

AMBIENTE E PLURALITÀ DI INTERESSI COINVOLTI
THE ENVIRONMENTAL CONSERVATION AND THE VARIETY OF
INVOLVED INTERESTS

Actualidad Jurídica Iberoamericana, núm. 2, febrero 2015, pp. 361-380.

Fecha entrega: 07/02/2014
Fecha aceptación: 09/09/2014

ANNA MALOMO
Ricercatore
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università di Salerno
amalomo@unisa.it

RESUMEN: Ponendosi nell'ottica di una primaria tutela dell'ambiente, si affrontano taluni possibili conflitti che ad ogni livello si possono scatenare, in virtù della pluralità di interessi in gioco, al fine di prospettare una loro soluzione in maniera preventiva.

PALABRAS CLAVE: tutela dell'ambiente, valori, principi, interessi coinvolti.

ABSTRACT: From the environmental conservation as a primary objective perspective, this paper deals with some possible conflicts that can arise from all the various involved interests, in order to propose a preventive solution.

KEY WORDS: environmental conservation, values, principles, involved interests.

SUMARIO: I. PREMESSA. – II. PLURALITÀ DI INTERESSI IN GIOCO. RUOLO DEL GIUDICE DELLE LEGGI. – III. ...E DEGLI ALTRI GIUDICI. – IV. CONCLUSIONI.

I. PREMESSA.

Salvaguardare l'ambiente significa garantire una qualità della vita secondo quello *standard* "elevato di tutela", prefissato, ormai da tempo, nei trattati istitutivi dell'Unione europea¹ e che trova conferma, da ultimo, nel Trattato di Lisbona²; e ciò è quanto più necessario se si riflette sul fatto che la tutela dell'ambiente fa parte integrante di quell'adeguato ed armonioso sviluppo

¹ Il termine "ambiente", in vero, non trovava espressa menzione nel trattato istitutivo del Mercato Comune europeo del 1957. Tuttavia la protezione in campo ambientale si rivela ben presto un obiettivo essenziale, tanto che viene fissata fin dal 1972 nei c.dd. programmi di azione ambientale. Questi, infatti, oltre a fissare ulteriori obiettivi e principi, stabilivano anche settori bisognosi di peculiari interventi al fine di integrare gli aspetti ecologici e ambientali in tutte le politiche comunitarie. Così con l'utilizzo delle disposizioni sul mercato interno (ora art. 114 Tratt. FUE), via via sono state introdotte misure in grado di regolare in materia di inquinamento delle acque e dell'aria. Imprescindibile, tuttavia, si imponeva un'armonizzazione in campo ambientale delle legislazioni dei diversi Stati membri al fine di agevolare gli scambi commerciali, di prevenire regole di concorrenza inique e di salvaguardare la protezione della salute umana e dell'ambiente stesso. Così, con l'adozione di ulteriori misure, incidenti in maniera capillare su quasi tutti le materie concernenti la tutela dell'ambiente, le diverse normative interne in materia di ambiente sono state influenzate se non "imposte" dall'Unione Europea. Da ultimo, si segnala il VI Programma d'azione ambientale per l'ambiente, adottato nel luglio 2002, che definisce le priorità ambientali dell'Unione europea rinvenute in quattro settori d'intervento prioritari (cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente e salute, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti). Sul punto, v. G. GOLINI, "Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente", *Ambiente* (2002), p. 1139 ss. Per un'articolata disamina delle soluzioni europee e internazionali, cfr.: AMIRANTE, D. (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*. Milano (2001), *passim*; CASTELLANETA, M., "L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale", *Riv. dir. internaz.* (2000), p. 913 ss.

² Ove all'art. 191, par. 2, Tratt. FUE si prescrive "un alto livello di protezione della qualità dell'ambiente". In vero, sebbene la tutela dell'ambiente si rinvenga già negli obiettivi dei precedenti trattati, il Trattato FUE ne dà una definizione più precisa con il precipuo intento di rafforzare l'azione dell'Unione Europea in questo campo. In particolare, sul valore ambiente quale "strumento privilegiato per lo sviluppo della persona", si rinvia alle pagine di PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3^a ed. Napoli (2006), p. 751 ss., ove, peraltro, si sottolinea che "la protezione dell'ambiente" consta in un'elevata "tutela della qualità della vita in quanto diritto che si collega direttamente allo *status personae*" (p. 753).

della persona umana che richiede l'art. 2 cost., da leggere in maniera congiunta con gli artt. 9 e 32 cost.³

Il termine “ambiente”, oggi, non assume lo stesso significato che poteva avere nella prima metà del secolo scorso⁴, allorquando esigenze di tutela ambientale non erano rinvenibili al cospetto dell'emergenza cogente di risolleverare le sorti dell'umanità dagli ingenti disastri derivati dai due conflitti mondiali.

Dagli anni '60 in poi, con la rinascita economica – sono i c.dd. anni del “boom economico” – affiorano le prime problematiche ambientali, dovute ad un intenso sviluppo industriale e ad una massiccia cementificazione: così si manifestano, via via, le prime forme di inquinamento ambientale da smog, da diossina, da scarichi e rilascio di veleni e sostanze tossiche nell'ambiente.

Sí che si comprende come negli anni '70, in dottrina⁵, ci si orientasse verso una tripartizione della tutela ambientale in ragione della visione naturalistica che se ne dava, in aderenza alla nozione di paesaggio rinvenibile nell'art. 9 cost. (della sua visione “spaziale” in relazione alla protezione delle risorse ambientali dal degrado e dall'inquinamento in genere provocato dalle attività industriali e manipolative dell'uomo; e, ancóra, in coincidenza con la nozione di urbanistica con riguardo alla gestione del territorio).

A seguire, si giunge a cogliere nella nozione di ambiente il connubio tra territorio e salute⁶, da intendere come idoneità a garantire una gestione

³ Per una disamina di siffatti principi costituzionali, v. PERLINGIERI, P., *Commento alla Costituzione italiana*, 2ª ed. Napoli (2001), pp. 6 ss., 13 ss. e 202 ss. Si richiama, altresí, quanto precisato sempre da ID., “Conclusione dei lavori”, in ALCARO, F., FENGA, C., MOSCATI, E., PERNICE, F. e TOMMASINI, R. (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*. Firenze (2008), p. 253, secondo il quale per “preservare l'identità psicofisica e biologica di ogni persona e garantire il suo sviluppo, la biodiversità”, quale componente essenziale di un'adeguata tutela ambientale, “si connota come diversità non soltanto biologica ma anche culturale”. Sí che risulta “fondamentale [...] aspirare ad una qualità della vita rispondente a siffatta esigenza”.

⁴ Non a caso il Costituente del '48 non ha avvertito l'esigenza di richiamare l'ambiente tra i valori da tutelare, in quanto allora non se ne aveva contezza.

⁵ GIANNINI, M.S., “Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici”, *Riv. trim. dir. pubbl.* (1973), p. 15 ss.; ID., “Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e del territorio”, *ivi* (1975), p. 479 ss.; CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*. Bologna (2005), p. 16.

⁶ PREDIERI, A., “Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma”, Relazione al Convegno di Firenze 1974, in *Regione Toscana*, Atti del Convegno “Politica regionale dell'ambiente”, I. Firenze (1975), p. 55 ss.; ID., “Paesaggio” (voce), *Enc. dir.*, XXXI. Milano (1981), p. 507 ss.

rispondente di questi due elementi tra interessi pubblici e privati *ivi* sottesi onde realizzare praticamente risultati ed interessi in ambiente salubre⁷.

Da allora, tuttavia, la visione in tema di tutela dell'ambiente è notevolmente mutata, in virtù soprattutto degli sconvolgimenti repentini e, talora, disastrosi innescati in natura dall'agire sconsiderato dell'essere umano, a danno dell'ecosistema mondiale, da esigere una coesione di interventi e di scelte politiche a livello internazionale.

Di fatti, nell'arco di un quarantennio, con la crescita esponenziale dell'economia e del progresso tecnologico e industriale a livello mondiale, in grado di travolgere anche le tradizionali modalità di produzione agricola, lo scenario di riferimento sul quale dover intervenire si presenta in maniera diversificata.

Al fine di far fronte a siffatto mutato scenario, tra i tanti *input* pervenuti in tempi più recenti e strettamente connessi a quanto si affermerà innanzi, è da segnalare la Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica⁸. Non casuale, peraltro, è stata la scelta di quella città, quale sede di definizione della Convenzione, al fine di focalizzare l'attenzione mondiale su un'area nevralgica, la Foresta Amazzonica, che si estende ampiamente in Brasile, ma anche in Venezuela, Colombia, Ecuador, Perù, Bolivia, Suriname e Guyana Francese. Essa è la foresta più vasta del pianeta – basti pensare che la sola porzione brasiliana ricopre un'area estesa quanto gli Stati Uniti d'America – e

⁷ In particolare, v. Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 464, con note di PATTI, S., “Diritto all'ambiente e tutela della persona”, *ivi*, c. 859 e di SALVI, C., “La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?”, *ivi*, c. 868. Cfr. anche PATTI, S., “Ambiente (tutela dell') nel diritto civile”, *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, I. Torino (1987), p. 286 ss. In merito, per una puntuale ricostruzione, cfr. D'ALFONSO, G., “La tutela dell'ambiente quale ‘valore costituzionale primario’ prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in LUCARELLI, F. (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale, Collana: Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana*. Napoli (2006), p. 20 ss.

⁸ V. Conv. di Rio de Janeiro sulla biodiversità, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 713 ss. Per ciò che concerne l'impegno dell'Unione Europea in tema di biodiversità, cfr. altresì l'art. 1, comma 4, Decisione Ce 22 luglio 2002, n. 1600, *Istituzione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente*, in G.U.C.E. n. L 142 del 10 settembre 2002, art. 1 (*Campo d'applicazione del programma*, dal quale si evince che tra “[l]e principali priorità ambientali che la Comunità deve affrontare” vi sono la “natura e [la] biodiversità”. Parimenti, a livello nazionale, nell'art. 2, delib. CIPE 2 agosto 2002, n. 57, *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, in S.O. n. 205 a G.U. 30 ottobre 2002, n. 255, si sottolinea la necessità di procedere alla “[p]rotezione della biodiversità e [al] ripristino delle situazioni ottimali negli ecosistemi per contrastare la scomparsa delle specie animali e vegetali e la minaccia agli habitat”, proprio in quanto “natura e biodiversità” costituiscono “[i] principali obiettivi individuati e articolati [ne]lle aree tematiche della Strategia” d'azione ambientale a livello nazionale e comunitario.

pur troppo, da anni, è messa a repentaglio da una deforestazione selvaggia e da altri scempi ambientali, perpetrati, con l'avallo delle amministrazioni locali, da società multinazionali, prive di scrupoli e intente primariamente a realizzare lauti profitti⁹, mettendo a rischio di sopravvivenza diverse specie della fauna e della flora, oltre che le popolazioni indigene *ivi* stanziati e costrette ad emigrare. Invasioni, queste, ingiustificabili che danneggiano quell'area, la quale costituisce il c.d. "polmone della terra", con preoccupanti e pesanti ripercussioni sul cambiamento climatico del globo terrestre.

Del pari, non può non menzionarsi il Protocollo di Kyoto¹⁰ e le traversie che sta conoscendo da più di un ventennio nelle potenze economiche sviluppate e in via di sviluppo al fine di trovare adeguata attuazione con la diminuzione dei sei gas serra ritenuti responsabili del buco dell'ozono. Il tutto al fine di rendere applicabile un principio fondamentale, fissato già nella Dichiarazione di principi emersi a Rio de Janeiro e universalmente riconosciuto: il principio dello sviluppo sostenibile, ove l'aggettivo "sostenibile" con riferimento all'ambiente si riferisce all'insieme "aria, acqua terra" nell'interesse dell'umanità¹¹.

Tale principio, che trova contezza nell'art. 11 Tratt. FUE, esprime la necessità di una crescita e di uno sviluppo tecnologico ed economico compatibile con la tutela dell'ambiente, la quale, secondo quanto prescrive l'Unione Europea, deve essere garantita in maniera "elevata"¹².

Ciò che si impone, pertanto, è un progresso tecnico-scientifico ed economico che garantisca per le generazioni future la salvaguardia delle risorse disponibili, improntando l'agire umano ad una solidarietà infragenerazionale.

⁹ Attraverso, ad es., la realizzazione di pascoli per l'allevamento di bestiame da macello.

¹⁰ V. il testo del Protocollo di Kyoto in www.unfccc.int. Per un'attenta disamina delle complesse vicende connesse all'attuazione del Protocollo, cfr. M. MONTINI, "La risposta istituzionale al problema dei cambiamenti climatici", in ID. (a cura di), *Il Protocollo di Kyoto e il clean development mechanism: aspetti giuridici e istituzionali. L'esperienza nei Balcani*. Milano (2008), p. 3 ss.

¹¹ In particolare, PERLINGIERI, P. *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 526, pone in evidenza che "[sostenibilità significa, anche considerazione dell'impatto ambientale e, viceversa, l'impatto ambientale è condizione per la "sostenibilità" di ciascuna attività": ergo, "ogni attività deve sia produrre occupazione, sia garantire un progresso sociale ed economico sostenibile, nel rispetto dei valori e delle identità culturali preesistenti, del paesaggio e dell'ambiente".

¹² Così art. 191, par. 2, Tratt. FUE. In particolare, PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., pone in evidenza che "[sostenibilità significa, anche considerazione dell'impatto ambientale e, viceversa, l'impatto ambientale è condizione per la "sostenibilità" di ciascuna attività": sì che "ogni attività deve sia produrre occupazione, sia garantire un progresso sociale ed economico sostenibile, nel rispetto dei valori e delle identità culturali preesistenti, del paesaggio e dell'ambiente".

Quanto piú gravi e incombenti sono i rischi in campo ambientale, tanto piú gli Stati sono impegnati ad attuare una tutela dell'ambiente responsabile, coesa e condivisa.

II. PLURALITÀ DI INTERESSI IN GIOCO. RUOLO DEL GIUDICE DELLE LEGGI.

Le catastrofi degli ultimi tempi danno contezza di quanto sinora indicato: a mo' di esempi, è sufficiente menzionare la macchia di petrolio che nell'aprile del 2010 ha minacciato l'ecosistema oltre che l'economia ittica e turistica delle coste statunitensi inondate da una marea nera provocata da una disattenta gestione di una piattaforma petrolifera esplosa nel Golfo del Messico; ancor piú di recente, il terremoto di magnitudo elevatissima che ha innescato un disastro nucleare (imprevedibile?) in Giappone, con ripercussioni nefaste sulle popolazioni, sulle specie vegetali, animali (terrestri e marini) *ivi* residenti oltre che sull'economia di quelle aree; e, in generale, i dissesti idrogeologici che periodicamente mettono a rischio la vita umana nel mondo e, in particolare, in Italia¹³.

Questo scenario di riferimento globale deve spingere ciascuno Stato, in coesione con gli altri, ad attuare politiche forti in campo ambientale e spingere altresí a promuovere una sensibilità adeguata e diffusa sulle tematiche ambientali, sí da limitare l'insorgenza di conflitti in campo ambientale e soprattutto il verificarsi di ulteriori danni, in attuazione di altri importantissimi principi quali quelli di precauzione e prevenzione (art. 191 Tratt. FUE)¹⁴.

Tutto questo è pensabile, purché vi siano un'adeguata informazione e, prima ancora, un'idonea formazione in materia ambientale¹⁵ che, in maniera peculiare, faccia assimilare a ciascuno l'esigenza di una tutela elevata

¹³ Le cause del dissesto idrogeologico sono da ricercarsi nella fragilità del territorio, nella modificazione radicale degli equilibri idrogeologici lungo i corsi d'acqua e nella mancanza d'interventi manutentori da parte dell'uomo soprattutto nelle aree montane in abbandono dove non si esercitano piú le tradizionali attività agricole e forestali.

¹⁴ Al riguardo, PERLINGIERI, P. "Conclusione dei lavori", cit., p. 254, sottolinea come, ad es., l'attuazione di siffatti principi mediante l'inibizione di "determinate attività [... si possa] rivell[are] piú efficace rispetto a soluzioni rimediali postume, quali il risarcimento danni o l'esecuzione in forma specifica (per giunta non applicabile). Da qui", se ne deduce, "l'importanza, imposta dall'ordinamento comunitario, della valutazione di impatto ambientale nelle attività d'impresa *in fieri*", contestualmente ad una "piú moderna e ampia lettura della funzione statale di garanzia della sicurezza dei cittadini": cosí sempre ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 757.

¹⁵ Sul tema, cfr. PERLINGIERI, P., "Informazione, libertà di stampa e dignità della persona", *Rass. dir. civ.* (1986), p. 624 ss. e, ora, in ID., *La persona e i suoi diritti*. Napoli, 2005, p. 233 ss.

dell'ambiente: quanto più si radica questa esigenza, tanto meno conflitti si possono generare.

La tutela dell'ambiente costituisce un valore primario ed assoluto dell'ordinamento costituzionale e comunitario¹⁶ da dover proteggere e si connota come una materia trasversale che, in quanto tale, è in grado di incidere su diverse materie¹⁷. Da qui gli svariati conflitti che ad ogni livello si possono scatenare, in virtù della pluralità di interessi in gioco.

Ciò è stato ben messo in evidenza dalla Corte costituzionale, che, chiamata a dirimere più volte conflitti di competenza tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa in campo ambientale o in materie vicine alla tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione¹⁸, dal 2002¹⁹ ha chiarito che le competenze attribuite al legislatore statale talora sono idonee ad investire una pluralità di materie.

Proprio con riferimento all'ambiente, la Corte costituzionale ha precisato che "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze".

In effetti, dalla giurisprudenza costituzionale che precede la nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" (nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: dalla conservazione

¹⁶ V. rispettivamente, artt. 2, 9, 32 e 117 cost. e artt. 11 e 191-193 Tratt. FUE.

¹⁷ In tal senso, v. PERLINGIERI, P., "Spunti in tema di tutela dell'ambiente", *Legal. giust.* (1989), p. 136; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 471 ss. In maniera conforme, cfr. PARENTE, F., "La responsabilità civile per danni cagionati alla fauna selvatica omeoterma", *Rass. dir. civ.* (2006), p. 111, nota 22.

¹⁸ Cfr. art. 117, comma 2, lett. s), cost. ove si attribuisce la competenza esclusiva allo Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. "Tuttavia", precisa PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 752, "la riforma si è limitata ad inserire" tale materia tra quelle di sua competenza, sí che "è necessario continuare a valersi della precedente elaborazione giurisprudenziale e dottrinale condotta facendo riferimento, in via interpretativa, ad altre norme costituzionali", quali gli artt. 2, 9, 32, 41 e 42 cost. Da qui il ruolo strategico e propulsivo svolto dal 2002 in poi dalla Corte costituzionale.

¹⁹ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, c. 688 ss. Sul punto, v. CECCHETTI, M., "Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?", *Regioni* (2003), p. 337 ss.

dell'ambiente a quelli inerenti alle sue utilizzazioni), in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale²⁰.

Sí che spetta 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". Le regioni "possono restringere le maglie di tutela ma mai ampliarle, là dove si tratta di soddisfare contestualmente, nell'ambito delle competenze [loro] proprie [...], ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato".

Nel caso appena menzionato, il Giudice delle leggi ha ritenuto legittima una norma della regione Lombardia volta a prevedere maggiori oneri e costi di prevenzione da possibili incidenti in capo ad attività di imprese presenti sul territorio lombardo e intente a svolgere attività a rischio di incidenti rilevanti: scelta politica, questa, della stessa regione, che rende sicuramente piú costosa la produzione industriale di quelle attività industriali con sede in quel contesto territoriale rispetto a similari realizzate da altro stabilimento industriale in regioni anche limitrofi, ma con una normativa regionale in materia non cosí rigida.

Ma la normativa regionale lombarda piú restrittiva e, quindi, piú garantista a fronte del possibile ingenerarsi di disastri ambientali, si giustifica in virtú dell'alta densità abitativa, presente su quel territorio, connessa ad un tempo ad una altrettanto densità industriale, che fanno sí che il rischio di incidenti risulti piú elevato che altrove. Fattore, da ultimo, questo, che giustifica ampiamente l'apposizione di paletti alquanto restrittivi di prevenzione, in maniera tale da scongiurare la piú alta probabilità del verificarsi di disastri ambientali.

E, ancóra, nel 2009, è intervenuta nuovamente la Corte costituzionale²¹: nel caso di specie, a fronte della lamentela della regione Sicilia per pretesa invasione della potestà legislativa alla stessa riservata in materia, si è ritenuta costituzionalmente legittima l'istituzione con legge statale di quattro parchi nazionali ricadenti nel territorio siciliano (Parco delle Egadi e del litorale trapanese, parco delle Eolie, Parco dell'isola di Pantelleria e Parco degli

²⁰ Cfr., da ultimo: Corte cost., 18 novembre 2000, n. 507, in *Giur. it.*, 2001, p. 1781 ss.; Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 54, *ivi*, 2000, p. 2379 ss.; Corte cost., 7 ottobre 1999, n. 382, in *Urb. app.*, p. 1307 ss.; Corte cost., 17 luglio 1998, n. 273, in *Cons. Stato*, 1998, II, p. 1012 ss.

²¹ Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in *Foro it.*, 2009, I, c. 2945 ss.

Iblei)²² in quanto, poiché rientra nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, *a fortiori* vi deve rientrare l'istituzione di parchi nazionali.

In effetti, alla luce delle considerazioni suesposte, le regioni possono adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione che vengono a contatto con quella dell'ambiente, ma mai diminuire la medesima tutela. Di là poi dal fatto che, per tutto quanto attiene alla perimetrazione delle singole aree protette, la stessa normativa statale richiama la necessità di coinvolgere gli enti locali interessati²³.

A tal proposito, si rivela paradigmatica un'altra controversia, emersa per la perimetrazione del Parco regionale dei Campi Flegrei: ebbene, in ottemperanza a quanto previsto dall'allora vigente art. 6, l. reg. Campania n. 33 del 1993, sulla disciplina delle aree protette presenti sul territorio, e giunta in via incidentale innanzi alla Corte costituzionale, per la perimetrazione di un parco regionale era prevista la sola audizione del Comitato regionale per le aree protette ove la rappresentanza degli enti locali non coincideva quasi mai con i comuni di volta in volta interessati e, nel caso di specie, con il comune di Procida e gli altri interessati dall'istituendo Parco dei Campi Flegrei.

Sì che la Corte, chiamata al vaglio di legittimità della norma in questione²⁴, con sentenza²⁵, ha dichiarato incostituzionale l'art. 6, l. reg. cit., che in seguito è stato rielaborato con la previsione dell'audizione degli enti locali di volta in

²² V. art. 26, comma 4-*septies*, l. 29 novembre 2007, n. 222, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*, in G.U. 30 novembre 2007, n. 222.

²³ Art. 22, l. 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*, in S.O. n. 83 a G.U. 13 dicembre 1991, n. 292.

²⁴ In sintesi, di seguito si delinea la questione. Il comune di Procida e quelli limitrofi impugnarono dinanzi al Tar il decreto del Presidente della Giunta regionale della Regione Campania 2 giugno 1995 n. 5569, recante "Perimetrazione provvisoria e misure di salvaguardia del Parco regionale dei Campi Flegrei", al fine di chiederne l'annullamento. Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, a sua volta, in riferimento all'art. 117 cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, l. reg. Campania, 1° settembre 1993, n. 33, *Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania*, in quanto ai sensi dell'art. 22, l. n. 394/1991, cit. nella nota precedente, costituisce principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali "la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142". L'evocato art. 22 precisa che "tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio".

²⁵ Cfr. Corte cost., 14 luglio 2000, n. 282, in *Foro it.*, 2002, I, c. 664 ss.

volta interessati: l'intento lodevole, in questo caso raggiunto – e peraltro espressamente già previsto dalla normativa nazionale di riferimento²⁶ –, è risolvere “a monte” eventuali conflitti, avviando un dialogo tra gli enti coinvolti, i quali, in applicazione del principio di leale collaborazione, sono in grado di individuare ed adottare la soluzione più adeguata.

III. ...E DEGLI ALTRI GIUDICI.

Parimenti, non è concepibile un atteggiamento di netta chiusura di un'autorità amministrativa, quale la soprintendenza preposta alla tutela dei valori paesaggistici, a fronte della necessità di tutelare altri aspetti che concernono sempre la tutela ambientale, rinvenibile ad es. nel diniego *a priori* apposto dalla Soprintendenza dei beni culturali e Ambientali di Caltanissetta ad una richiesta di autorizzazione di una società ai sensi dell'art. 146, cod. beni culturali e paesaggio²⁷, per la realizzazione di un parco eolico nel territorio della Provincia di Caltanissetta, in zona sottoposta parzialmente a vincolo paesaggistico.

La motivazione addotta atteneva al fatto che l'installazione di pale eoliche sui crinali e sulle cime dei monti, per la loro altezza e per la composizione in serie fosse non mitigabile e non inseribile, oltre al fatto che la forza delle loro gigantesche dimensioni fuori scala, irrompessero nella visione panoramica e devastassero irreversibilmente i valori paesaggistici delle aree tutelate.

In effetti, il Tribunale amministrativo regionale²⁸ ha dichiarato l'illegittimità di siffatto provvedimento, in ragione di altra esigenza di tutela dell'ambiente da dover considerare: la valorizzazione di fonti di energia rinnovabili in ossequio ai principi di un equo sfruttamento delle risorse disponibili e dello sviluppo sostenibile. Nella sentenza si richiama espressamente, il decreto dell'assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Sicilia 10 settembre 2003, oggi sostituito dal decreto 20 aprile 2005, n. 10425, che rinvia, oltre alle fonti interne nazionali e regionali vigenti in materia, al libro Bianco europeo per la valorizzazione delle fonti di energia rinnovabili e al Protocollo di Kyoto, ratificato in Italia nel 2002²⁹ e alle diverse direttive comunitarie in materia.

²⁶ V. art. 22, l. 394/1991, richiamato nella nota 23.

²⁷ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002*, n. 137, in S.O. n. 28 a G.U. 24 febbraio 2004, n. 45.

²⁸ V. Tar Sicilia, Palermo, 28 settembre 2005, n. 1671, in www.ambientediritto.it/sentenze/2005/TAR/Tar%20Sicilia%20PA%202005%20n.1671.htm.

²⁹ V. l. 1 giugno 2002, n. 120, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997*, in G.U. 19 giugno 2002, n. 142.

Così si vuol redarguire l'autorità amministrativa competente nel non difendere aprioristicamente il valore paesaggistico (come invece ha inteso fare, dimostrando una chiusura unilaterale verso qualsiasi installazione di impianti eolici e senza quindi aver svolto un'adeguata istruttoria sul caso concreto), allorché altre esigenze di carattere ambientale richiedano parimenti soddisfazione.

Nel bilanciamento tra gli interessi in gioco, rispondenti alla tutela dello stesso valore (*i.e.*: la tutela dell'ambiente), ragionevolmente bisogna far prevalere l'uno o l'altro dopo un attento vaglio sulla impossibilità o no di installare in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, impianti eolici o porzioni dello stesso, come ad es. cavidotti e cabine di trasformazione, in ragione del patrimonio naturale che si intende tutelare.

Il Tar della Sicilia, nel caso di specie, afferma che “nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica, e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve, in particolare, ricercare non il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria”, ma piuttosto, come indicato dalla Corte Costituzionale³⁰, “una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti [a] valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali. Il che non esclude che l'esito finale del giudizio comparativo privilegi il valore paesaggistico”.

Ciò è stato ben chiarito, ad es., dal Tar del Molise³¹, là dove si precisa che “alla concezione totalizzante dell'interesse paesaggistico, oggetto di recente e condivisibile revisione critica, non può sostituirsi una nuova concezione totalizzante dell'interesse ambientale che ne postuli la tutela “ad ogni costo” anche mediante lo sviluppo di fonti di energia alternativa idonee ad operare una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra ma di grave ed irreversibile impatto paesaggistico, perché se la riduzione delle emissioni”, secondo quanto già asserito dal Consiglio di Stato³², – mediante “la ricerca, promozione sviluppo e maggiore utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente, tra le quali

³⁰ Corte cost., sent. 10 luglio 2002, n. 355, in www.ambientediritto.it/sentenze/2002/lug-dic/Corte%20Cost.%202002%20n.%20355.htm.

³¹ Tar Molise, 8 aprile 2009 n. 115, in www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar_Molise_2009_n.115.htm, e anche in *Dir. giur. agr. amb.*, 2009, p. 711 ss., con nota di GUSMEROTTI, N.M., “La ponderazione dei valori paesaggistici ed ambientali nei procedimenti di autorizzazione degli impianti eolici”.

³² Cfr., infatti, Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2005 n. 971, in *Giur. it.*, 2005, p. 1287 ss.

rientrano gli impianti eolici” – “costituisce un impegno internazionale assunto dallo Stato italiano” (con la stessa ratifica del Protocollo di Kyoto summenzionata³³), è parimenti vero che “anche la salvaguardia del paesaggio costituisce oggetto di impegni assunti [sempre] dall’Italia in sede internazionale”³⁴, sí che “il conflitto tra tutela [del] paesaggio e tutela dell’ambiente (e indirettamente della salute)” può essere risolto non “in forza di una nuova aprioristica gerarchia che inverte la scala dei valori [...], ma [...] necessariamente [...] in concreto, attraverso una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna preminenza valoriale né in un senso (a favore del paesaggio) né nell’altro (a favore dell’ambiente e del diritto alla salute o del diritto di intrapresa economica)”³⁵; ovverosia, è risolvibile soltanto all’esito di un ragionevole bilanciamento, alla stregua di un canone di proporzionalità, fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell’interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo.

Si rivela dunque sempre più pressante l’esigenza di una sensibilizzazione verso le problematiche ambientali, soprattutto nella gestione del conflitto tra l’interesse all’occupazione e alla produzione e l’interesse alla salute e all’ambiente. Emblematica, in merito, risulta la lettura suggerita dalla Corte costituzionale del d.l. 3 dicembre 2012, n. (convertito con modifiche in l. 24 dicembre 2012, n. 231³⁶), il quale, pur se indotto dalla preoccupante vicenda dell’Ilva di Taranto, acquisisce chiaramente una portata normativa più ampia. Ivi si prevede, infatti, una disciplina generale intenta alla conservazione dell’attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale (art. 1, d.l. cit.); poi specificamente l’art. 3 applica siffatta disciplina agli impianti siderurgici dell’Ilva. Il decreto, inoltre, conferisce al Ministero dell’ambiente il potere di autorizzare la prosecuzione di un’attività produttiva, per un periodo non superiore a 36 mesi, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale, allorché venga accertata l’assoluta necessità di salvaguardare l’occupazione e la produzione, e sia garantita la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo “*le migliori tecniche disponibili*” (art. 1, comma 1, d.l. cit., in conformità agli artt. 3, comma 1, lett. a, dir. 1/08/CE, e 11, lett. b, dir. 75/10/UE).

La Corte costituzionale, nel respingere i dubbi di legittimità sollevati dalla magistratura tarantina sul decreto “salva Ilva”, ha evidenziato l’esigenza di evitare che la rilevanza “primaria” del diritto alla salute e all’ambiente possa

³³ V., *retro*, la nota 29.

³⁴ In merito, v. l. 9 gennaio 2006, n. 14, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*, in S.O. n. 16 a G.U. 20 gennaio 2006, n. 16.

³⁵ Sempre Tar Molise, 8 aprile 2009, n. 115, cit.

³⁶ In G.U. 3 gennaio 2013, n. 2.

tradursi in una preminenza gerarchica sugli altri diritti della persona: “La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Per le ragioni esposte, non si può condividere l’assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l’aggettivo “fondamentale”, contenuto nell’art. 32 cost., sarebbe rivelatore di un “carattere preminente” del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come “valori primari” (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”³⁷.

In sintesi, il rapporto tra i vari interessi sottesi di qualsivoglia natura, anche, come nel caso da ultimo menzionato, quali facce di una stessa medaglia, impone una soluzione in termini di composizione e ricerca di modalità operative che implicino il minimo sacrificio degli uni e degli altri: basti

³⁷ Così Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Foro it.*, 2014, I, c. 441 ss. In dottrina, cfr. U. SALANITRO, “Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell’occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale”, *Corr. giur.* (2013), p. 1041 ss.

pensare che la costruzione di impianti termoelettrici, poiché energia bisogna comunque produrne, arrecherebbe gravi danni alla salubrità ambientale e alla salute degli esseri viventi, sí da non poter considerare quest'altra faccia della medaglia meno meritevole della tutela del paesaggio.

Ergo è da privilegiare l'ubicazione di impianti di energia eolica. Come anche l'implementazione della tecnologia fotovoltaica – oggetto, in egual misura, “di particolare favore” nel nostro sistema ordinamentale, per le medesime ragioni indicate per gli impianti eolici – impone che il diniego del nulla osta paesaggistico da parte dell'autorità amministrativa competente debba essere basato “sulla precisa individuazione di interessi [...] prevalenti” rispetto alle peculiarità del paesaggio e non sul mero “disturbo visivo”³⁸.

D'altronde, lo stesso Consiglio di Stato ha avallato da alcuni anni³⁹ che il progetto per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica risponde a finalità di interesse pubblico, *melius*, ad avviso di chi scrive, di interesse generale. Sí che il collegio di Palermo ha dimostrato una elevata sensibilità ambientale in virtù di una vicenda di certo delicata e non di facile soluzione nella quale la medaglia (*i.e.*: la tutela dell'ambiente) si rivela con due diverse facce: ma la medaglia è pur sempre la stessa.

In merito è opportuno precisare che, in attuazione dei principi di semplificazione e accelerazione delle procedure a ciò finalizzate, l'art. 12, comma 3, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387⁴⁰, ha previsto un'autorizzazione unica concessa dalla Regione competente, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari, nella quale confluiscono anche le valutazioni di carattere paesaggistico, nonché quelle relative alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico, tramite il meccanismo della Conferenza di servizi – l'intero procedimento peraltro deve chiudersi entro novanta giorni –: un ruolo basilare, in questo, a fronte di pareri discordanti forniti

³⁸ Così Tar Lombardia, Brescia, 14 aprile 2009, n. 859, in www.deiurepubblico.it/upfile/sent_bre_859_09.doc, e, in maniera pedissequa, sempre Tar Lombardia, Brescia, 4 ottobre 2010, n. 3276, in www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Brescia/Sezione%201/2008/200800890/Provvedimenti/201003726_01.XML, ove si afferma che “la sempre piú diffusa attenzione verso questo tipo di tecnologia condizion[a] inevitabilmente il giudizio estetico”, sí da poter considerare “la presenza di pannelli [...] non] come un fattore di disturbo visivo, ma [...] un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva”.

³⁹ Sul punto, v., *retro*, la nota 32.

⁴⁰ Art. 12, comma 3, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*, in S.O. n. 17 a G.U. 31 gennaio 2004, n. 25, s.m.i. dall'art. 2, comma 154, l. n. 244 del 2007, dall'art. 27, comma 44, l. n. 99 del 2009, e dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 28 del 2011.

dalle autorità amministrative interessate, spetta all'amministrazione regionale in quella sede.

In un altro caso, ad esempio, il Consiglio di Stato⁴¹, chiamato a dirimere la questione dalla società che voleva realizzare un impianto eolico in Abruzzo e che aveva ricevuto un diniego per via del mancato nulla osta paesaggistico al riguardo, ha precisato che allorché “il potenziale conflitto tra interesse ambientale, comprensivo di quello alla riduzione dell'inquinamento, a sua volta perseguibile con lo sviluppo di impianti che producono energia da fonti rinnovabili, e interesse paesaggistico, potenzialmente leso dalla realizzazione di tali impianti, ove essi abbiano rilevante impatto visivo, è valutazione che, implicando inevitabili scelte di merito amministrativo, compete all'amministrazione regionale, preposta sia al rilascio del nulla osta paesaggistico, sia al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti eolici”.

A fortiori diviene sempre più pressante l'esigenza, dianzi indicata, di adeguata sensibilizzazione verso le problematiche ambientali della collettività allorquando i conflitti insorgano proprio per interessi individuali dei titolari di situazioni proprietarie incise da interventi posti a tutela dell'ambiente.

Costoro si dimostrano del tutto riottosi e appongono ostacoli mediante ricorsi in giudizio che rendono più lenta ed onerosa la realizzazione dell'opera o degli interventi stabiliti in campo ambientale. Emergono l'ignoranza e la scarsa sensibilità verso il valore ambiente, primario e assoluto nel nostro ordinamento costituzionale e comunitario, che non può non prevalere su esigenze di natura prettamente patrimonialistica, destinate a soccombere a fronte dell'esigenza di salvaguardare interessi di natura esistenziale e che involgono non soltanto le generazioni presenti ma anche quelle future.

Così recentemente il Tar della Campania⁴², in merito all'autorizzazione unica in concessione per la realizzazione di un parco eolico nel Sannio, nel comune di Foiano di Valfortore, a séguito di un procedimento intrapreso al quale hanno partecipato tutte le Amministrazioni interessate, mediante Conferenza dei servizi, ha ben chiarito che ogni considerazione su un presunto ordine gerarchico fra interessi pubblici e privati, in realtà, prettamente egoistici, resta preclusa allorquando i rapporti fra queste due categorie di interessi sono disciplinati sí dalla legge, come precisa il Tar, ma in attuazione di principi e

⁴¹ Cons. St., Sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1013, in www.ambientediritto.it/sentenze/2010/CDS/Cds_2010_n.1013.htm.

⁴² TAR Campania, Napoli, sez. V, 16 marzo 2010, n. 1479, in www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar_Campania_NA_2010_n.1479.htm.

valori presenti nel sistema ordinamentale⁴³, alla luce dei quali risulta “assolutamente prevalente l’interesse allo sfruttamento delle fonti di energia alternativa e rinnovabile rispetto agli interessi meramente dominicali” dei titolari della situazioni proprietarie interessate dall’ubicazione dell’impianto e comunque adeguatamente da indennizzare, secondo il Tar, per gli espropri che subiranno: “non a caso”, ai sensi del summenzionato art. 12, d.lgs. 387/2007, “l’approvazione del progetto ed il conseguente rilascio dell’autorizzazione unica implicano la dichiarazione di pubblica utilità, nonché di indifferibilità ed urgenza dei relativi lavori”.

In vero, i privati hanno impugnato con piena legittimità, poiché è ampiamente consolidato l’orientamento giurisprudenziale che consacra, a mo’ di esempio, “la legittimazione di una persona fisica ad impugnare atti di localizzazione di una discarica e, più in generale, di impianti che potrebbero rivelarsi dannosi per la salute umana”, e tale legittimazione “non discende dalla vicinanza dell’abitazione del ricorrente dalla discarica, ma è subordinata alla prova del danno che quest’ultimo riceve nella sua sfera giuridica dal fatto che la localizzazione dell’impianto riduce il valore del fondo situato nelle sue vicinanze nonostante le prescrizioni dettate dall’autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell’impianto a salvaguardia di chi vive nelle vicinanze”⁴⁴.

A maggior ragione, nel caso in esame, sono legittimati i privati ad impugnare, in quanto appare ragionevole ipotizzare l’eventuale pregiudizio che potrebbe loro derivare alle attività economiche *ivi* gestite (per lo più rurali, pastorali, agrituristiche e di vendita di beni di produzione propria, in particolare miele) dalla ubicazione *in loco* di un impianto eolico (e ben si rileva, altresì, come

⁴³ Ove l’interesse pubblico si “identific[a]” con “la realizzazione e l’attuazione dei diritti inviolabili dell’uomo”: così PERLINGIERI, P., “Il diritto agrario tra pubblico e privato”, [Rass. dir. civ. (1985), p. 698 ss., e ora] in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*. Napoli (1989), p. 264; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 406; e, in maniera conforme, FEDERICO, A., *Autonomia negoziale e discrezionalità amministrativa. Gli “accordi” tra privati e pubbliche amministrazioni*. Napoli (1999), p. 34 s. Sì che l’interesse pubblico risulta non quale “sovrastuttura burocratica e superindividuale, ma quale sintesi e attuazione equilibrata dei valori delle persone consociate nell’unità dei loro diritti e dei loro doveri”: *ergo*, “[l]’interesse pubblico e quello privato e individuale [...] non possono essere fisiologicamente in conflitto”: PERLINGIERI, P., *oo.uu.cc.*, rispettivamente pp. 265 e 406 s., nonché sempre ID., “L’incidenza dell’interesse pubblico sulla negoziazione privata”, [in Rass. dir. civ. (1986), p. 933 ss., e ora] in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*. Napoli (2003), p. 58 s.

⁴⁴ *Ex plurimis*, cfr. Tar Piemonte, Torino, II sez., 26 maggio 2008, n. 1217, in *Merito*, 2008, f. 9, p. 81 ss. Infatti è bene tener presente che, in ogni caso, “il soddisfacimento dell’interesse pubblico richiede necessariamente la ponderazione e la disciplina degli interessi privati presenti nella concreta fattispecie oggetto dell’intervento dell’Amministrazione”: così FEDERICO, A., *Autonomia negoziale*, cit., p. 39.

siano stati adeguatamente informati sull'avvio del procedimento di autorizzazione).

Tuttavia, dalla Conferenza di servizi – l'istruttoria della quale è stata espletata in maniera approfondita ed esauriente attraverso la ponderazione di tutti gli interessi, pubblici e privati coinvolti – è emersa la prevalenza degli interessi legati ad una elevata tutela dell'ambiente nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Ciò del resto ha trovato contezza nella legislazione nazionale di riferimento (art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2007⁴⁵), ove si sancisce che gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (quali i generatori eolici) possono essere legittimamente ubicati in zone classificate agricole dallo strumento urbanistico vigente sul territorio⁴⁶.

Ancor meno, d'altronde, si giustifica l'opposizione dimostrata dai cittadini titolari di situazioni proprietarie in merito alla perimetrazione del Parco regionale di Roccamonfina e Foce del Garigliano⁴⁷.

Il relativo provvedimento è stato oggetto di impugnazione da parte di costoro al fine di tutelare il loro patrimonio immobiliare, risultante incluso nell'area così delimitata, lamentandosi della loro mancata audizione da parte della Regione: tale doglianza, in questo caso, è priva di fondamento, giacché la normativa sul procedimento amministrativo non prevede la partecipazione dei singoli cittadini al procedimento stesso allorché attenga alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; *ergo*, nel caso di perimetrazione di un'area naturale protetta in via di istituzione, occorre attenersi a quanto sancito nella l. quadro sulle aree protette, la quale, come si è già precisato⁴⁸, prevede l'audizione degli enti territorialmente interessati in apposita Conferenza.

⁴⁵ L'art. 12, comma 7, d.lgs. 387/2007, peraltro prescrive che “[n]ell'ubicazione si dovrà tener conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

⁴⁶ Sul punto, v. Tar Umbria, Perugia, 15 giugno 2007, n. 518, in *Urb. app.*, 2007, p. 1406 ss.

⁴⁷ Cfr. Tar Campania, 30 settembre 2004, n. 13240, in www.ambientediritto.it/sentenze/2004/TAR/Tar%20Campania%202004%20n.13240.htm. Si manifesta, questo, come un tipico caso rivelatore dell'“ostilità sociale” che si determina “nella delicata fase preliminare di individuazione e perimetrazione di un territorio” da proteggere.

Così VIVOLI, G., “Le resistenze locali all'istituzione di un'area naturale protetta”, in www.dirittoambiente.net/vis3.php?id=49&pagina=territorio_articoli&codice=territorio_articoli_49.

⁴⁸ V., *retro*, le note 23 e 24.

IV. CONCLUSIONI.

È opportuno, allora, richiamare il pensiero di autorevoli voci in dottrina: nella consapevolezza della centralità dei principi e dei valori costituzionali e comunitari sui quali si fonda l'attuale ordinamento giuridico⁴⁹, anche l'esercizio dei diritti patrimoniali non può non realizzarsi che in conformità a quegli stessi principi e valori⁵⁰.

La tutela della persona umana e della sua dignità, della solidarietà sociale, del paesaggio, della salute, dell'ambiente, *ex art. 2, 9 e 32 cost. e artt. 11 e 191-193 Tratt. FUE*, costituiscono al contempo non soltanto limiti interni, ma obiettivi da realizzare anche nell'esercizio dei diritti proprietari, secondo quella condivisibile accezione di funzione sociale della proprietà⁵¹.

Sì che, un ricorso ad esclusiva difesa di situazioni giuridiche proprietarie, come quello posto in essere nel caso dell'istituzione del Parco regionale di Roccamonfina e Foce del Garigliano, non trova alcuna legittimazione nello scenario normativo vigente, giacché in netto contrasto non soltanto con le previsioni normative di legislazione ordinaria, quanto con valori e principi fondanti della nostra Carta costituzionale e dei Trattati sull'Unione europea.

Se poi tutti questi conflitti riuscissero a trovare adeguata e pronta soluzione "a monte", mediante strumenti di conciliazione, quali la mediazione ambientale⁵², si eviterebbe a inutili sprechi di tempo e di denaro della

⁴⁹ PERLINGIERI, P., *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*. Napoli (1992), spec. pp. 57, 83 e 127 ss.

⁵⁰ In tal senso, cfr.: DONISI, C., "Verso la 'depatrimonializzazione' del diritto privato, *Rass. dir. civ.* (1980), p. 644 ss.; PERLINGIERI, P., "Depatrimonializzazione' e diritto civile", *ivi* (1983), p. 1 ss.

⁵¹ In merito, v. PERLINGIERI, P., *Profili del diritto civile*. Napoli (1994), p. 198: "In un sistema ispirato alla solidarietà politica, economica e sociale e al pieno sviluppo della persona (art. 2 cost.) il contenuto della funzione sociale assume un ruolo di tipo promozionale, nel senso che la disciplina delle forme proprietarie e le loro interpretazioni" dovranno essere attuate al fine di realizzare i principi e i valori fondanti dell'ordinamento. Sull'*iter* di "costituzionalizzazione" della tutela ambientale, v. CORRIERO, V., *La funzione sociale della proprietà nelle aree protette*. Napoli (2005), p. 29 ss.

⁵² Sul tema, v. TROISI, C., "Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale", *Dir. agr.* (2005), f. 2, p. 5 ss. *Amplius*, sulla peculiare rilevanza che riveste oggi la mediazione, nell'ambito degli istituti alternativi di risoluzione delle controversie, nella soluzione dei conflitti d'interessi, cfr. CENNI, M.L., FABIANI, E., e LEO, M. (a cura di), *Manuale della mediazione civile e commerciale. Il contributo del Notariato alla luce del d.lgs. n. 28/2012*. Napoli (2012), spec. pp. 6 ss., 50 ss., 71 ss. e 93 ss.

collettività, con notevoli vantaggi della collettività in termini di elevata qualità della vita⁵³ e anche di serenità d'animo.

⁵³ Infatti “ciascuno, nel suo *status personae*, ha diritto ad un *habitat* che garantisca [siffatta] qualità della vita”: PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 753.