profilo del diritto ad un ambiente salubre, anche ad opera di provvedimenti autoritativi della P.A. (localizzativi di impianti insalubri).

<sup>19</sup> Sul punto Cass. SS.UU., 25 gennaio 1989, n. 440.

Questo approccio ermeneutico è stato confermato in successive decisioni, nelle quali si ritrova la nozione di ambiente inteso in senso unitario come bene pubblico complesso, bene/valore, che presenta nella sua intrinseca sostanza almeno tre valori fondamentali o fattori costitutivi, rappresentati dalle coppie estetico/culturale, igienico/sanitaria ed ecologica/abitativa.

Secondo la giurisprudenza l'ambiente è meritevole di una doppia tutela, sia patrimoniale sia non patrimoniale, relativa alla lesione di quel complesso di beni materiali e immateriali in cui esso si sostanzia e si delimita territorialmente, come avviene per i parchi naturali, i luoghi di lavoro e così via. Anche successivamente, la giurisprudenza è ritornata ad affermare che l'ambiente è da intendere come bene sì unitario ma anche immateriale, costitutivo di un insieme di beni o valori, che tuttavia si distingue da essi e identifica una realtà priva di consistenza materiale, espressione di un autonomo valore collettivo. Quest'ultimo è oggetto di tutela da parte dell'ordinamento, in particolare, rispetto ad illeciti la cui idoneità lesiva va valutata indipendentemente dalla particolare incidenza sulle singole componenti, secondo un concetto di pregiudizio che, tuttavia, si caratterizza per una più ampia accezione di danno, svincolata da una concezione aritmetico-contabile o patrimoniale in senso stretto.

In disparte la carica suggestiva di tali formule, secondo la giurisprudenza «la configurabilità dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nella l. n. 349/1986 – che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali e associazioni – ma direttamente nella Costituzione intesa dinamicamente come diritto vigente e vivente, e, cioè, nelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono sia l'individuo che la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale».

In altre parole, è la Costituzione ad aver elevato l'ambiente a «interesse pubblico fondamentale, primario e assoluto», a fronte

del quale sorge in capo alla Pubblica Amministrazione il poterdovere di predisporre adeguati mezzi di tutela.

L'affermazione del valore assoluto dell'ambiente, oltre che tra privati anche nei rapporti con il potere pubblico, è la prova di un affievolimento della correlativa potestà ogni qual volta si trova a contatto con tale bene della vita.

Così configurato, al bene ambiente pare potersi adattare la classificazione usata dalla giurisprudenza per distinguere le situazioni soggettive a nucleo variabile da quelle a nucleo rigido.

In particolare, sono definite «a nucleo variabile» quelle situazioni suscettibili di essere degradate da diritti ad interessi (o viceversa, di essere elevate da interessi a diritti) ad opera del potere pubblico, mentre sono «a nucleo rigido» le situazioni intangibili anche da parte dell'Amministrazione Pubblica.

Rispetto a questo schema, si fanno rientrare nella seconda categoria le situazioni aventi ad oggetto diritti – come quello alla salute – di cui l'ordinamento non tollera il sacrificio, in ragione della loro valenza costituzionale e della stretta inerenza ai bisogni primari della persona. A cospetto di pregiudizi gravi e irreversibili relativi a tali diritti, l'Amministrazione è quindi tenuta ad agire per assicurarne in ogni modo la protezione, essendo configurabile in capo ad essa un preciso obbligo di tutela rafforzata<sup>20</sup>.

Per la stretta inerenza alla salute della persona e, in genere, alla salute pubblica, all'ambiente sembra corrispondere una posizione a nucleo rigido che, quindi, non può subire compromissioni<sup>21</sup>. In ragione del superiore valore costituzionale che se ne trova alla base, pertanto, l'ambiente determina un corrispondente restringimento del potere pubblico, dal cui illegittimo esercizio (o colpose inerzie) può derivare un pericolo

---

<sup>20</sup> Cass., SS. UU., sentenza 1° agosto 2006, n. 17461.

<sup>21</sup> Si veda la decisione dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2007.



alla persona e all'ecosistema. D'altra parte è ormai affermato da anni anche a livello interno il principio dell'azione ambientale, in base a cui la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale<sup>22</sup>.

### 3. *L'endiadi tra ambiente e paesaggio: la nozione di territorio globale*

Nei due paragrafi precedenti si è approfondito il concetto di ambiente nella sua stretta inerenza a quello di salute. Ai fini del presente saggio, ne va adesso esaminato il suo rapporto con il territorio nella molteplicità delle sue valenze giuridiche, da quelle urbanistiche sino a quelle paesaggistiche<sup>23</sup>.

Nell'insieme, si può ritenere che le pur diverse tesi esaminate non abbiano superato la ricostruzione di Giannini. In certa misura, restano al centro della tematica gli stessi istituti e aspetti considerati dal Maestro nella sua ripartizione.

---

<sup>22</sup> Così art. 3-ter. Principio dell'azione ambientale, d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.

<sup>23</sup> G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8, 2019, pag. 2-25. In precedenza C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007, consultabile su <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/barbati.htm>. Ult Consult. 19/07/2019. Relazione tenuta al convegno *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Lampedusa, 21- 23 giugno 2007 e destinata alla pubblicazione negli Atti dello stesso.

Frattanto, nell'ultimo quindicennio, il legislatore ha creato nuovi istituti e, con essi, definito assetti diversi del territorio e del paesaggio che, del primo, rappresenta la forma (Predieri). Ciò che appare sostanzialmente cambiata, e pertanto va rivista dal punto di vista dell'inquadramento teorico, è la relazione tra questi due elementi e la nozione di ambiente.

Gli spunti offerti dalla dottrina, insieme al nuovo assetto degli interessi, offrono un'utile occasione per ripensare al tema dei complessivi rapporti tra territorio, paesaggio e ambiente.

Anzitutto talune precisazioni preliminari.

La prima riguarda i limiti esterni della nozione di ambiente, con ciò intendendosi il rapporto intercorrente tra i concetti di territorio, oggetto *lato sensu* dell'ambiente, e di paesaggio. Mentre non vi è diversità di vedute e, anzi, neanche si pone la questione con riguardo a quello che può definirsi il limite interno della nozione di ambiente, rappresentato dall'uomo – oltre che dalle altre specie – dall'*habitat* in cui egli svolge l'esistenza e dalle possibili interrelazioni tra questi, esistono, viceversa, posizioni contrastanti circa il limite esterno o formale, costituito dal concetto di paesaggio.

La seconda precisazione consiste, più esattamente, in una scelta di metodo concernente il percorso da seguire per tracciare i limiti tra le due nozioni.

Così presentato, è inevitabile un'opzione di fondo tra una nozione formale e un'altra sostanziale di ambiente.

L'eterogeneità dei settori della legislazione ambientale, oltre ai numerosi settori connessi (non solo il governo del territorio), orienterebbe *a priori* verso una nozione di ambiente elastica e sostanziale piuttosto che rigida o formale, nell'intento di trarre in salvo, per esigenze, in ultima analisi, di effettività della tutela, quella concezione unitaria che si è andata negli anni consolidando.

Il rischio da evitare, inoltre, è quello di un'ulteriore scomposizione della materia in segmenti o sub-settori autonomi (diritto dell'ambiente, diritto del paesaggio, diritto dei beni culturali e così via). Tanto nel caso di una nozione sostanziale che in quello di una nozione formale, l'elemento variabile è rappresentato dal territorio, attorno al quale gravita l'intera vicenda.

Soccorrono alcune elementari constatazioni.

L'ambiente, in senso oggettivo, si identifica nel territorio e, in senso soggettivo, nelle specie dei soggetti che vi sono insediati. Questi, insieme, formano l'ecosistema nella definizione offerta dal legislatore. Partendo da questa ripartizione, se si segue il criterio formale si perviene a una nozione di ambiente minima, che equivale al concetto giuridico di territorio nei diversi fattori (territorio e componenti quali uomo, fauna, flora, suolo, acqua, aria)<sup>24</sup>; diversamente, seguendo il criterio sostanziale si arriva a una nozione di ambiente (più) estesa, giacché accessiva ad ulteriori significati e aspetti rispetto a quelli meramente fisici.

Questi aspetti, peraltro, sono correttamente considerati nella disciplina a tutela dell'ambiente.

Nel secondo caso il territorio, vale a dire l'ambiente inteso come territorio, comprenderebbe in sé anche il concetto di paesaggio nel significato elaborato dalla dottrina, vale a dire il territorio nel suo valore culturale e, oggi, non più solo estetico.

Nella scelta tra l'uno e l'altro criterio, perciò, è dirimente stabilire il rapporto che esiste tra il paesaggio e l'ambiente.

---

<sup>24</sup> La definizione di suolo e di acque è contenuta nell'art. 54 del d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale si intende per: a) suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali; b) acque: le acque meteoriche e le acque superficiali e sotterranee. In dottrina si veda l'interessante contributo di P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, 51 ss.

Nel contenuto, come negli effetti, le due questioni coincidono e si riducono a una. Per questa ragione, la soluzione circa i limiti, interni o esterni, della nozione di ambiente, risente della scelta, formale o sostanziale, attraverso cui giungere alla sua definizione.

Più elementi orientano verso una soluzione di tipo sostanziale.

Il primo va ricercato nella variazione del rapporto tra le materie dell'urbanistica e dell'ambiente, come emersa dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

È ampiamente noto che, nell'assetto materiale delineato dal d.P.R. n. 616/1977, l'urbanistica identificava la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti – conoscitivi, normativi e gestionali – riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente. Restavano contermini all'urbanistica i settori – di volta in volta oggetto di delega o di trasferimento alle regioni – relativi alla protezione delle bellezze naturali, alla protezione della natura, alle riserve ed ai parchi naturali, al settore delle acque, all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico e acustico.

A vent'anni di distanza, il d.lgs. n. 112/1998 ha accorpato – nello stesso titolo e senza particolare rigore disciplinare, anche per un'incertezza dello stesso indirizzo legislativo – una serie di materie eterogenee, nella dismissione dell'originaria concezione dei rapporti tra urbanistica e ambiente come da contenitore a contenuto, e nella coincidenza, oltretutto, di una moltiplicazione delle competenze ambientali.

Nell'ordinamento vigente, tutti i settori richiamati coabitano nella 'super-materia' della tutela dell'ambiente. Il rapporto tra ambiente e urbanistica, pertanto, si è ulteriormente trasformato a seguito della richiamata riforma costituzionale.

Ad essere diverso non è solo il rapporto tra urbanistica, frattanto risorta nel governo del territorio, e ambiente, ricadenti, rispettivamente, nella competenza legislativa concorrente ed esclusiva dello Stato, ma persino l'idea del territorio, che è assurta a entità globale riassumibile nel concetto di ambiente.

Di ciò è una conferma l'assenza nelle 'nuove' materie di qualunque riferimento al paesaggio, giacché compreso nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>25</sup>.

Anche secondo la giurisprudenza amministrativa, l'assenza di riferimenti al paesaggio nel comma 2 dell'art. 117 Cost., conferma la tesi dell'accorpamento nell'ambito di una medesima tutela<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Si tratta del titolo III del d.lgs. n. 112/1998, «*Territorio, Ambiente e Infrastrutture*» e, in particolare, delle seguenti materie: territorio e urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile (art. 51). Mentre il capo secondo, titolo terzo, si occupa, nella prima sezione, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e, nella seconda sezione, di urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali, viceversa, il capo terzo, «protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti», si occupa, nella prima sezione, delle funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora, nella seconda sezione, di parchi e riserve naturali, nella terza sezione, di inquinamento delle acque, nella quarta sezione, di inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico e, in ultimo, nella quinta sezione, della gestione dei rifiuti; seguono il capo quarto, «risorse idriche e difesa del suolo», il capo quinto, «opere pubbliche», il capo sesto «viabilità», il capo settimo, «trasporti», il capo ottavo, «protezione civile» e, infine, il capo nono, «disposizioni finali». L'ambiente, come si può notare, è quasi ovunque.

<sup>26</sup> Si veda Cons. di Stato, Ad. Plen. n. 9/2001, che ha confermato la concezione già espressa in passato dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 59/85 e nn. 151/152/153/1986, pronunciate in relazione a interventi legislativi sullo Stato a tutela dei beni paesaggistici); in dottrina S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, parte II della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2003, 253 ss.

Un secondo elemento a favore di una tesi sostanziale deriva dall'asimmetria esistente tra le discipline comunitaria e internazionale, da un lato, e interna, dall'altro, quanto ai significati di ambiente e di paesaggio.

Debbono distinguersi due fasi, una anteriore e una coincidente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006. Nella prima fase, alla conservazione, nell'ordinamento interno, di un duplice regime per l'ambiente e il paesaggio, corrispondeva un atteggiamento opposto degli ordinamenti superiori, che già consideravano coincidenti i due concetti<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> A livello internazionale è stata la Convenzione di Espoo del 25 febbraio 1991, che regola la VIA in un contesto transfrontaliero (in dottrina M.G. MANCINI, *La Convenzione di Espoo sulla valutazione d'impatto ambientale in ambito transfrontaliero*, in *Riv. giur. ambiente*, 1991, n. 4), a stabilire che per «impatto ambientale» si intende «ogni effetto ambientale di un'attività prevista, in particolare sulla salute e la sicurezza, la flora, la fauna, il suolo, l'aria, l'acqua, il clima, il paesaggio ed i monumenti storici o altre costruzioni, oppure l'interazione tra questi fattori; indica, altresì, gli effetti sul patrimonio culturale e le condizioni socio-economiche che risultano da modifiche di questi fattori». Anche la convenzione di Lugano del '93 (art. 2, punto 10) riconduce alla nozione di ambiente le risorse naturali abiotiche e biotiche, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna, la flora e l'interazione tra gli stessi, i beni che compongono il patrimonio culturale e, infine, gli aspetti caratteristici del paesaggio. A livello comunitario, la direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale (art. 3), sin dall'origine, ha indirettamente perimetrato il concetto di ambiente all'atto della delimitazione dell'oggetto della valutazione identificandolo nei seguenti fattori: uomo, fauna e flora; suolo, acqua, aria, clima e paesaggio; l'interazione tra tali fattori; beni materiali e patrimonio culturale.

A questo primo *deficit* di unitarietà si aggiunge una seconda complicazione interna, di cui occorre dar conto. Si tratta dell'inversione di tendenza registrata tra il d.lgs. n. 490/1999, «*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352*», e il d.lgs. n. 42/2004 subentrato al primo e che, viceversa, si riferisce esclusivamente ai beni paesaggistici e culturali, la cui nozione sostituisce e assorbe quella, presente nel vecchio testo unico, di beni ambientali. In sostanza, mentre nel

Viceversa, la seconda fase, avviata sotto la spinta delle legislazioni superiori, ha fatto registrare un allineamento ad esse dell'ordinamento interno che, ad esempio nella disciplina della valutazione di impatto ambientale, ha recuperato l'unitarietà tra ambiente e paesaggio.

Non meno complicato è il quadro al livello degli studiosi della materia. Tale aspetto ha diviso e, tuttora, divide la dottrina in due posizioni.

Una prima teoria considera il paesaggio come elemento costitutivo dell'ambiente e, cioè, tende a valorizzare, come si è rilevato da taluno<sup>28</sup>, l'approccio panurbanistico, panterritorialista o panambientalista, considerando il paesaggio come un aspetto del governo del territorio e della tutela dell'ambiente.

Una seconda teoria, invece, tende a spostare il paesaggio fuori dall'area dell'ambiente, per riportarla nell'area dei beni culturali, o, meglio, del patrimonio culturale della Nazione. Si è registrata, frattanto, anche una rivalutazione in chiave contemporanea della concezione globale del paesaggio e del territorio elaborata da Alberto Predieri, nella «salvaguardia contestuale della forma visibile del territorio e dei beni ambientali che ne costituiscono le componenti strutturali»<sup>29</sup>.

---

codice n. 490/1999 ambiente e paesaggio convivevano, nel d.lgs. n. 42/2002 è venuto meno ogni riferimento all'ambiente e, ciò, nonostante la stessa l. n. 137/2002 avesse delegato il governo a emanare norme per il riassetto e la codificazione, tra l'altro, in materia di beni culturali e ambientali. L'unitarietà tra ambiente e paesaggio, del resto, è risalente alla stessa legge sulle bellezze naturali, che si riferiva anche alle aree naturali, e, inoltre, alla l. n. 431/1985 che affermava il principio della specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, affidata ai piani paesaggistici.

<sup>28</sup> Cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 2, 383.

<sup>29</sup> P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., 389.

Non mancano studiosi che, all'opposto, ricercano le ragioni di una distinzione tra ambiente e paesaggio nel valore estetico e culturale del secondo<sup>30</sup>, ricondotto nell'area dei beni culturali<sup>31</sup> come specie di bene culturale in senso ampio<sup>32</sup>.

Rispetto alle diverse posizioni, tuttavia, il tratto maggiormente distintivo del concetto di paesaggio resta quello a suo tempo segnalato da Predieri<sup>33</sup>, il cui merito è aver colto l'intrinseca interrelazione tra aspetti culturali e naturalistici del territorio<sup>34</sup>, efficacemente espressi nella nozione del paesaggio integrale, sino a ricostruire dinamicamente il paesaggio come «la

---

<sup>30</sup> Ci si limita a citare per tutti S. AMOROSINO, *Dalle Leggi del 1939 al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, 2017, in [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it), 31 ss.; in precedenza M. IMMORDINO, voce *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Libertà dell'arte e potere amministrativo*, Napoli, 1993, spec. 24 e 25.

<sup>31</sup> In argomento v. F. LEVI, *La tutela del paesaggio*, Torino, 1979, 9 ss., secondo cui il paesaggio non sarebbe «tanto un fatto quanto un valore»; ancora V. CERULLI IRELLI, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Milano, 1988, 138 ss., nonché G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio*, Torino, 1995, *passim*.

<sup>32</sup> Cfr. G. SEVERINI, *Il concetto di 'bene ambientale' nel Testo Unico*, in *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, a cura di P.G. Ferri e M. Pacini, Milano, 2001, 237.

<sup>33</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 506 ss., osserva che «la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni. Nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo. Nella seconda (e più ricca di implicazioni e di conseguenze), la tutela del paesaggio come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto».

<sup>34</sup> M. GRISOLIA, voce *Bellezze naturali*, in *Enc. dir.*, 5, Milano, 1959, 80 ss., ed ivi riferimenti bibliografici; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, I, 70 ss.



forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo»<sup>35</sup>.

Mentre su questa base si sono formate concezioni che «approdano a una visione patrimoniale del paesaggio inteso come patrimonio di risorse identitarie di base storico-culturali, fisico-naturalistiche e sociali-simboliche»<sup>36</sup>, gli sviluppi della normazione internazionale, in particolare la Convenzione di Firenze, hanno confermato la scelta di una territorializzazione del paesaggio, in linea con la impostazione delle politiche ambientali fissata a Rio de Janeiro nel 1992<sup>37</sup>.

La dottrina ha efficacemente identificato la finalità di tale Convenzione nell'esaltazione di un rapporto di equivalenza tra il paesaggio e il territorio<sup>38</sup>, in una prospettiva di integrazione del paesaggio stesso nelle altre politiche territoriali suscettibili di incidere sull'ambiente. D'altra parte, la contestuale presenza nella Convenzione di Firenze di più forme del paesaggio – eccezionali, normali e degradati – finisce, a sua volta, per attrarre a sé anche il concetto di territorio con tutte le possibili conformazioni. Questa impostazione conferma l'interpretazione fornita dalla stessa giurisprudenza amministrativa, secondo la quale mediante la tutela

---

<sup>35</sup> Cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., 383.

<sup>36</sup> P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., 390.

<sup>37</sup> R. GAMBINO, *Maniere di intendere il paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002, 56.

<sup>38</sup> G.F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 13, secondo cui l'allusione alle aree urbane e periurbane «riduce ogni dubbio sulla estendibilità nell'ottica del Consiglio di Europa della disciplina ambientale a tutte le zone del territorio, incluse quelle compromesse da fenomeni di degrado ambientale o legate alla ordinaria fruizione quotidiana».

del paesaggio e l'imposizione dei vincoli si salvaguarda l'ambiente<sup>39</sup>.

Sembrano allora possibili alcune osservazioni finali in merito al rapporto tra paesaggio e ambiente.

La prima concerne la reale portata del problema, riducibile all'unico elemento costituito dal territorio. Sia aderendo a una concezione formale dell'ambiente, sia che si acceda a una concezione sostanziale, il territorio resta il comune riferimento di entrambe le nozioni<sup>40</sup>.

Nel primo caso esso rileva unicamente quale elemento materiale e, cioè, nella sua accezione geologica e geofisica, mentre nel secondo caso assurge anche ad elemento formale, assumendo un ulteriore rilievo culturale ed estetico.

In questa seconda ipotesi, il territorio rimane inteso come paesaggio, indicativo di valori sia storici che umani, ma senza costituire nozione autonoma rispetto a quella di ambiente, con la quale piuttosto essa s'identifica<sup>41</sup>.

Tale nozione sembra trovare un punto di conferma nella concezione del paesaggio integrale di Predieri, secondo cui esso non riguarda solo le bellezze naturali ma, più in generale, la forma

---

<sup>39</sup> Così Cons. di Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9.

<sup>40</sup> L'art. 1 della Convenzione europea sul Paesaggio di Firenze, firmata il 20 dicembre 2000, dispone che il paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

<sup>41</sup> Sebbene siano svolte nell'intento di aderire a una nozione di paesaggio autonoma rispetto a quella di ambiente, che qui non si condivide, si rinvia alle interessanti riflessioni di P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., 372, nel senso di un comune indirizzo della disciplina positiva in materia e della giurisprudenza costituzionale sulla pianificazione territoriale con valenza paesistica e ambientale, favorevole a ricondurre il paesaggio verso l'area dell'ambiente in senso stretto e verso la pianificazione urbanistica.

del territorio e dell'ambiente<sup>42</sup>. Questa definizione, peraltro, è stata recentemente confermata anche dalla Corte Costituzionale<sup>43</sup>.

La seconda osservazione è di carattere normativo, ed è sorretta da un elemento di diritto positivo. In particolare, essa riguarda l'attuale disciplina della valutazione di impatto ambientale che accorpa in senso unitario la considerazione - oltre che dei fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, architettonici, culturali ed economici - anche del paesaggio.

Soccorrono anche le definizioni normative di impatto ambientale e di ambiente già innanzi ricordate, che includono il profilo paesaggistico.

La terza osservazione è di ordine più strettamente logico e riprende la prima.

Essa concerne il rapporto tra le due entità di territorio come *habitat* naturale e di territorio come paesaggio o forma.

Sul piano sostanziale e dal punto di vista fisico, nessuna differenza strutturale distingue la prima dalla seconda, sebbene ontologicamente diversi possano rimanere i valori per i quali ne sia invocata, di volta in volta, la tutela giuridica.

In ciascun caso, atteso che pur sempre titolare di tali diritti e destinatario dei corrispondenti valori è l'uomo, il territorio resta comunque il centro di riferimento della tutela giuridica, che varia e, cioè, si specifica solo in ragione dell'interesse protetto dalle diverse norme di settore.

In sostanza, ciò che muta rispetto all'unitaria nozione di ambiente e territorio, nelle diverse discipline, è unicamente il tipo di interesse o aspetto di volta in volta in rilievo.

---

<sup>42</sup> A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 50 ss.

<sup>43</sup> C. Cost., n. 196/2004, a proposito degli interessi coinvolti nel condono edilizio, tra i quali sono compresi quelli relativi alla tutela del paesaggio come «forma del territorio e dell'ambiente».

Dell'ambiente si privilegia la dimensione della salute nelle norme a tutela del territorio dai rifiuti o dall'inquinamento, quella a difesa del territorio nelle norme a tutela del suolo o delle risorse idriche, quella del paesaggio nelle norme a tutela del territorio come identità di valori culturali, estetici, storici, quella del territorio urbano nelle norme a tutela della pianificazione urbanistica, e via dicendo.

In alcuni casi il legislatore si occupa di singole risorse del territorio, come l'aria, la flora, la fauna, senza che ciò faccia venir meno l'unitarietà dell'ambiente all'interno dell'ordinamento.

Se tanto è vero, non sembrano esistere ragioni di distinzione, sul piano della tutela giuridica, dei richiamati interessi e valori e, pertanto, della relativa nozione, che resta unica e integrale. Una simile distinzione, nel dividere invece di riunire gli interessi sottostanti, finirebbe per indebolire la salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

In definitiva, la stessa ragione per la quale si invoca l'autonomia della nozione di paesaggio rispetto a quella di ambiente, si ritrova alla base della necessità di rafforzarne la unitarietà, già esistente in natura, anche sul piano della sua tutela giuridica.

Non si può neppure tralasciare di evidenziare un ulteriore elemento di costante corrispondenza tra ambiente e paesaggio. Quest'ultimo si propone esso stesso come prodotto dell'attività umana nel più ampio raggio della tutela del territorio e, cioè, dell'ambiente.

Ancora un rilievo di ordine positivo conferma questa visione integrata: l'art. 177 del d.lgs. n. 152/2006, in tema di rifiuti, stabilisce che questi sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, e in particolare:

a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;

- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

Questa è la nozione di paesaggio recepita dal legislatore, che lo qualifica come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»<sup>44</sup>.

In funzione di una piena tutela giuridica, dunque, sembra illogico scorporare il paesaggio per farne un elemento esterno rispetto all'ambiente, considerato che tanto dagli interventi a tutela di quest'ultimo, quanto dalle aggressioni in suo danno, discendono altrettante conseguenze positive o negative sul paesaggio<sup>45</sup>.

A confermare questa visione integrale è stata la stessa Corte Costituzionale, che ha valorizzato la compresenza di tutti questi aspetti nell'ambito di una 'endiadi unitaria', sul rilievo che nella Costituzione la tutela del bene culturale è contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente, quale principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> La definizione è contenuta nell'art. 131, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2008. Nella versione originaria la nozione di paesaggio era la seguente: «parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni».

<sup>45</sup> Sia pure risalente, certamente da segnalare il saggio di V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1989, 756 ss., osservava che protezione dell'ambiente e del paesaggio sono 'una faccia' delle scelte che si compiono per il governo del territorio.

<sup>46</sup> V. C. Cost., sentenza n. 85/1998. In dottrina, favorevole alla tesi della inerenza del paesaggio all'ambiente S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2003, 259; sull'argomento v. pure L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *www.federalismi.it*, 19, 2004, 36 ss. In senso contrario per tutti B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*<sup>3</sup>, Bologna, 2005, 53, secondo cui «la nozione di

Globalmente, perciò, queste ragioni orientano a favore di una nozione sostanziale di ambiente inteso come territorio globale e, cioè, quello spazio unitario nel quale convivono tutti gli interessi e fattori che congiungono l'uomo al suo *habitat*.

Trattasi di una visione integrata che schiude una concezione di ambiente onnicomprensiva sia di aspetti sostanziali (acqua, aria, suolo, flora, fauna) sia di aspetti estetico-culturali (paesaggio).

Concezione che, a sua volta, consente di dissolvere i dubbi in merito al rischio di confusione tra pianificazioni, rispettivamente, urbanistica, paesaggistica e ambientale: non solo questo rischio non sembra esistere trattandosi di piani complementari, ma, piuttosto, solo una visione globale della realtà può garantire un'effettiva tutela dell'ambiente, mediante decisioni complessive.

D'altra parte, anche a livello normativo sta emergendo una tendenza a collegare i settori della pianificazione urbanistica e di quella ambientale, tendenza sollecitata dalle ragioni di unità appena enunciate<sup>47</sup>. Sembra, questa, anche la direttrice segnata dalla Convenzione europea del paesaggio che, a superamento di una pregressa ed insoddisfacente concezione elitaria<sup>48</sup>, è maggiormente rivolta ad integrare il paesaggio nelle più complessive politiche del territorio e dell'ambiente.

---

paesaggio non si identifica con quella di ambiente, ma semmai si collega a questa come parte rispetto a tutto».

<sup>47</sup> Ad esempio, a proposito di gestione delle risorse idriche, l'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, dispone che gli strumenti urbanistici, compatibilmente con l'assetto urbanistico e territoriale e con le risorse finanziarie disponibili, devono prevedere reti duali al fine di rendere possibili appropriate utilizzazioni di acque anche non potabili, specificando che il rilascio del permesso di costruire è addirittura subordinato alla condizione della previsione, nel progetto, dell'installazione di contatori per ogni singola unità abitativa, nonché del collegamento a reti duali, ove già disponibili.

<sup>48</sup> L'espressione è di R. GAMBINO, *Maniere*, cit., 122.

La nozione di ambiente è stata largamente studiata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che se ne sono occupate nelle diverse fasi di formazione della legislazione a partire dagli anni '70, sino alla riforma costituzionale del 2001 e alla successiva adozione del testo unico dell'ambiente (d.lgs n. 152/2006).

Dal punto di vista oggettivo, l'ambiente ha un valore immateriale, che attrae nel proprio ambito il territorio sia nella sua conformazione morfologica e fisica, sia nella sua componente formale ed estetica che, perciò, ingloba in sé anche il paesaggio. A confermare questa concezione integrale è il rilievo che, nella Costituzione, la tutela dell'ambiente è contemplata insieme a quella dei beni culturali e dell'ecosistema, come espressione di un principio unitario e globale del bene "territorio".

Dal punto di vista soggettivo, invece, l'ambiente trova la sua collocazione a metà tra diritto alla salute della persona ed altri beni della vita di rilievo pubblicistico. Pertanto, rifacendosi alle categorie fondamentali elaborate dalla giurisprudenza civile, il diritto all'ambiente salubre può essere oggi definito come situazione soggettiva a nucleo rigido. Con questa espressione si allude a situazioni giuridiche fondamentali della persona, aventi portata assoluta e come tale intangibile anche da parte dei poteri autoritativi dell'Amministrazione.

## **ABSTRACT**

La nozione di ambiente è stata largamente studiata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che se ne sono occupate nelle diverse fasi di formazione della legislazione a partire dagli anni '70, sino alla riforma costituzionale del 2001 e alla successiva adozione del testo unico dell'ambiente (d.lgs n. 152/2006).

Dal punto di vista oggettivo, l'ambiente ha un valore immateriale, che attrae nel proprio ambito il territorio sia nella sua conformazione morfologica e fisica, sia nella sua componente formale ed estetica che, perciò, ingloba in sé anche il paesaggio. A confermare questa concezione integrale è il rilievo che, nella Costituzione, la tutela dell'ambiente è contemplata insieme a quella dei beni culturali e dell'ecosistema, come espressione di un principio unitario e globale del bene "territorio".

Dal punto di vista soggettivo, invece, l'ambiente trova la sua collocazione a metà tra diritto alla salute della persona ed altri beni della vita di rilievo pubblicistico. Pertanto, rifacendosi alle categorie fondamentali elaborate dalla giurisprudenza civile, il diritto all'ambiente salubre può essere oggi definito come situazione soggettiva a nucleo rigido. Con questa espressione si allude a situazioni giuridiche fondamentali della persona, aventi portata assoluta e come tale intangibile anche da parte dei poteri autoritativi dell'Amministrazione.

The notion of 'environment' has been widely explored in scholarship and case-law. Scholars and judges have focused on the different phases of the creation of the domestic legislation, from the 70s until the constitutional reform of 2001 and the following adoption of the Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

From an objective point of view, the environment has an intangible value that encompasses the territory in both its morphological and physical form and in its material and aesthetic dimension, which also includes landscape protection. This holistic approach is confirmed by the fact that the Italian Constitution protects the environment together with the cultural heritage and the eco-system, as the expression of a unitary and global principle of the territory as a value protected by the law.



From the subjective point of view, on the contrary, the environment finds its collocation in-between the right to health and other legally protected values of life of public interest. In this perspective, drawing from the fundamental categories of civil case law, the right to a healthy environment can be defined as a subjective situation with a hard core. This expression refers to fundamental rights of the individual that are absolute and non-derogable even by enforcement powers of the public administration.

GIANLUCA MARIA ESPOSITO  
Professore Ordinario di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Salerno  
E-mail: [gesposito@unisa.it](mailto:gesposito@unisa.it)

