

# Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto

Anno I – N. 1



Università degli Studi di Bari



CACUCCI EDITORE  
BARI









Università degli Studi di Bari



# ANNALI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DI TARANTO

Anno I – N. 1



CACUCCI EDITORE – BARI – 2008

Coordinatore:

Sebastiano Tafaro

Redazione:

G. Dammacco; A.F. Uricchio; L. Garofalo; A. Violante; D. Garofalo; A. Incampo; P. De Felice; F. Parente; D. Caterino; F. Mastroberti; N. Triggiani; R. Voza; M.L. De Filippi; G. Reali; E. Cianciola; F. Perchinunno; A. De Felice; D. Rana; I. Lagrotta; A. Arnese; A.P. Tavani; A. Bonomo; A. Leandro; C. Grippa; M.L. Spada; P. Pardolesi; P. Stefani; P. Martino; A. Genovese.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2008 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# INDICE

Introduzione .....	9
--------------------	---

## I CONTRIBUTI

### **Filippo Gallo**

L'eredità perduta del diritto romano. Introduzione al tema .....	13
--	----

### **Annamaria Bonomo**

Multilevel governance e disciplina delle attività economiche: un'analisi comparata .....	33
---	----

### **Daniela Caterino**

Unità e molteplicità dell'ufficio sindacale nei sottotipi azionari ...	57
--	----

### **Franco Cipriani**

Riflessioni sul codice di procedura civile .....	77
--	----

### **Gaetano Dammacco**

Il diritto alla sicurezza tra multiculturalismo e religioni .....	103
---	-----

### **Maria Luisa De Filippi**

<i>Partes iuris</i> secondo <i>Rethorica ad C. Herennium</i> 2. 19 <i>Dignitas</i> <i>e tempus</i> come parametri nell'innovazione nel diritto .....	115
---	-----

**Luciano Garofalo**

La disciplina di conflitto delle obbligazioni contrattuali ed extra-contrattuali nelle proposte di regolamento comunitario “Roma I” e “Roma II”: il coordinamento tra i due strumenti ..... 129

**Ignazio Lagrotta**

La tutela ambientale fra stato, regioni ed enti locali: profili problematici di riparto di competenze ..... 147

**Francesco Mastroberti**

Dal giudice di pace al giudice unico: l’emancipazione del giudice monocratico dallo ‘stato di minorità’ ..... 163

**Ferdinando Parente**

La protezione giuridica della persona dall’esposizione a campi elettro-magnetici ..... 179

**Massimo Plasmati**

L’impresa sociale nell’Ires ..... 197

**Francesco Perchinunno**

Legittimità costituzionale del referendum: problemi applicativi ... 209

**Maria Laura Spada**

La liquidazione forzata di beni immobili nella espropriazione riformata ..... 219

**Sebastiano Tafaro**

Debitori e debito: nuove prospettive ..... 249

**Nicola Triggiani**

L’inosservanza di norme tributarie relative ad atti del procedimento penale ..... 271

**Antonio Uricchio**

Verso una disciplina tributaria dell’impresa sociale: prime considerazioni alla luce del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 ..... 277

**Stefano Vinci**

«Riant» o «infelice»? Le condizioni economiche e sociali della terra d'Otranto durante il decennio francese .....	291
---	-----

PARTE SECONDA  
GIURISPRUDENZA

**I**

Osservazioni a sentenza. ....	315
-------------------------------	-----

**II**

Rassegne di giurisprudenza. ....	321
----------------------------------	-----

**Barbara Mele**

Profili della responsabilità degli amministratori di S.p.a. nel rapporto tra pronunce giurisprudenziali e riforma societaria. Rassegna di giurisprudenza (2001-2006) .....	323
--	-----

**III**

Pronunzie giurisprudenziali di particolare interesse .....	345
--	-----

**IV**

Osservatorio: tra diritto romano e diritto attuale (di Aurelio Arnese) .....	355
--	-----



## INTRODUZIONE

La nascita di una Facoltà ha senso se corroborata dall'avvio di significativa *ricerca scientifica*.

Intorno a questa profonda convinzione è assata la nuova Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari, con sede didattica in Taranto.

Conferma e conforto a questo assunto è la già rilevante produzione scientifica dei docenti, alla quale si è inteso dare spazio con l'avvio di pubblicazioni che si propongono di essere gli *Annali della Facoltà*.

Si intende così dare voce agli studiosi della Facoltà e a quanti vogliono onorare con il contributo del loro elevato sapere la nascente pubblicazione.

Fortemente voluto dal *Consiglio di Facoltà* il volume oggi dà corpo all'aspirazione della sede tarantina. Esso vuole essere testimonianza in terra jonica dello sforzo di dar voce alla riflessione giuridica, riproponendo la centralità della *scientia iuris* da secoli sottovalutata e subordinata.

La priorità del dato giuridico nello svolgimento delle società si imbatte nell'apparente 'disordine' delle *fonti* (locali, nazionali, comunitarie, internazionali) e solo la riflessione del 'giurista' può rimettere ordine, elevando a *sistema* la molteplicità delle forme di creazione del diritto e delle parti di cui esso si compone.

La pubblicazione si articola in due settori: l'uno destinato ad accogliere i contributi speculativi dei docenti-ricercatori e dei dottorandi, l'altro attento alle specificità della giurisprudenza jonica. Essa costituirà un contributo tra i più efficaci per il miglioramento della didattica.

Ringrazio quanti hanno voluto dare il loro apporto al presente volume ed, in particolare, la Collega Caterino, la quale si è assunta l'onere della *redazione*.

IL PRESIDE  
Sebastiano Tafaro



# I CONTRIBUTI

IGNAZIO LAGROTTA

LA TUTELA AMBIENTALE  
FRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI:  
PROFILI PROBLEMATICI  
DI RIPARTO DI COMPETENZE\*

**SOMMARIO:** 1. Brevi riflessioni sul significato giuridico del termine ambiente e sulla tutela costituzionale del diritto ambientale. – 2. Rilievi normativi ed orientamenti giurisprudenziali: danno ambientale e responsabilità amministrativa. – 3. Ambiente, competenza esclusiva o concorrente, un caso emblematico: l'inquinamento elettromagnetico. – 4. Conclusioni.

1. Un primo immediato problema insito nella questione ambiente è proprio nel significato giuridico da attribuire al termine ambiente, che sappiamo essere una espressione con una valenza metagiuridica<sup>1</sup>, si potrebbe dire così, proprio perché, in effetti, coinvolge situazioni e fattispecie notevolmente differenti, sia per struttura, sia per funzione<sup>2</sup>.

Il termine ambiente non trova nell'ambito costituzionale<sup>3</sup> (o meglio non trovava) nessun tipo di riferimento esplicito, se non adesso,

\* *Il presente lavoro costituisce una integrazione ed ampliamento della relazione tenuta alla tavola Rotonda organizzata dall'Università degli Studi di Bari, Facoltà di Giurisprudenza, Sede di Taranto, sul tema: "IL DANNEGGIAMENTO AMBIENTALE TRAILLECITO AMMINISTRATIVO E PENALE"*, Taranto, Giovedì 7 novembre 2002.

<sup>1</sup> G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *D. disc. pubbl.*, I, Torino 1987, 189.

<sup>2</sup> Ciò vale se al termine ambiente si attribuiscono contenuti analoghi a quelli proposti dal Consiglio della CEE «l'insieme degli elementi che, nella complessità delle loro relazioni, costituiscono il quadro, l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo, quali sono in realtà o quali sono percepiti» come sancito nel programma d'azione in materia di politica ambientale adottato dal Consiglio delle Comunità Europee il 22.11.1973.

<sup>3</sup> Il ddl n. 1658 Atti Senato, assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali in sede referente in data 6 settembre 2002, prevede che il secondo comma dell'art. 9 della Costituzione sia sostituito dal seguente: «Tutela l'ambiente, per la difesa degli interessi fondamentali della qualità della vita e conserva e valorizza le risorse e il patrimonio naturale, storico e artistico della Nazione».

a seguito della modifica del Titolo V, nell'articolo 117, alla lettera s), che attiene al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Nel testo previgente, pertanto, non vi era alcun riferimento esplicito all'ambiente che poteva, quindi, apparire sfornito di copertura costituzionale.

In effetti, non è che i costituenti non avessero sentito in alcun modo tale problema e, quindi, che non vi fosse alcuna tutela dell'ambiente nell'ambito della nostra Costituzione, quantomeno con riferimento ai principi fondamentali<sup>4</sup> ed, in particolare, all'art. 2 della Costituzione<sup>5</sup>, intesa, ovviamente, quale "fattispecie aperta"<sup>6</sup>.

Invero la tutela, attraverso un'interpretazione sistematica della Costituzione<sup>7</sup>, così come operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, è stata rinvenuta sia nell'articolo 9<sup>8</sup>, con l'amplia-

<sup>4</sup> In riferimento agli articoli di cui ai principi fondamentali della Costituzione è stato osservato come l'evoluzione storica ne abbia messo in evidenza la loro continuità e la loro compattezza, cosicché «...nessuno di essi può leggersi separatamente dagli altri...», G. BERTI, *Pluralismo dei valori ed espansione dei diritti personali e sociali*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Vol. III, I, Milano 1991.

<sup>5</sup> Sull'articolo 2 si veda la fondamentale opera di G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 36 per il quale «il contenuto dei diritti inviolabili dell'art. 2 risulta ... non già determinato ma appare, anzi, determinabile ad opera delle successive determinazioni espresse e garantite dalle più specifiche norme dettate in prosieguo dal testo costituzionale».

<sup>6</sup> A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma; CANSACCHI – FERROGLIO, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1966, 274, i quali ritengono che alla stregua dell'art. 2 della Costituzione si possa affermare che la Costituzione abbia voluto sancire «non già un diritto generale di libertà, ma piuttosto un principio che non si esaurisce interamente alle singole fattispecie, e sono già molte, previste espressamente dalla Costituzione, e perciò consente all'interprete di desumere dal sistema altre non considerate specificamente»; nonché C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1967, II, 838, che fa riferimento anche alla giurisprudenza costituzionale; per un caso di diritto non espressamente previsto (e cioè il diritto di effettuare questue o raccolte di fondi presso il pubblico) cfr. la sentenza della C. cost. n. 2 del 1957 (in *Giur. cost.* 1957, 5, con nota di V. Crisafulli) Cfr. anche la sent. n. 11 del 1956 (*ivi*, 612) sul generale riconoscimento da parte della Costituzione dei diritti che formano il patrimonio irrinunciabile della personalità.

<sup>7</sup> A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli 1969, secondo l'Autore «...un sistema costituzionale non esaurisce il suo contenuto nel tenore letterale delle sue enunciazioni normative, ma, in quanto sistema, vive di una "ratio" particolare che permette all'interprete di individuare alcune fattispecie di situazioni soggettive, non specificamente previste e la tutela di principi non espressi letteralmente ma di cui vi sia chiaramente l'indicazione normativa nel testo della Costituzione».

<sup>8</sup> A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, 72-73. Secondo l'Autore, nel testo dell'art. 9 cost. "...l'espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare, abbracciandoli sotto la denominazione di bellezze naturali"; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano 1981, 503. L'Autore qualifica il paesaggio non solo in relazione alle "bellezze naturali" o anche più genericamente alla natura in sé, prima che venga incisa dall'intervento dell'uomo, bensì come luogo di interazione tra uomo ed ambiente che lo circonda.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990; P. DE LEONARDIS, *Verso la tutela del paesaggio come situazione oggettiva costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 342 e ss.

mento del concetto di paesaggio<sup>9</sup>, sia nell'articolo 32<sup>10</sup>, che tutela il diritto alla salute.

Per meglio comprendere il discorso che si sta svolgendo va chiarito che il metodo da seguire in tale tipo di ricerca è dinamicamente teso all'individuazione delle implicazioni del sistema stesso e si sviluppa seguendo la molteplicità di dimensioni unitariamente sintetizzabili in esso.

La dottrina ha già utilizzato il metodo della ricerca delle implicazioni di un sistema: nell'ordinamento albertino, per rintracciare il fondamento della libertà di associazione<sup>11</sup>; nell'ordinamento vigente, per l'enucleazione delle attività strumentali rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>12</sup>, al diritto all'informazione<sup>13</sup>, al diritto all'istruzione, all'esercizio della difesa giudiziaria<sup>14</sup>.

Per una ricostruzione del sistema consequenziale all'individuazione delle implicazioni, punto di partenza è l'esame dei dati positivi, nell'ambito dei quali occorre, quindi, operare una scelta.

L'opera di enucleazione di una fattispecie, non prevista specificamente, richiede infatti l'utilizzazione di un criterio ermeneutico non controvertibile, con il quale si effettui prima una scelta dei dati positivi da analizzare e si svolga, poi, l'analisi stessa, senza condizionamenti risultanti da schemi aprioristici<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Anche la C. cost. a partire dalla sentenza n. 239 del 1982 e, successivamente, con le sentenze nn. 39 e 151 del 1986 ha iniziato a modificare la propria posizione in ordine al significato della locuzione "tutela del paesaggio". Oggi anche legislativamente il Codice dei Beni Culturali all'art. 131 amplia il concetto di paesaggio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni. Sul punto si rinvia ampiamente a P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 206 e ss.

<sup>10</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995. Secondo l'Autore per dimostrare, oltre l'esistenza del principio costituzionale dell'interesse collettivo alla difesa ambientale, anche l'esistenza di un diritto soggettivo individuale all'ambiente in senso lato, occorre muovere da un concetto della "salute" (riconosciuta come oggetto di diritto fondamentale dall'art. 32) come situazione generale di benessere dell'individuo derivante anche, se non soprattutto, dal godimento di un ambiente salubre. È quanto risulta dalla famosa sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite n. 5172/79.

<sup>11</sup> P. BARILE, "Associazione", in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, 840, il quale fa notare che «in Italia, l'art. 32 dello Statuto albertino riconosceva solo la libertà di riunione: ma questo bastò perché la prassi e la letteratura riconoscessero anche la seconda, come corollario della prima, nonché come espressione collettiva della libertà di manifestazione del pensiero».

<sup>12</sup> Sulla nozione di libertà strumentale rispetto alla manifestazione del pensiero, S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1957.

<sup>13</sup> A. LOIODICE, (nt. 7).

<sup>14</sup> Si veda la giurisprudenza costituzionale richiamata in A. LOIODICE, *Conoscibilità dell'attività amministrativa e difesa giudiziaria*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, n.2.

<sup>15</sup> Il metodo seguito è stato adottato da A. LOIODICE, (nt. 7), 187, l'Autore assume l'art. 2 come norma – fine ovvero «che indica il fine da raggiungere (sviluppo della persona umana) e non anche i mezzi; e, pertanto, non si può ritenere che gli unici strumenti coerenti e necessari a realizzare tale fine siano solo le libertà testualmente indicate», considerando altresì che «la elencazione positiva delle singole libertà è dipesa da fattori storici al contesto sociale, ma non ha al-

È evidente, infatti, che se i principi contenuti nella Costituzione sono intesi come i confini di uno Stato e, quindi, come i paletti che sono posti per tracciare questi confini, il loro grado di definizione necessita di maggior nitidezza solo allorquando, per una ragione qualsiasi, i primi acquisiscono nell'ambito della collettività interessata e della coscienza sociale, una maggiore evidenza; vi è, quindi, la necessità di una maggiore sensibilità. La scala di definizione dei confini, continuando in questa ricostruzione dei principi costituzionali intesi come le linee di demarcazione tracciate in una cartina geografica, necessita di una scala di riferimento maggiore: il geografo (l'interprete) deve avvicinare i paletti e tracciare con maggior nitidezza il confine<sup>16</sup>. Si deve, in altri termini, stabilire esattamente il limite tra ciò che è consentito e ciò che non lo è.

Dunque non è vero che i costituenti non avessero assolutamente cognizione del problema ambientale, ma di sicuro tale problema negli anni '40 era meno sentito, vi era una minore tensione, un confine tracciato da un minor numero di ceppi.

La questione ambientale, infatti, si è sviluppata negli anni '70, in epoca successiva alla redazione della nostra Costituzione.

In effetti un veloce riferimento comparatistico conferma come tutte le Costituzioni contemporanee a quella italiana non parlino di ambiente. Contemplano l'ambiente solo le Costituzioni del Porto-

cuna pretesa di completezza»; Coticché non deve escludersi, 185 «che in via d'interpretazione evolutiva, progressivamente, nel corso dell'attuazione della Costituzione, possano essere fatte valere anche nuove manifestazioni del principio di libertà espressa dalla coscienza sociale nella successione del tempo». L'articolo 2 può così essere letto evolutivamente come norma ponte verso i «nuovi diritti», com'è avvenuto ad esempio per il diritto all'informazione, la cui tutela costituzionale è implicita.

<sup>16</sup> R. BIN, *Capire la Costituzione*, Bari 2002. Secondo l'Autore nel campo del diritto costituzionale si procede in modo analogo a quello operato per la determinazione di un confine geografico. Quando i costituenti, ognuno con la propria esperienza del mondo passato e la propria visione del mondo futuro, si mettono a scrivere le disposizioni della Costituzione, badano a risolvere, piantando gli appositi ceppi confinari, tutti quei problemi che l'esperienza passata ha mostrato essere cruciali per la realizzazione del futuro sperato. Sono le antiche guerre e le recenti battaglie a suggerire quali punti del confine vanno chiariti. Per questo, rimproverare a una costituzione di essere «vecchia», proiettata verso il passato anziché verso il futuro, è un nonsenso, oltre che un errore metodologico. Come per i confini politici, anche per quelli costituzionali è probabile che negli anni successivi al posizionamento dei picchetti le tensioni si creino in punti in cui non si è affisso un apposito segno. Quei picchetti segnano i tratti del confine in cui la tensione e i contrasti si sono sviluppati in passato. Al nostro costituente premeva marcare con chiarezza certi punti della vita sociale e dell'esercizio del potere che erano stati negati dal fascismo (la libertà personale, la libertà di stampa, i diritti politici, l'eguaglianza e la non-discriminazione per ragioni politiche, religiose, razziali ecc.) o che costituivano valichi attraverso cui il fascismo era passato, abbattendo le istituzioni liberali precedenti (la costituzione «flessibile», le prerogative parlamentari, il ruolo «apolitico» del capo dello stato, l'indipendenza della magistratura; in una parola: la separazione dei poteri). Con quale sfera di cristallo avrebbe potuto prevedere il peso che avrebbero avuto i mass-media nella civiltà di massa, le forme di controllo degli individui permesse dalle tecnologie telematiche o la stessa manipolazione genetica della vita?

gallo e della Spagna, che sono rispettivamente, però, del '76 e del '77 e ne parla la Costituzione tedesca ma solo recentemente, a seguito della riforma del '94<sup>17</sup>.

Comunque sia, poiché non è necessaria la presenza di principi espressi letteralmente nell'ambito del testo costituzionale per rinvenire la tutela, da questo punto di vista, si può affermare che nella nostra Costituzione la tutela dell'ambiente vi sia<sup>18</sup>, anche e soltanto con riferimento ai diritti inviolabili<sup>19</sup>, al principio personalistico<sup>20</sup>, che permea tutta la carta costituzionale<sup>21</sup>, ed attraverso la tutela espressa della salute, come abbiamo ricordato prima nell'articolo 32.

Tale impostazione, quindi, dell'ambiente come materia un po' eterogenea, composta da più discipline, e non materia unica ma trasversale, ci ricollega all'impostazione del Giannini<sup>22</sup> che in un famoso scritto del '73 affrontò, in quello che può essere considerato uno degli studi fondamentali in materia di ambiente, gli aspetti giuridici dell'ambiente. In tal senso, insegna l'Autore, si possono riconoscere tre profili fondamentali nell'ambiente: l'ambiente inteso come paesaggio<sup>23</sup>, l'ambiente inteso come difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua e ambiente inteso come urbanistica, disciplina del territorio.

Tale impostazione è ancor oggi fundamentalmente corretta, anche se questi tre aspetti, pur essendo ancora presenti, si possono ricon-

<sup>17</sup> Per una completa ricostruzione comparatistica D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in *Diritto ambientale e costituzione, Esperienze europee*, D. Amirante (a cura di), Milano 2000.

<sup>18</sup> E. TOMA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente e all'informazione ambientale*, in P. DE LEONARDIS (nt. 8), 15-64.

<sup>19</sup> In riferimento all'ambiente G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, (relazione a) Convegno: *L'ambiente e la sua protezione*, Cagliari 1989, in *L'ambiente e la sua protezione* (atti), Milano 1990, 261, afferma che l'articolo 2 cost. «...non rappresenta più soltanto un diritto, o il fondamento di diritti, quanto il modo d'essere e la relativa misura dei diritti, o meglio di taluni diritti...»; inoltre sulle relazioni intercorrenti tra tematiche ambientali e diritti umani si veda L. Lippolis, (a cura di), *Diritti umani, poteri degli stati e tutela dell'ambiente*, (atti convegno Lecce, 1988), Milano 1993 ed *ivi* in particolare gli scritti di A. PALAZZO, *La tematica ambientale e i diritti umani*, 85 e ss.; A. TARANTINO, *Diritti umani, progresso scientifico e tutela dell'ambiente*, 115 e ss.; E. DE GIORGI, *Diritti umani, tutela dell'ambiente e comunità scientifica*, 129;

<sup>20</sup> A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli 1982; P. LOGROSCINO, *Elettrosmog: all'insegna di una minore tutela e conflitto governo regione*, relazione al XIX Convegno Nazionale "Duegiorni giuridica" su *Ambienti e ripetitori di telefonia mobile: la "controriforma" e il conflitto Governo-Regione*, Bari 20 e 21 giugno 2002, gentilmente concessami dall'Autore.

<sup>21</sup> N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione della persona umana nella Costituzione*, Milano 1995.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 859 ss.

<sup>22</sup> M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

<sup>23</sup> Per un approfondimento di settore si veda: A. LOIODICE, L. SPAGNOLETTI, *Parchi Naturali*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990; V. TONDI DELLA MURA, *Regioni e persone giuridiche private. Profili costituzionali*, Padova 1995, 20-21.

durre espressamente a due, cioè, da un lato, la difesa del suolo, dell'acqua e dell'aria e dall'altro, invece, gli aspetti relativi al paesaggio e all'urbanistica, ossia la disciplina unica del territorio.

Queste considerazioni inducono a ritenere che anche se, come è emerso dalle precedenti relazioni, una materia ricomprenda in sé stessa tutta una serie di problematiche diverse e si caratterizzi per una certa frammentarietà della disciplina, ciò non vuol dire, però, che, sia dal punto di vista del diritto amministrativo sia del diritto penale, non si arrivi a degli strumenti efficaci di tutela. È auspicabile, quindi, una semplificazione legislativa perché il mero accorpamento di norme non è sufficiente allorché la successione delle leggi nel tempo ha stratificato una serie di disposizioni normative primarie ma anche secondarie di difficile lettura. Così come di certe istanze si devono far parte attiva, con l'istituto della partecipazione diretta, proprio i cittadini, che sono i fruitori dell'ambiente e, quindi, i veri interessati ad una sua tutela in maniera efficace<sup>24</sup>.

**2.** Uno sguardo panoramico all'attuale assetto normativo ed agli orientamenti giurisprudenziali ci consente di meglio definire il rapporto tra ambiente, danno ambientale e responsabilità e le possibili implicazioni e sviluppi anche in termini di giurisdizione.

L'intera materia del risarcimento del danno ambientale è disciplinata oggi dalla Parte VI del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. n. 152/2006) intitolato "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente"<sup>25</sup>.

La competenza, ai sensi dell'art. 299 del Codice dell'Ambiente, è attribuita al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente, attraverso la Direzione generale per il danno ambientale istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Il Ministro, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, esercita tale competenza in collaborazione con le regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo.

<sup>24</sup> F. MODUGNO, (nt. 9) secondo l'Autore, il danno ambientale, inteso come pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali, costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente.

<sup>25</sup> Sul punto si rinvia a G. COSTATO, F. PELLIZIER, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente, Breviaria Iuris*, Padova 2007 ed in particolare al commento all'art. 299 a cura di L. Costantino, all'art. 300 a cura di I. Canfora, all'art. 311 a cura di A. A. Lamanuzzi ed agli artt. dal 312 al 316 a cura di E. Straziuso.

Il Codice, inoltre, all'art. 300 fornisce anche una definizione di danno ambientale<sup>26</sup> come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima e normativizza il concetto comunitario di precauzione<sup>27</sup> stabilendo che il più alto grado di tutela deve essere assicurato in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente (art. 301).

Le novità normative più significative del complesso articolato possono di seguito riassumersi nei seguenti aspetti rilevanti:

- a) introduzione di un meccanismo di richiesta di intervento statale da parte di soggetti (ivi comprese le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente) a diverso titolo interessati all'adozione delle misure di prevenzione, di ripristino o di riparazione;
- b) definizione di una disciplina analitica del risarcimento del danno ambientale, che costituisce l'elemento più caratterizzante dell'articolato, mediante la definizione di un modello che, in via alternativa alla costituzione di parte civile nel processo penale da parte del Ministro dell'Ambiente, prevede, a seguito di specifica istruttoria, l'emanazione di un'ordinanza-ingiunzione per il risarcimento del danno;
- c) applicazione ai crediti vantati dallo Stato in materia di risarcimento del danno ambientale della disciplina della riscossione mediante ruoli e, soprattutto, previsione di un fondo di rotazione in cui confluiscono le somme riscosse al fine di finanziare interventi di messa in sicurezza, disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale.

Comunque la circostanza che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e diversi modi, come innanzi evidenziato, così come possa essere oggetto di varie norme che disciplinano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita e la sua protezione non persegue astratte finalità ambientalistiche o naturalistiche, ma esprime la profonda esigenza di un habi-

<sup>26</sup> Sul tema del risarcimento del danno ambientale di v. M. MAZZOLENI, *Il risarcimento del danno ambientale nella prassi italiana: le iniziative di riforma sino al D. L.G.S. N. 152/2006*, in F. Giampietro (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano 2006, 165; M. STIFANO, *La tutela risarcitoria dei danni all'ambiente nel decreto legislativo 3 aprile 2006*, n. 152, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>27</sup> Sul principio di precauzione da ultimo si v. L. BUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'Ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, II, 810 e ss.

tat naturale nel quale l'uomo possa estrinsecare la sua personalità. Un luogo nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività ed ai cittadini secondo quei valori sentiti e condivisi, sintetizzabili nei precetti costituzionali di cui agli articoli 9 e 32 che sanciscono come l'ambiente assurga a valore primario ed assoluto.

Pronunciandosi sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione per il danno ambientale, la Corte di Cassazione<sup>28</sup>, solo nel 1979, estese la responsabilità alla Pubblica Amministrazione, sulla scorta proprio della considerazione che il diritto ad un ambiente salubre non sarebbe altro che un particolare modo di atteggiarsi del diritto alla salute, costituzionalmente garantito.

Non può sottacersi, inoltre, che proprio la Pubblica Amministrazione è uno dei soggetti maggiormente inquinanti.

Anche la Corte dei conti, riscoprendo orientamenti giurisprudenziali risalenti nel tempo sulla responsabilità dei pubblici amministratori<sup>29</sup>, dopo un lungo periodo in cui non se ne era per nulla occupata, ha affermato, con la sentenza n. 578/2001<sup>30</sup> delle Sezioni giurisdizionali della Puglia, la responsabilità dei Pubblici Amministratori in materia ambientale, in quanto non avevano disposto l'abbattimento o, comunque, l'immissione in possesso ed il riutilizzo di un bene costruito in assenza di titoli autorizzativi e, quindi, di un immobile abusivo.

La citata pronuncia riapre un profilo di giurisdizione sfumato nel tempo o, perlomeno, un faro da parte anche della Corte dei Conti su dei profili di responsabilità amministrativa che, oggi, sono stati recepiti nel Codice dell'Ambiente.

L'art. 313, al comma 6, infatti, stabilisce che nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso

<sup>28</sup> Le Sezioni Unite della Cassazione con una serie di sentenze, di cui la più significativa è la sentenza 6.10.1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 464 e *ivi*, I, 859, con nt. di commento di S. PATTI, (nt. 20), *ivi*, hanno riconosciuto la sussistenza di un diritto soggettivo ad un ambiente salubre, tale da poter essere tutelato anche nei confronti di comportamenti della Pubblica Amministrazione volti al perseguimento di finalità omogenee rispetto a quelle cui è volto il riconoscimento dello stesso diritto soggettivo.

<sup>29</sup> C. CONTI, sez. I, 15.3.1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, 3, 247; *Id.*, 20.12.1975, n. 108, *ivi*, 1976, I, 1669, entrambe relative ai problemi posti da lottizzazioni abusive nel Parco Nazionale degli Abruzzi.

<sup>30</sup> Il testo della sentenza è in: [www.giuffre.it/riviste/rga](http://www.giuffre.it/riviste/rga); S. DELIPERI, *Abusivismo edilizio e danno erariale*, in *Riv. giur. ambiente*, 3/4, 2002, 567.

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio<sup>31</sup>.

Tali considerazioni ci permettono di evidenziare come le problematiche connesse all'ambiente si siano solo nel tempo delineate in un assetto più preciso ed oggi, stante la necessità di una sempre maggiore esigenza di tutela, portano a riaffiorare anche ambiti differenti di giurisdizione, riconoscendo in tal modo che il bene ambientale apparterrebbe anche ad un (non meglio definito) "patrimonio pubblico".

**3.** Nel nuovo testo costituzionale, con la modifica del Titolo V della Costituzione, il termine ambiente compare all'articolo 117, lettera s), che attribuisce la competenza, in via esclusiva, allo Stato per quanto riguarda la materia dell'ambiente e, precisamente, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Poiché la tutela dell'ambiente è una materia che comprende in sé la tutela di più valori, si può dire che, in effetti, vi sia una residualità di competenze regionali e locali e, perciò, una concorrenza legislativa anche da parte della Regione.

Tale convinzione risulta ancor più evidente allorché all'articolo 117, comma 3°, si attribuiscono alle Regioni, in via concorrente, la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Le ipotesi di conflittualità tra Stato e Regione, quindi, sono potenzialmente molto alte, con gli inevitabili rischi che dagli scontri di competenze proprio l'ambiente risulti paradossalmente il (non-contendente) danneggiato<sup>32</sup>.

Ed in effetti è proprio ciò che è accaduto nel campo del c.d. inquinamento elettromagnetico.

La legge quadro n. 36/2001, infatti, rinvia ai decreti attuativi la determinazione dei limiti di esposizione.

<sup>31</sup> Va rilevato, invece, che l'art 18, l. n. 349/1986 aveva sancito la cognizione esclusiva del giudice ordinario in materia di illecito ambientale, a prescindere dalla qualifica soggettiva dell'autore del fatto, salva l'ipotesi residuale di cui all'art. 22, d.p.r. n. 3/1957 (giudizio di rivalsa da parte della Pubblica Amministrazione per il risarcimento che essa sia tenuta ad effettuare nei confronti del terzo per il danno causato dal proprio dipendente). La norma, preordinata anche al fine di evitare giudicati contraddittori in una materia in cui è frequente l'azione concorrente di privati e pubblici funzionari nella produzione dell'evento, era stata riconosciuta legittima da Corte Cost., n. 641/1987.

<sup>32</sup> È opinione diffusa che la comunicazione via etere rappresenti uno dei nodi nevralgici di parte dei problemi ambientali: essa non può più essere sostituita come si può fare con certi prodotti chimici inquinanti, anzi il suo utilizzo è destinato a crescere.

Diverse regioni<sup>33</sup>, però, hanno legiferato in materia stabilendo, a vario titolo, differenti e più stringenti limiti rispetto a quelli nazionali. Tali leggi regionali sono state impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in quanto sono state ritenute violate le competenze legislative statali in materia.

In via di estrema sintesi la controversia si attestava sulla derogabilità dei limiti (quantitativi e qualitativi) da poter imporre e sulla competenza esclusiva statale o meno ad imporre limiti omogenei su tutto il territorio nazionale.

Le leggi regionali impuginate, infatti, avrebbero disciplinato la materia stabilendo, in via diretta o indiretta, limiti più rigorosi rispetto a quelli attualmente vigenti sul territorio nazionale.

Lo Stato impugnando tali leggi regionali, con un ricorso alla Corte costituzionale, ha sostenuto l'illegittimità costituzionale di tali normative che invadevano la competenza statale.

Invero, secondo la lettura data ai principi costituzionali in materia ambientale, atteso che tutelando l'ambiente altro non si tutela che la salute e la persona umana, possiamo affermare che in questo ambito pare possa ipotizzarsi una competenza concorrente della Regione.

I limiti imposti a livello statale costituirebbero, infatti, un minimo inderogabile di tutela, al di sotto del quale non si può, ovviamente, andare; inoltre, una maggior tutela non sembrerebbe comportare un'invasione dei limiti di competenza dello Stato.

Ai fini del discorso che si sta svolgendo occorre, pertanto, specificare il significato dell'inquadramento di una disciplina nell'ambito della "tutela dell'ambiente", ai sensi dell'articolo 117, co. 2, lett. s), della Costituzione<sup>34</sup>.

In termini generali si deve premettere che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto»<sup>35</sup>, ben potendosi prestare a ricomprendere una pluralità di materie.

Per quanto attiene poi specificamente alla "tutela dell'ambiente", è "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale" a far escludere che possa identificarsi come "materia" in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di compe-

<sup>33</sup> Nello specifico state impuginate dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (artt. 3, commi 3, 4 e 6, e 7, comma 3); la legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 (artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 3, 7, 8); la legge della Regione Puglia 8 marzo 2002 n. 5 (artt. 3, comma 1, lettera *m*, 4, comma 1 e 10, commi 1 e 2); la legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9 (artt. 1, 13 e 16).

<sup>34</sup> P. LOGROSCINO, (nt. 19).

<sup>35</sup> cfr. C. cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282; sent. 26 luglio 2002, n. 407.

tenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»<sup>36</sup>.

La configurazione data all'ambiente, nella vigenza delle disposizioni contenute nella formulazione originaria dell'art. 117 della Costituzione, «come “valore” costituzionalmente protetto, che in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»<sup>37</sup> appare, pertanto, ancora valida.

Le eventuali esigenze meritevoli di disciplina uniforme, quindi, devono essere fatte oggetto del più rigoroso scrutinio; viceversa, con un'interpretazione troppo estensiva, si tradirebbe lo spirito e la ratio della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione e, cioè, quello di favorire lo sviluppo delle autonomie; inoltre, si vanificherebbe il nuovo criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, di cui all'art. 117 della Costituzione nella sua formulazione attuale<sup>38</sup>.

Una lettura dei lavori preparatori alla stesura della lettera s) dell'articolo 117, d'altronde, consente di acclarare che la finalità perseguita dal legislatore costituzionale è stata quella di riservare allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. «In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle a carattere unitario definite dallo Stato»<sup>39</sup>. Ed allora, quando si parla di ambiente e di tutela ambientale vengono coinvolte una pluralità di “materie” tra quelle inserite negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117: espressamente la “tutela della salute”, la “ricerca scientifica” e la “tutela dell'ambiente”, per implicito, quanto meno, il “governo del territorio”.

<sup>36</sup> cfr. C. cost., sent. n. 407 del 2002, (nt. 30).

<sup>37</sup> così C. cost. sent., n. 407 del 2002, (nt. 30) ove sono richiamate le sentt. n. 507 e n. 54 del 2000; n. 382 del 1999; n. 273 del 1998.

<sup>38</sup> arg. C. cost. sent. n. 282 del 2002, (nt 30).

<sup>39</sup> sent. n. 407 del 2002, (nt. 30).

Del resto tale interpretazione è la sola che consente di dare il giusto significato alla scelta del legislatore di individuare come prima finalità della legge la “tutela della salute”<sup>40</sup>.

È noto, infatti, che l'intervento del legislatore in tale campo è stato determinato soprattutto dalle sollecitazioni derivanti dall'allarme sociale sui possibili effetti dannosi per la salute umana dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Infatti, la “tutela della salute”, che risulta tra le finalità individuate nell'art. 1 della L. n. 36 del 2001, è certamente quella più direttamente connessa con il principio personalistico che costituisce nucleo centrale dell'intero impianto costituzionale.

L'individuazione delle finalità sottese alla disciplina in esame chiarisce definitivamente che, in questo campo, le Regioni sono titolari di una serie di competenze concorrenti attinenti, primariamente, alla “materia” “tutela della salute”, ma anche alle “materie” “governo del territorio” e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, indissolubilmente connesse ed intrecciate con la “materia” “tutela dell'ambiente”.

In ragione di tale connessione la giurisprudenza costituzionale ha potuto superare il rigore della lettera dell'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione e riconoscere il permanere in capo alle Regioni di una competenza legislativa concorrente in materia ambientale<sup>41</sup>.

Limiti più severi, d'altronde, non vanificano in alcun modo, anzi rafforzano, gli obiettivi di protezione della salute sottesi alla più blanda disciplina statale<sup>42</sup>.

Le numerose “querelle” che hanno coinvolto l'elettrosmog in questi ultimi anni si sono arricchite, quindi, tra Stato e Regione, di un ulteriore problema: il conflitto di competenze legislative.

<sup>40</sup> L'articolo 1 della L. n. 36 del 2001 recita: La presente legge ha lo scopo di dettare i principi fondamentali diretti a:

a) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione;

b) promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea;

c) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili.

<sup>41</sup> Del resto, in questo senso si è, da ultimo, pronunciata la Corte costituzionale, dichiarando che una Regione «può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa ... rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzia per la popolazione ed il territorio interessati» (cfr. nt. 30) (C. cost., sent. n. 407 del 2002). (cfr. C. cost., sent. n. 382 del 1999; C. cost., sent. n. 407 del 2002).

<sup>42</sup> cfr. C. cost., sent. n. 382 del 1999; C. cost., sent. n. 407 del 2002, (nt. 30).

Le previsioni contenute nella legge quadro n. 36 del 2001 che impongono limiti all'esposizione ad onde elettriche, magnetiche ed elettromagnetiche dovrebbero costituire una soglia invalicabile solo verso il basso. Esse si pongono come limite relativo alla discrezionalità del legislatore regionale, in quanto vietano solo di restringere le garanzie legislative poste a protezione della salute umana e dell'ambiente – nell'interesse, costituzionalmente protetto, di garantire standards minimi di tutela sull'intero territorio nazionale – ma non anche di ampliarle.

Diversamente argomentando le previsioni contenute nella legge quadro n. 36 del 2001, che impongono limiti all'esposizione a radioonde, si porrebbero come un limite assoluto per la potestà legislativa regionale, assorbendo totalmente il fine della protezione della salute umana e dell'ambiente.

L'accoglimento di tale opzione interpretativa avrebbe come conseguenza l'incostituzionalità proprio delle previsioni contenute nella legge quadro, perché queste, introducendo norme di dettaglio, travalicherebbero i limiti costituzionali della competenza statale nelle materie di potestà legislativa concorrente.

Come già notato, infatti, in queste materie la competenza dello Stato – specie dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione – è tassativamente «limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina»<sup>43</sup> e trova unico fondamento nelle irrinunciabili «esigenze ... di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»<sup>44</sup>.

Invero, non si individuano ragioni a fondamento di un tale indirizzo interpretativo, ossia nel senso che risulti assorbita la potestà legislativa regionale.

La legislazione statale appena richiamata, infatti, sembra enucleare delle disposizioni tali da far ritenere che in materia di fissazione di limiti all'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, lo Stato ponga dei limiti di tutela minimi che, in quanto tali, non siano degradabili a detrimento dell'interesse costituzionale sotteso attraverso la legislazione regionale.

La lettura delle disposizioni esaminate, tra l'altro, sembra, a parere di chi scrive, l'unica conforme alla Costituzione<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> cfr. C. cost, sent. n. 282 del 2002, (nt. 30).

<sup>44</sup> cfr. C. cost., sent. n. 407 del 2002, (nt. 30).

<sup>45</sup> F. MODUGNO, (nt. 9) secondo l'Autore, l'ambiente costa di «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 cost.), alle stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

La Corte costituzionale, invece, con la sentenza n. 307/2003 ha, sotto diversi profili, dichiarato incostituzionali le differenti disposizioni normative regionali che stabilivano limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato.

L'assunto da cui parte la Corte, non condiviso da parte di chi scrive per le ragioni innanzi evidenziate, è ben rappresentato nel punto n. 7 delle considerazioni in diritto. Afferma la Corte, infatti, che se la *ratio* dell'imposizione di limiti consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, potrebbe invero essere lecito considerare ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (cfr. sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002).

Ma in realtà, continua il Giudice costituzionale, nella specie, la fissazione di valori-soglia risponde ad una *ratio* più complessa e articolata. Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche (e da questo punto di vista la determinazione delle soglie deve risultare fondata sulle conoscenze scientifiche ed essere tale da non pregiudicare il valore protetto); dall'altro, si tratta di consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione<sup>46</sup>.

Per la Corte altro discorso, invece, atterrebbe alle discipline localizzative e territoriali in quanto in tali casi riprenderebbe pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e stan-

<sup>46</sup> Continua la sentenza nella specifico affermando che «*tali interessi, ancorché non resi espliciti nel dettato della legge quadro in esame, sono indubbiamente sottesi alla considerazione del "preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee" che, secondo l'art. 4, comma 1, lettera a, della legge quadro, fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia. In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.*».

dard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

Si è detto che la ricostruzione non convince in quanto risulta palesemente eluso il principio di "precauzione". Nel dubbio, infatti, circa la pericolosità o meno delle onde elettromagnetiche, dovrebbe attuarsi proprio quel principio di precauzione che vuole debba essere assicurato, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, il più alto grado di tutela.

**4.** In conclusione la tutela ambientale deve assolutamente superare l'epoca dell'emergenza e dei conflitti di competenza assurgendo a generale criterio di riferimento per lo sviluppo delle più diverse attività.

Ricordando una sentenza della Corte costituzionale, che sancisce un principio generale molto importante, il quale può essere applicato quale parametro interpretativo anche di questioni differenti, la n. 167 del 1999, che attraverso un sottile ragionamento ha portato alla estensione dei percorsi viari anche nei luoghi dove non ci sono handicappati, si deve auspicare che il processo evolutivo della legislazione e poi degli operatori, in un mondo dove i fenomeni, anche ambientali, travalicano i confini nazionali<sup>47</sup>, porti al passaggio dalla qualità dei soggetti più o meno sensibili, in sè considerati, alla qualità dei beni ed alla loro tutela.

L'ambiente d'altronde è un bene di tutti e, quindi, come tale, salvaguardandolo non facciamo altro che salvaguardare noi stessi e le generazioni future.

<sup>47</sup> S. NESTOR, *La globalizzazione danneggia l'ambiente?*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2002, 1 ss.; A. JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione economica*, Bari 2001.

## HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

### Parte I – Dottrina

FILIPPO GALLO, Professore Emerito dell'Università di Torino. Già presidente del Comitato giuridico del CUN.

ANNAMARIA BONOMO, Ricercatrice di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

DANIELA CATERINO, Associato di Diritto commerciale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

FRANCO CIPRIANI, Ordinario di Diritto processuale civile nella I Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari

GAETANO DAMMACCO, Ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

MARIA LUISA DE FILIPPI, Associato di Diritto Romano nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari

LUCIANO GAROFALO, Ordinario di Diritto Internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

IGNAZIO LAGROTTA, Ricercatore di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

FRANCESCO MASTROBERTI, Associato di Storia del diritto italiano nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

FERDINANDO PARENTE, Associato di Istituzioni di Diritto privato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

MASSIMO PLASMATI, Dottorando di ricerca in Pubblica amministrazione dell'economia e delle finanze nell'Università degli Studi di Bari

MARIA LAURA SPADA, Ricercatore di Diritto processuale civile nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

SEBASTIANO TAFARO, Ordinario di Istituzioni di Diritto Romano nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto e Preside della stessa Facoltà

NICOLA TRIGGIANI, Associato di Diritto Processuale Penale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

ANTONIO URICCHIO, Straordinario di Diritto tributario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

STEFANO VINCI, Dottore di ricerca in Storia del Diritto

## **Parte II – Giurisprudenza**

AURELIO ARNESE, Ricercatore di Diritto Romano nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari con sede a Taranto

BARBARA MELE, Dottoranda di ricerca in Diritto commerciale nell'Università degli Studi di Bari











ISBN 978-88-8422-662-4



9 788884 226624