

**Alberi v/s parcheggi**  
*di Mariaenza La Torre*  
*consigliera della Corte di cassazione*

In margine a due ordinanze del Tribunale di Piacenza sulla tutela dell'ambiente nelle città (Trib. Piacenza 9 ottobre 2024 e 5 novembre 2024)

**Sommario:** 1. Il fatto e le questioni - 2. a) la giurisdizione - 3. b) provvedimento cautelare e inibitoria: la rilevanza dell'illecito - 4. La poliedrica dimensione del "diritto all'ambiente" - 5. Sostenibilità ambientale e luoghi dell'abitare: un difficile equilibrio - 6.- Alberi *versus* parcheggi: spunti conclusivi

### **1. Il fatto e le questioni**

Nella storica Piazza Cittadella a Piacenza l'Amministrazione comunale aveva approvato la costruzione di un parcheggio sotterraneo, affidandone l'esecuzione alla società *Piacenza parcheggi s.p.a.*, e per la realizzazione dell'opera era prevista l'eliminazione di quattordici alberi di alto fusto presenti nella piazza. *Legambiente Piacenza Circolo Emilio Politi APS* e altri hanno proposto ricorso ex art. 700 c.p.c. per scongiurare l'abbattimento degli alberi, a tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Il Tribunale ordinario di Piacenza, Sezione Civile, in composizione monocratica, con un ampio e articolato provvedimento – ancorché non rispondente al lodevole principio di sinteticità degli atti processuali<sup>1</sup>- ha accolto parzialmente il ricorso, escludendo che il «verde possa essere considerato come costo, senza valutazione dell'impatto sull'atmosfera e sulla temperatura», ordinando alla società di «astenersi dall'abbattimento delle piante di alto fusto attualmente presenti *in loco*»

L'ordinanza cautelare, che ha avuto un notevole risalto mediatico, si segnala per molteplici aspetti: alcuni strutturali, come la sua analiticità – non consueta con riferimento alla tipologia di provvedimento- emergente dall'organizzazione in paragrafi della motivazione articolata in ben 60 pagine, densa di richiami alla dottrina<sup>2</sup> oltre che alla giurisprudenza (civile e amministrativa). Altri relativi alle tematiche trattate, sia di carattere processuale - attinenti alla linea di demarcazione fra giurisdizione ordinaria e amministrativa e all'ammissibilità della tutela cautelare atipica nella particolare fattispecie – sia di carattere sostanziale, quanto alla qualificazione e rilevanza del diritto costituzionale alla salubrità dell'ambiente, nel bilanciamento con altri valori confliggenti (quale in particolare la libertà di iniziativa economica). Infine per l'approccio innovativo seguito, che in una visione integrata considera l'ambiente non solo dal punto di vista naturalistico, ma anche sanitario, climatico e urbanistico.

---

<sup>1</sup> Cfr. regolamento ministeriale di attuazione dell'art. 121 c.p.c. e dell'art. 46 disp. att. c.p.c. (D. Lgs. n. 149 del 2022).

<sup>2</sup> In Italia c'è un espresso divieto di citazione di dottrina contenuto nelle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile (art. 118, 3 co.). Non sono tuttavia previste sanzioni e questa disposizione non parrebbe costituire un vincolo per la Corte costituzionale. Soprattutto in epoca più recente, infatti, sia la Corte costituzionale sia la Corte di cassazione si richiamano ampiamente alla dottrina o a specifiche tesi dottrinali, pur astenendosi dal citare i singoli Autori. Si sviluppa così un dialogo tra dottrina e giurisprudenza e con esso l'evoluzione del diritto nei settori considerati. Cfr. SERIO, *Le ragioni del silenzio (apparente): l'atteggiamento della giurisprudenza italiana rispetto alle citazioni dottrinarie a confronto con quello della giurisprudenza inglese*, in *Ann. dir. comp. st. leg.*, 2015, p. 29; PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *L'influsso dei professori sulle sentenze*, vol. II, *La dottrina nella giurisprudenza oltre i confini di spazio, giurisdizione e materia*, Giappichelli, Torino, 2016.

Su reclamo alla indicata ordinanza da parte di *Piacenza parcheggi s.p.a.*, il 5 novembre 2024 il Tribunale in composizione collegiale ha depositato l'ordinanza con la quale, ammesso l'intervento volontario (adesivo dipendente) del Comune, ha ribaltato la decisione, considerando carenti i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, per non essere stato adeguatamente provato il fatto illecito prospettato, il cui accertamento ha considerato necessario anche al fine di ottenere la tutela inibitoria. Il Collegio, precisato che la critica a scelte discrezionali della PA esula dall'oggetto principale del giudizio, ancorato alla prospettazione di un danno alla salubrità dell'ambiente, si è scostato dalla qualificazione di danno ambientale accolta dal primo giudice e lo ha circoscritto, con riferimento alla fattispecie, alla dimensione di "danno ambientale cd. privato", escludendo che il *periculum* possa considerarsi *in re ipsa*, in mancanza di evidenza circa un apprezzabile e razionalmente valutabile danno alla salubrità dell'ambiente.

## 2. a) la giurisdizione

La questione riguarda dunque l'inibitoria di un'attività (taglio di alberi di alto fusto) proposta al sindacato del giudice quale atto lesivo dell'ambiente.

Il primo problema da affrontare era dunque quello della sussistenza o meno della giurisdizione del giudice ordinario, contestata dalla società appaltatrice.

Il Tribunale, nell'ordinanza ex art. 700 c.p.c., ha dichiarato la propria giurisdizione, sottolineando che la controversia, sebbene connessa a una vicenda amministrativa, riguarda soggetti privati, rilevando altresì che l'esercizio del potere amministrativo non è qui posto in discussione, avendo la sua cognizione mero carattere incidentale<sup>3</sup> e non essendo parte del processo una pubblica amministrazione o un soggetto a questa equiparata.

Sul punto anche l'ordinanza collegiale del Tribunale concorda.

Ritenendo correttamente incardinata l'azione, entrambe le ordinanze hanno fatto applicazione di un condiviso e consolidato principio, recentemente riaffermato dalla Cassazione<sup>4</sup>, sulla base di numerosi precedenti<sup>5</sup> anche della stessa giurisprudenza amministrativa<sup>6</sup>. Tale delimitazione dell'ambito della giurisdizione amministrativa si fonda sul dato testuale dell'art. 103 Cost. e dell'art. 7 cod. proc. amm.: la prima norma, che cristallizza in Costituzione il criterio generale di riparto fra giurisdizione ordinaria e amministrativa, basato sulla dicotomia fra diritti soggettivi e interessi legittimi, con la deroga per "particolari materie", non consente di affermare che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie di cui non sia parte una P.A., o soggetti ad essa equiparati<sup>7</sup>; la seconda, nell'individuare la giurisdizione amministrativa ove si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie, di diritti soggettivi, riferisce tali controversie a «l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo» e le afferma come «riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni». Tale ultimo inciso viene valorizzato dalla giurisprudenza come limite all'estensione della giurisdizione amministrativa<sup>8</sup>, evidenziandosi che il riferimento esplicito e chiaro alle forme dell'esercizio del potere in quanto poste in essere da «pubbliche amministrazioni» mostra chiaramente come «soggettivamente la controversia esige che una delle parti sia la pubblica amministrazione e l'altra il soggetto che faccia la questione sull'interesse legittimo o sul diritto soggettivo».

A ciò potrebbe aggiungersi che, ponendosi a fondamento della domanda una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale – qual è la salute collegata all'ambiente – che non tollera

<sup>3</sup> Cass., sez. un., ord., 21 febbraio 2018, n. 4235.

<sup>4</sup> Cass. Sez. un. n. 9534/2023.

<sup>5</sup> Cass., sez. un., 5 marzo 2008, n. 5914; Cass., sez. un., 17 maggio 2010, n. 11932; Cass., sez. un., 8 marzo 2011, n. 5408; Cass., sez. un., 2 agosto 2017, n. 19170; Cass., sez. un., 18 luglio 2019, n. 19372 e n. 19373.

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, Ad. Plen., 12 maggio 2017, n. 2.

<sup>7</sup> Cass., sez. un., ord., 21/12/2020, n. 29175; Cass., sez. un., ord., 9/03/2020, n. 6690. CFR. F. Caringella, *La giurisdizione del giudice amministrativo*, in *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Milano, 2023, p. 1543 ss.

<sup>8</sup> Cass., sez. un., ord., 13/06/2006, n. 13659; Cass., sez. un., ord., 8/03/2011, n. 5408.

compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantenendo sempre la sua natura di diritto soggettivo non degradabile a interesse legittimo, sussiste anche sotto questo aspetto la giurisdizione del giudice ordinario<sup>9</sup>.

### 3. b) Provvedimento cautelare e inibitoria. La rilevanza dell'illecito

Un secondo profilo processuale concerne l'ammissibilità di un provvedimento cautelare atipico in aggiunta all'inibitoria. La prima ordinanza se ne occupa per circoscrivere il *decisum* al limitato profilo del danno ambientale derivante dal taglio degli alberi, escludendo di potere esaminare l'ulteriore domanda dei ricorrenti, volta a richiedere strumenti per "tutelare nella misura massima possibile l'ambiente urbano nell'area interessata dal progetto"<sup>10</sup>.

Come in precedenza accennato (*supra*, par. 1), la vicenda ha origine dal contratto stipulato fra il Comune di Piacenza e la società Piacenza parcheggi s.p.a. per la realizzazione di un parcheggio sotterraneo per 261 posti auto, per la quale si pone il problema della preventiva valutazione di impatto ambientale (VIA), anche in relazione alla tipologia di piante da abbattere, ritenute "alberi monumentali" dai ricorrenti – ex art. 7 l. 10/2013<sup>11</sup> – con conseguente ragione ostativa al loro abbattimento, sia da parte dell'amministrazione che ha formato atti in contrasto con tali previsioni, sia da parte del privato che li esegua.

Correttamente il primo giudice, richiamando la giurisprudenza di riferimento, si pone un problema di disapplicazione di atti amministrativi<sup>12</sup> ed esattamente ritiene legittimamente proposta una domanda inibitoria in senso stretto, ai sensi dell'art. 700 c.p.c. – e non una azione di danno temuto, per la quale vi è l'azione cautelare specifica – all'esito della quale, anche in caso di accoglimento del ricorso, viene comunque consentita l'esecuzione dei lavori<sup>13</sup>.

La peculiarità della tutela inibitoria<sup>14</sup> risiede specificamente in un delicato equilibrio tra le contrapposte posizioni giuridiche. Equilibrio che si ritiene si sorregga, in tutti i casi, sulla prospettiva di un illecito<sup>15</sup>. Se il contegno, ancorché posto in essere per l'esercizio di un diritto,

<sup>9</sup> Cfr. Cass. n. 5668 del 2023, in *Giur. It.*, 2023 c. 1551, con nota di S. Alunni *Danno ambientale e riparto di giurisdizione*.

<sup>10</sup> Va precisato che l'inibitoria può essere pronunciata con provvedimento d'urgenza ex art. 700: in tal caso, secondo le regole generali sul procedimento cautelare uniforme, per la fase attuativa del provvedimento d'urgenza si dovrebbe applicare l'art. 669 *duodecies*,

<sup>11</sup> LEGGE 14 gennaio 2013, n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani. Art. 7 Disposizioni per la tutela e la salvaguardia degli alberi monumentali, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale; lett. b) i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani;

<sup>12</sup> Cass. n. 18204/2024; n. 33975/2023; sez. un. 5668/2023)

<sup>13</sup> Ancorché il concessionario dell'opera aveva evidenziato l'impossibilità, o quantomeno la eccessiva onerosità, qualora il provvedimento cautelare del Tribunale venisse accolto, di procedere alla realizzazione del parcheggio.

<sup>14</sup> Su cui v. P. Perlingieri, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, 20; Id., *Conclusioni*, in *Azione inibitoria e interessi tutelati*, in AA.VV., *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2008, 91 ss., secondo il quale «l'inibire determinate attività, in attuazione dei principi di prevenzione e di precauzione, si rivela più efficace rispetto a soluzioni rimediali postume, quali il risarcimento danni o l'esecuzione in forma specifica (per giunta non applicabile)». A. Frignani, voce *Inibitoria (azione)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 560 ss., 573 ss.. In tema di tutela dell'ambiente v. L. Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 322 ss., che attribuisce all'inibitoria anche effetti ripristinatori: la condanna ad un *non facere* favorisce la rimozione dell'illecito e quindi integra un meccanismo restitutivo (dello stato ambientale preesistente).

<sup>15</sup> Così G. Basilio, *L'inibitoria collettiva secondo la legge 12 aprile 2019 n. 31* in *Il giusto processo civile* 1/2020; v. *amplius*, ID., *La tutela civile preventiva*, Milano Giuffrè 2013, 26 ss., cui si rinvia per approfondimenti. Cfr. anche L. Serafinelli, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, 280, 325, nt. 193, secondo cui sarebbe opportuno «porsi l'interrogativo se sia rispondente materialmente a giustizia imporre misure pervasive di riorientamento delle politiche pubbliche e delle strategie industriali private senza un accertamento pieno in punto di anti-giuridicità della condotta, criteri di imputazione e nessi di causa». Sul tema, R. Fornasari, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 2061 ss.. Posizioni di maggiore

risulti attualmente o potenzialmente lesivo di una situazione giuridica protetta, la tutela inibitoria acquista piena legittimità ed è possibile che venga posta in essere anche a scopo puramente preventivo, allorché il danno non si sia ancora verificato, ma è possibile che si verifichi.

È questo il punto debole della prima ordinanza, evidenziato anche dal Tribunale nella seconda ordinanza del 5 novembre: se non sono stati adeguatamente provati gli elementi dell'illecito e accertato il pericolo imminente e irreparabile, pur nei limiti del giudizio sommario di verosimiglianza che caratterizza il provvedimento cautelare, questo non può trovare accoglimento.

Senza alcuna pretesa di esaustività, ma al solo fine di precisare i confini del giudizio, va rilevato che il termine “inibitoria” (sintesi di *habere* e della particella negativa *in*), già nel diritto romano integrato in *actiones*<sup>16</sup>, indica la chiara funzione dello strumento, la cui finalità è quella di impedire un'azione (o un'omissione): scopo dell'azione inibitoria è pertanto quello di arrestare una condotta in atto o di più che probabile attuazione, sia essa di natura commissiva (laddove dovrà impedirsi che il ripetersi di un comportamento già posto in essere possa ledere l'interesse protetto) od omissiva (laddove è non già l'azione che vuole inibirsi, bensì la inazione, nell'ipotesi in cui il suo compimento corrisponda ad un preciso dovere e la sua omissione arrechi o possa arrecare un danno al titolare dell'interesse)<sup>17</sup>.

Gli spazi concessi alla tutela inibitoria sono ampi, e riguardano anche quei diritti emergenti che, dal punto di vista della legittimazione attiva, possono essere azionati da una pluralità di soggetti o da taluno che li rappresenti come ente esponenziale<sup>18</sup>; dal punto di vista passivo, fanno capo a soggetti, il cui potere di esercizio del relativo diritto viene limitato o precluso, dando luogo, così, al problema della legittimità di un simile comportamento (*id est* contenuto del provvedimento giurisdizionale)<sup>19</sup>.

L'azione inibitoria collettiva, dunque, ben può essere invocata nell'ambito della *climate change litigation* e in generale nei confronti del danno ambientale<sup>20</sup>, qualora, come in questo caso, ci si trovi da un lato di fronte a un soggetto che si muove comunque nello spazio dell'esercizio dei suoi diritti, dovendo intraprendere una nuova opera in base ad un accordo contrattuale; dall'altro lato di fronte

---

apertura quanto alla rilevanza dell'illecito, sulla scorta della giurisprudenza unionale, si rinvencono in A. Barba, *Contenzioso climatico e difetto assoluto di giurisdizione*, in *Nuova giur. comm.*, 2024; M. Zarro, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, 225 ss.; E. Gabellini, *Note sul contenzioso climatico e le azioni di classe*, in *Jus-Online*, 2024, 2, 210 ss.

<sup>16</sup> Quali la *operis novi nuntiatio*, l'*actio aquae pluviae arcendae* e l'*actio negatoria* in tema di tutela della proprietà. Anche la giurisprudenza preclassica aveva elaborato e strutturato lo strumento inibitorio sulla scorta della casistica sulle immissioni. In particolare, era stato enucleato il principio per cui era consentito al proprietario di fare nel suo fondo qualsiasi cosa purché non immettesse nulla nel fondo altrui («*quatenus nihil in alienum immitat*»): Alfeno in *Ulp. D.* 8,5,8,5).

<sup>17</sup> V: RAPISARDA, *Inibitoria*, in *Dig. disc. priv.*, IX, Torino 1993, 476; DI MAJO, *Tutela (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano 1992, 388 s.;

<sup>18</sup> Il nuovo art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. introduce nel sistema una previsione autonoma dell'azione inibitoria collettiva; essa promana dall'art. 1 l. 12 aprile 2019, n. 31 che, nel riformare l'azione di classe, ne sposta la disciplina dal d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, più noto come Codice del consumo, al Codice di rito civile, al quale risulta oggi aggiunto, nel IV libro, un Titolo VIII-*bis*, artt. 840-*bis*–840-*sexiesdecies*. Va precisato che i provvedimenti cautelari di cui al VI comma dell'art. 669 *octies*, allorché non venga instaurato il giudizio di merito, o lo stesso si estingua, non perdono di efficacia, ma restano comunque inidonei a qualsivoglia assimilazione alla sentenza. V. *amplius* G. Basilico, *In tema di tutela inibitoria e diritti di libertà; ID., L'inibitoria collettiva secondo la legge 12 aprile 2019 N. 31*, in *Il giusto processo civile*, 2020, p. 123 ss..

<sup>19</sup> G. Basilico, *op. ult. cit.*

<sup>20</sup> Va rilevato che «quando si parla genericamente di “diritto all'ambiente”, si fa riferimento al “diritto” alla integrità dell'ambiente, mentre il “diritto all'ambiente salubre” fa riferimento al danno alla salute arrecato da fenomeni che incidono sulla salute fisica e psichica, quale effetto della violazione dell'integrità dell'ambiente»: G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: “nuovo diritto” o espediente tecnico?*, in *Resp. Civ. e prev.*, 1998, 1, 4. Sulla applicabilità del rimedio inibitorio cfr. M.R. Maugeri, *Il rimedio inibitorio nella giurisprudenza «ambientale». Il diritto all'ambiente salubre come espediente retorico.*, in *Riv. Dir. Civ.* 1996, 166.

ai fruitori dell'ambiente, e all'associazione che li rappresenta, portatori di un diritto soggettivo sia individuale sia collettivo<sup>21</sup>.

In questa contrapposizione va individuata la situazione giuridica da proteggere, che assume prevalenza rispetto alla posizione di chi ha provocato quel bisogno di tutela per avere assunto un comportamento idoneo a determinare l'illecito, quale potenziale violazione di un bene giuridico protetto.

E non vi è dubbio che l'ambiente costituisca un bene giuridico primario, che ha acquisito una crescente rilevanza, oltre che sociale, a livello legislativo, (costituzionale<sup>22</sup>, internazionale<sup>23</sup>, unionale<sup>24</sup>, oltre che interno<sup>25</sup>), giurisprudenziale<sup>26</sup> e dottrinale<sup>27</sup>.

La dottrina più attenta ha fatto ricorso al concetto di bilanciamento degli interessi, mettendo così a riparo l'inibitoria da qualsivoglia rischio di illegittimità: quella tutela è possibile là dove il diritto di un soggetto risulti, per l'ordinamento, in un certo momento, più degno di protezione di quello dell'altro, che al primo ha provocato, o sta per provocare, un pregiudizio<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Il legittimato attivo alla tutela inibitoria invoca dal giudice la cessazione di un certo comportamento che ritiene illegittimo, se non già dannoso per sé; mentre, dal lato passivo, al destinatario dell'inibitoria viene ordinato di cessare un certo comportamento e/o di limitare l'esercizio di un proprio diritto. Cfr. G. Basilio, *op. ult. cit.*.

<sup>22</sup> Ancora prima della riforma dell'art. 9 Cost., la Corte cost., in adesione col diritto unionale e con la dottrina, ha attribuito all'ambiente valore primario fondamentale, basato sull'art. 9 e 32 cost., in una concezione oggettiva quale equilibrio ecologico e riconoscimento della trasversalità dei meccanismi di tutela, legislativi e amministrativi: v. Andronio, *Commento all'art. 9 della Costituzione* in L. Delli Priscoli, a cura di, *La costituzione vivente*, Milano, 2023, cit., *Ambiente come limite alla tutela del paesaggio*. V. Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, par. 5.1.2., secondo cui «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente [...] e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». V. F. Sanchini, *Prosecuzione di attività produttive strategiche o tutela della salute e dell'ambiente? La Corte costituzionale interviene sul "Decreto Priolo"*, in *Riv. reg. mercati*, 2024, 295 ss..

<sup>23</sup> ONU, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; OECD, *International Programme for Action on Climate*, accessibile sul sito dell'OECD.

<sup>24</sup> Cfr. Carta europea dei diritti fondamentali, art. 37; TFUE, art. 11, sul carattere integrato della tutela ambientale nelle politiche europee; art. 114, in materia di ravvicinamento delle legislazioni; art. 191, sulle politiche europee in materia di ambiente. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 8, che nel tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, trova nell'ambiente un valore rilevante al fine di bilanciare i diritti degli individui con esigenze di pubblico interesse. Si v. anche il piano d'azione europeo del 2020, quale elemento del Green Deal europeo - Commissione UE, *Il Green Deal europeo*, 11-12-2019; Commissione UE, *European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions*, 2021; la nuova agenda europea per la crescita sostenibile; Commissione UE, *Analisi annuale della crescita sostenibile 2022, 24-11-2021*.

<sup>25</sup> Testo unico in materia ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-411/17 (Commissione c. Polonia), sull'obbligo degli Stati membri di garantire una protezione effettiva dell'ambiente, anche sospendendo attività economiche pregiudizievoli; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Caso López Ostra c. Spagna (1994), ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) a causa dell'inquinamento ambientale, affermando la necessità di una tutela effettiva, anche preventiva. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 9 aprile 2024 (caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera) secondo cui la mancata adozione di misure per contrastare i cambiamenti climatici può costituire una violazione del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

<sup>27</sup> La dottrina in argomento è molto vasta: ci si limita a citare per i riferimenti alla specifica questione trattata a G. Alpa, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 1991, 97. M.V. De Giorgi, *Diritto alla salute e all'ambiente*, in *Azione inibitoria e interessi tutelati*, A. Bellelli (a cura di), Napoli, 2007, 65 ss.; S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 92 ss.; C. Tenella Sillani, voce *Responsabilità per danno ambientale*, in *Digesto/civ. XVII*, Torino, 1998, 359 ss. U. Salanitro, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Funzioni del diritto privato e tecniche di regolazione del mercato*, M. Maugeri, A. Zoppini (a cura di), Bologna, 2009, 398 ss., 404.

<sup>28</sup> DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*. Milano: Giuffrè, 2003, p. 134 parla di "valutazione ... di costi e benefici"; LIBERTINI, «Le nuove declinazioni del principio di effettività», *Dejure online*, 2018, p. 386 s.;

Non va dimenticato che nella storia recente il provvedimento d'urgenza ha costituito la leva per l'emersione - e quindi la protezione- dei "nuovi diritti": risale agli anni '70 e '80 del secolo scorso la proliferazione dei giudizi ex art. 700 c.p.c. che hanno portato alla ribalta il diritto alla "identità personale"<sup>29</sup>, alla "identità politica"<sup>30</sup> e non ultimo proprio al "diritto

all'ambiente"<sup>31</sup> - senza dimenticare i recenti interventi sul "fine vita" e altre delicate questioni<sup>32</sup>-preconstituendo le basi per il loro riconoscimento a livello normativo<sup>33</sup>.

Si tratta di concetti (e di diritti) sottoposti a continue ridefinizioni, per il loro intrinseco divenire che in modo incessante richiede adeguate risposte da parte dell'ordinamento, chiamato a offrire idonea protezione. E spesso queste risposte provengono, quantomeno in prima battuta, da un provvedimento di natura strumentale e provvisoria, quale è la misura cautelare di cui all'art. 700 c.p.c., che per la sua duttilità ben si adatta a offrire una prima e immediata tutela, in attesa di più meditate riflessioni che si condenseranno in previsioni normative specifiche<sup>34</sup> o consolidata giurisprudenza, sulla base di attenta dottrina.

#### 4. La poliedrica dimensione del "diritto all'ambiente"

Dal punto di vista del bene giuridico oggetto di protezione, il problema centrale che si pone nella fattispecie oggetto delle due ordinanze è quello dell'accezione di "ambiente".

Se c'è un vocabolo che, come pochi, presenta nella sua storia linguistica un alto grado di duttilità, questo è proprio il sostantivo "ambiente" del quale l'unico referente certo e immutabile è la matrice etimologica: dal latino "*amb-ire*", andare intorno, nel senso dello spazio che avvolge dall'esterno qualcuno o qualcosa<sup>35</sup>.

---

ampiamente, TRIMARCHI P., *Illecito*, cit., 98 ss.; più di recente, A. PULEO *Quale giustizia per i diritti di libertà?* Milano, Giuffrè, 2005, 135 ss. Per la giurisprudenza v. Cass. 18.8.1981 n. 4937.

<sup>29</sup> Definita "diritto della persona ad essere se stessa", da Pretura Verona 21 dicembre 1982; «sintesi» della «complessiva e globale figura sociale» di un individuo da Pretura Roma 12 novembre 1982.

<sup>30</sup> Pretura di Pontedera 10 maggio 1974; Pretura Torino 30 maggio 1979, rilevante sotto il precipuo profilo dell'"identità politica". Cfr. M. DOGLIOTTI, *Tutela dell'onore, identità personale e questioni di compatibilità*, in *Giust. civ.*, 4/1980, 969 ss.. Sul principio di identità o individualità politico-sociale, v. V. ZENO-ZENKOVICH, (voce) *Identità personale*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., IX, Torino 1993, 297; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995, 33 ss.. V. anche A. Randazzo, *Diritto all'identità personale e valori costituzionali*, in *Diritti fondamentali.it*, 2021. L'identità personale ha trovato un primo riconoscimento nella legge n. 675 del 1996 (art. 1), per poi trovare conferma nel d.lgs. n. 916 del 2003 (art. 2). V. G. PINO, *Il diritto all'identità personale. Interpretazione, costituzionale e creatività giurisprudenziale*, Bologna 2003, 35.

<sup>31</sup> Secondo M. Renna *Le azioni inibitorie collettive: profili funzionali e regolatori*, in DB, 23 Gennaio 2025, "nel contesto «[del]la conservazione e [del]la difesa della natura [...] riconducibili all'aspirazione alla 'migliore condizione della vita'» l'azione inibitoria collettiva potrà rappresentare uno strumento tempestivo e proporzionale, dotato di spiccata carica sociale". Sulla centralità della tutela *ex ante* a livello collettivo, sociale ed ecologico, v. U. Mattei, *Il diritto della responsabilità civile*, in Id., A. Quarta, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, 2018, 220. Cfr. anche E. del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in AA.VV., *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, I, Milano, 2008, 554; Id., *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Scritti in memoria di Rodolfo Sacco*, P.G. Monateri (a cura di), I, Milano, 2024, 559.

<sup>32</sup> Si rinvia per una approfondita riflessione sul tema a R. Conti, *I giudici e il biodiritto. Un esame concreto dei casi difficili e del ruolo del giudice di merito, della Cassazione e delle Corti europee*, Roma, Aracne, 2013.

<sup>33</sup> L'importanza dei provvedimenti inibitori a livello europeo è confermata dalla Direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: Direttiva (UE) 2024/1760, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859.

<sup>34</sup> Cfr. M. Renna, *op. loco cit.*, secondo cui appare "opportuno considerare le tecniche inibitorie tenendo conto della revisione costituzionale che, pur non mutando i rapporti di forza tra iniziative economiche e limiti esterni, né funzionalizzando l'autonomia privata individuale e collettiva, offre nuova linfa all'esame della tutela collettiva e dell'incidenza sugli assetti di mercato".

<sup>35</sup> A. La Torre, *Dizionario di pensieri intorno al diritto*, Giuffrè Milano 2012, 24 s..

È stato osservato come non ci sia in tutta la letteratura giuridica nozione più complessa e controversa di quella di *ambiente*<sup>36</sup>, del quale, si ricorda, manca una precisa definizione nel nostro ordinamento<sup>37</sup>. E ciò, quasi certamente, perché si tratta di una parola che non appartiene all'universo dei concetti e delle categorie propriamente giuridiche, collocandosi in una diversa e più ampia dimensione<sup>38</sup>. Ben si comprende, perciò, la ragione per cui il legislatore, nel conferire valore costituzionale alla tutela dell'ambiente, abbia sentito il bisogno di far seguire a questa parola, quasi in unità linguistica, i termini "biodiversità" ed "ecosistemi", dove *biodiversità* è la varietà delle forme vitali, cioè la coesistenza in un determinato spazio fisico di differenti forme di vita, vegetale e animale che nel loro insieme, assicurano un equilibrio dinamico attraverso una fitta rete di relazioni interne; *ecosistema*, nozione strettamente legata alla biodiversità, designa il luogo in cui gli organismi animali e vegetali che vi dimorano trovano le condizioni per uno sviluppo equilibrato (dal greco *oikos*, luogo; "sistema" che richiama l'idea di assetto, di ordine che si dà al luogo).

Si può dire, in sintesi, che, abbinato a "biodiversità" ed "ecosistema", il concetto di tutela dell'ambiente assume il più pregnante significato di difesa della natura. Difesa da pericoli che possono provenire sia da eventi naturali sia da attività umana: una tutela che tende a prevenire oltre che ad eliminare i danni<sup>39</sup>.

Peraltro la tutela dell'ambiente, rilevante ai fini della soluzione del caso concreto quale bene giuridico protetto, va bilanciato con gli altri valori costituzionali coinvolti, fra i quali quello che emerge nella fattispecie esaminata è la libertà di iniziativa economica. Sul punto, tuttavia, non va dimenticato che all'art. 41, compreso nel Titolo II della Carta cost., intitolato "Rapporti economici", sono state aggiunte le parole *salute, ambiente, ambientali*<sup>40</sup>. Ciò ha determinato una restrizione della libertà dell'iniziativa economica, fino a considerare questo limite come uno dei fini al quale deve essere coordinata l'attività economica pubblica e privata.

Va quindi colto nella modifica dell'art. 9 Cost., che ha previsto al comma 3 che «la Repubblica» (dunque, tutti gli enti della Repubblica) «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», un nuovo equilibrio fra valori costituzionali: tra l'ampliamento dell'art. 9 Cost. e le restrizioni dell'art. 41 Cost. vi è un legame di intima coerenza, poiché non sarebbe possibile rafforzare la tutela dell'ambiente – anche nell'interesse delle future generazioni – senza nel contempo indebolire la libertà dell'iniziativa economica.

## 5. Sostenibilità ambientale e luoghi dell'abitare: un difficile equilibrio

<sup>36</sup> Così M. Michetti, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'atena*, Giuffrè, 2015, p. 1895 ss., M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125, considera l'ambiente un concetto articolato in una pluralità di interessi, un insieme di frammenti di materie, di settori di intervento e di discipline particolari; una concezione unitaria hanno invece A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 32 ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamento e riforma sanitaria*, Milano, 1980, 71.

<sup>37</sup> Ambiente è l'oggetto della tutela costituzionale che ne attribuisce allo Stato la competenza esclusiva; il Codice dell'ambiente ne descrive l'ambito applicativo (art. 1) e ne prevede i rimedi; nemmeno il TFUE ne offre una definizione, anche se ne è utilizzata la nozione di "ecosistema".

<sup>38</sup> M. Michetti, *La tutela dell'ambiente, loco cit.*, cui si rinvia per citazioni.

<sup>39</sup> Cfr. Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, par. 5.1.2.: «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente [...] e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Per un commento alla sentenza, v. F. Sanchini, *Prosecuzione di attività produttive strategiche o tutela della salute e dell'ambiente? La Corte costituzionale interviene sul "Decreto Priolo"*, in *Riv. reg. mercati*, 2024, 295 ss. anche nell'interesse delle future generazioni»: Con tale formula si delinea un dovere repubblicano di protezione ambientale, al contempo, diacronico e articolato secondo N. Lipari, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 216, 218.

<sup>40</sup> «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»: questo il testo dell'art. 41 Cost. dopo le modifiche di cui alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, riconoscendo un espresso rilievo alla tutela dell'ambiente, sia nella parte dedicata ai Principi fondamentali, sia tra le previsioni della cosiddetta Costituzione economica.

Il primo giudice, sulla base della domanda, ha individuato il diritto all'ambiente con riferimento al depauperamento conseguente al costruendo parcheggio per la cui realizzazione era previsto l'abbattimento degli alberi, concentrandosi sull'utilità degli stessi ai fini della salubrità dell'aria, dell'abbassamento della temperatura, della fruibilità da parte della collettività dello spazio alberato. Accoglie così un concetto di ambiente nella dimensione del *climate change* e della tutela delle specie vegetali collegata al diritto alla salute ex art. 32 cost., ritenendo conseguentemente provato *in re ipsa* il danno, in quanto l'eliminazione degli alberi è idonea a produrre gli effetti negativi paventati, senza necessità di una specifica prova.

Una diversa visione è accolta dal secondo giudice, per il quale il concetto di ambiente rilevante nella fattispecie è quello di "ambiente cd. privato". Secondo il Tribunale va tenuta ben ferma la distinzione tra danno all'ambiente, inteso come bene di natura pubblicistica, per il quale la legittimazione spetta in via esclusiva allo Stato, dal danno ambientale cd. privato, che si sostanzia quando il fatto produttivo di danno abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà dei consociati, ovvero un danno ingiusto ex art. 313, co. 7 T.U. Ambiente<sup>41</sup>. In questa dimensione il danno all'ambiente deve essere "significativo e misurabile" (ex art. 300 TU Ambiente)<sup>42</sup>, in relazione causale con la violazione della salute dei singoli, gravando conseguentemente sul ricorrente l'onere di provare in modo specifico e circostanziato la sua lesione (attuale o prevedibile con significativa probabilità).

La prima ordinanza, nel rintracciare gli elementi giustificativi del provvedimento di urgenza, *fumus e periculum*, ha individuato il bene "ambiente" nella sua triplice declinazione: naturalistica, riferibile al paesaggio, al territorio, ai beni artistici e culturali; ecologico-sanitaria, relativo alla salute, all'inquinamento dell'aria e delle risorse naturali; urbanistico-amministrativa, riguardo all'ambiente come oggetto e limite dell'azione amministrativa, rilevando come «questi tre profili connotano, intersecandosi, la disciplina unitaria e sistematica delineata inizialmente dalla legge 349/1986, portata a compimento dal D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) nonché dal D.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali) che a loro volta interferiscono e si sovrappongono unitamente ad altre leggi speciali (L. 10/2013)».

Ritiene così il primo giudice di valorizzare il disposto degli artt. 9 e 32 Cost. richiamando la giurisprudenza costituzionale che, ricostruendo il bene ambiente in termini unitari, quale valore trasversale che richiede plurime necessità di bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale<sup>43</sup>, ha specificamente indicato le specie vegetali come oggetto della conservazione, della razionale gestione e del miglioramento delle condizioni naturali.

Questo ritengo sia il punto più delicato della decisione.

Non vi è dubbio infatti che ai fini della maggiore vivibilità della città, che incide anche sulla qualità dell'ambiente come bene unitario - così esattamente definito- non solo le piante e le varie specie vegetali - sebbene sia scientificamente dimostrata la loro capacità di assorbire

---

<sup>41</sup> Art. 313, co.7. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: «Nel caso di intervenuto risarcimento del danno, sono esclusi, a seguito di azione concorrente da parte di autorità diversa dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato».

<sup>42</sup> Art. 300 T.U. ambientale: 1. È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Cfr. Cass. Pen. n. 51475 del 3 luglio 2018: "In tema di danno all'ambiente, anche l'inquinamento dell'aria, se "significativo e misurabile", è inquadrabile nella nozione di danno ambientale di cui all'art. 300, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, rientrando l'aria nel novero delle "risorse naturali"; nè appare dirimente il fatto che il comma 2 dell'art. 300 .. non contenga alcun riferimento all'aria."

<sup>43</sup> Sulla intrinseca "trasversalità" della materia ambientale V. Corte cost. Sentenza n. 398/2006; Corte cost. Sentenza n. 222/2003. V. anche *retro* nota 22 e 39; *infra* note 53, 54.



anidride carbonica contribuendo a diminuire il riscaldamento globale<sup>44</sup> - ma anche i parcheggi possano costituire un'opera meritoria<sup>45</sup>.

Uno dei fattori più rilevanti della congestione del traffico urbano, anche nel caso in cui risulti bene organizzato, è stato infatti individuato nell'occupazione delle carreggiate stradali da parte dei veicoli in sosta<sup>46</sup>, nella difficoltà di accedere ai luoghi di lavoro o di svago, di raggiungere il proprio domicilio, nel conseguente stress<sup>47</sup> che potrebbe essere limitato dalla presenza di parcheggi.

Il ruolo strategico della mobilità urbana costituisce anche un fattore propulsivo della crescita e dell'occupazione, oltre a essere elemento determinante sia per lo sviluppo sostenibile nell'UE, sia per garantire l'accesso ai beni, ai servizi, alle opportunità di impiego e alle attività ricreative (CE 2001; CE 2006; CE 2007). Ancora in sede europea viene però largamente riconosciuto che proprio la mobilità rappresenta, specie nelle grandi città, uno dei maggiori detrattori di qualità dell'ambiente urbano: non a caso sono oggetto di studio *standard* per i parcheggi come strumento di orientamento per la pianificazione urbana e la mobilità, al fine di renderli più sostenibili<sup>48</sup>.

I parcheggi, nello stato attuale delle città europee - la cui costruzione non prevedeva di ospitare le auto<sup>49</sup>, il cui uso, nelle previsioni degli analisti, diminuirà drasticamente - sono, dunque, spazi indispensabili per la mobilità urbana, ma sono al contempo, certamente anche fonti di problemi ambientali e sociali<sup>50</sup>: non a caso la realizzazione di parcheggi è sottoposta a valutazione ambientale e paesaggistica<sup>51</sup>.

Si pone dunque anche per la fattispecie in esame, di realizzazione di un parcheggio interrato, il problema dell'alterazione dell'aspetto visibile dei luoghi attraverso le necessarie opere

<sup>44</sup> V. gli studi di Stefano Mancuso, neuroscienziato, che insegna che le piante sono tutt'altro che passive o "insensibili", non inferiori ma diverse dal regno animale, e possiedono una consapevolezza dell'ambiente che le circonda molto più elevata di numerose specie viventi. Le piante nascondono una complessità che le rende organismi funzionali, modulari, non centralizzati, in grado di resistere alle predazioni, dotati di memoria, strategie di difesa e azioni sociali sofisticate. Grazie alle loro incredibili capacità chimiche, alla struttura priva di organi vitali, alla loro sensibilità ai fattori ambientali, che le rende capaci di avvertire in anticipo i minimi cambiamenti, sono in grado di sviluppare tattiche di sopravvivenza raffinate. S. Mancuso *La pianta del mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2020; S. Mancuso, *Botanica, Viaggio nell'universo vegetale*, Aboca, 2021.

<sup>45</sup> Le politiche per la sosta sono diffusamente individuate quale fattore strategico per il governo della mobilità, specie nelle aree urbane. Come largamente evidenziato nella letteratura scientifica (Manville M., Shoup D. (2005), *Parking, People and Cities, Journal of Urban Planning and Development, ASCE Publications*), un'efficace gestione della domanda di sosta può concorrere ad incrementare l'uso del trasporto pubblico, a ridurre il traffico veicolare e i suoi impatti in termini di congestione, emissioni locali, e, conseguentemente, contribuire ad un innalzamento della qualità della vita nei centri urbani. D'altronde gli spazi per la sosta costituiscono una delle domande più significative connesse al possesso di un'automobile: in Germania, un'auto viene usata in media solo un'ora al giorno, mentre resta parcheggiata per le restanti 23 ore! (M. Fiedler, *Gestione dei Parcheggi nelle città*, 2007, CIVITAS MOBILIS, <http://www.civitas-initiative.org/docs/Parking%20ITA.pdf>). Adriana Galderisi *Politiche della sosta e qualità dell'ambiente urbano*, in Tema, 01/09, p. 7ss.

<sup>46</sup> Su cui v. legge 24 marzo 1989, n. 122, "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree maggiormente popolate, nonché modificazione di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvata con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393".

<sup>47</sup> Secondo i dati Istat costituisce la seconda fonte di preoccupazione delle famiglie italiane rispetto alla mobilità: nel 2021, è stato il 14,7% la difficoltà di posteggiare come aspetto problematico della vita di tutti i giorni. Nel 2020 era il 13,9%. Più ansiose si dichiarano le regioni del Centro e del Sud & Isole, con il 18,2 e il 16%, mentre al Nord il dato scende al 12,2%. Percentuale che quasi triplica in centro città, raggiungendo il 35,6%, due punti e mezzo in più rispetto al 2020.

<sup>48</sup> Cfr. Park4sump, *GLI STANDARD PER I PARCHEGGI COME STRUMENTO DI ORIENTAMENTO PER LA PIANIFICAZIONE URBANA E DELLA MOBILITÀ*, [parking standards\\_civitas\\_it\\_web](http://parkingstandards_civitas_it_web)

<sup>49</sup> Tanto che la regola più frequente resta tuttora quella che impone «uno spazio di parcheggio per appartamento».

<sup>50</sup> L'impermeabilizzazione del suolo, la scarsa qualità dell'aria, il surriscaldamento urbano, il rischio di inondazioni e la perdita di biodiversità sono solo alcuni degli effetti negativi dei parcheggi tradizionali, che occupano grandi superfici con materiali artificiali come asfalto e cemento.

<sup>51</sup> Corte cost. n. 82 del 10 maggio 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023, che prevedeva l'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica delle «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni».

complementari fuori terra<sup>52</sup>, oltre che di maggiore inquinamento dell'aria nel sito di riferimento per la concentrazione di polveri sottili, pur nella riconosciuta necessità di pianificare il traffico cittadino, certamente agevolato dalla possibilità di sosta in un'area centrale, come quella di Piazza Cittadella.

La valutazione della opzione più opportuna, in relazione alla pianificazione della gestione della città – basata su studi e opportunamente motivata – spetta alla P.A., ma certamente non si sottrae al controllo giurisdizionale e, in ultima analisi e a monte di esso, a un generale consenso dei cittadini e delle associazioni che li rappresentano, sui quali ricadono le ripercussioni di quelle scelte.

## 6. Alberi *versus* parcheggi: spunti conclusivi

Traendo le fila dalle riflessioni che precedono, deve esprimersi un apprezzamento per le due ordinanze che, con diverso approccio – più scientifico e culturalmente aperto la prima, più stringato, ma tecnicamente coerente la seconda- hanno comunque dato, a prescindere dalla condivisione delle conclusioni cui sono pervenute- un importante apporto alla discussione su un tema complesso e delicato.

Mantenendo il discorso su un piano generale, un possibile punto debole della prima ordinanza potrebbe essere individuato nella non approfondita considerazione della giustificazione dell'abbattimento degli alberi per un preminente interesse pubblico, come la realizzazione di infrastrutture che, nel breve e medio periodo, possono contribuire alla riduzione delle emissioni inquinanti: nel caso di specie un'analisi costi-benefici fra la costruzione di un parcheggio interrato – idoneo a ridurre la circolazione di veicoli in superficie, con conseguente limitazione dell'inquinamento atmosferico- e la perdita di un bene prezioso come una piazza alberata nel centro della città, che è già attuale fonte di benessere per la collettività e contributo alla salute pubblica.

Il diritto alla salute collegato alla salvaguardia dell'ambiente, ancorché preminente rispetto alla libertà di iniziativa economica che non può svolgersi “in modo da recare danno alla salute, all'ambiente”, deve tuttavia essere bilanciato con altri interessi costituzionalmente rilevanti, come lo sviluppo urbano sostenibile e la mobilità.

Si sarebbe potuto dare più spazio alla valutazione dell'impatto ambientale complessivo del progetto in termini di riduzione delle emissioni come compensazione alla perdita di alberature, ricorrendo ad evidenze scientifiche significative ai fini di dimostrare il nesso di causalità tra la rimozione degli alberi e il danno immediato e irreparabile alla salute pubblica.

Pregio della prima ordinanza è sicuramente l'approfondito *excursus* sul diritto all'ambiente nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale e la condivisibile considerazione della sua unitarietà<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> In relazione a parcheggio interrato il Consiglio di Stato Sez. VI n. 889 del 24 febbraio 2017, nell'escludere la sanatoria di lavori ex art. 167 comma 2 lettera a), d.lgs. 42/2004, “realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica”, ha statuito che “Anche la realizzazione di un parcheggio interrato comporta alterazione dell'aspetto visibile dei luoghi attraverso le necessarie opere complementari fuori terra -ad esempio l'accesso e le prese d'areazione- per le quali un problema di compatibilità paesaggistica si pone. Se ne ricava, in base alla comune logica, un principio di generale rilevanza paesaggistica anche delle costruzioni di questo tipo, che devono quindi essere autorizzate al pari delle costruzioni fuori terra quando siano oggetto di nuove opere, restando soggette a tutti i divieti e limiti. La sentenza si pone nel solco già tracciato da Consiglio di Stato 3 giugno 2014, n. 2835 e Consiglio di Stato, Sezione 11 settembre 2013, n. 4503. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4348, del 2 settembre 2013 aveva già affermato che «il contrasto con le esigenze di tutela paesistica di un sito particolarmente protetto, non è superabile nemmeno con opere di mitigazione dell'impatto e la trasformazione, ad opera completata, di un'area incolta “in un giardino tipico dell'area mediterranea”, metamorfosi anch'essa non consentita dalle previsioni di tutela».

<sup>53</sup> Cass. civile Sez. I l 9 aprile 1992 n. 4362: «L'ambiente in senso giuridico costituisce un insieme che, pur comprendente vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, le acque..., si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento, con la legge 8 luglio 1986 n.349, rispetto ad illeciti, la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore ed indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle dette singole componenti...». Per una concezione dell'ambiente *come valore trasversale costituzionalmente protetto ovvero come bene unitario* V. Corte Ccost. 536/2002; Corte cost. n. 222/2003 cit.

Si sposta sul danno ambientale e i suoi caratteri la seconda ordinanza, che invece esclude dall'indagine il danno ambientale di natura pubblicistica, unitario e immateriale, per il quale la legittimazione spetta in via esclusiva allo Stato, circoscrivendo il giudizio all'indagine sul fatto idoneo a cagionare pregiudizio (ingiusto a valle) alla salute o alla proprietà del singolo (danno cd. privato).

La bipartizione accolta dal Collegio, danno pubblico/danno privato, se utile sotto il profilo della individuazione della legittimazione, non appare però coerente con i risultati cui è pervenuta la scienza giuridica nella prospettiva della unitarietà del concetto di ambiente. Se è indubbia la valenza pubblicistica della tutela dell'ambiente non va tuttavia trascurato che la giurisprudenza ha più volte chiarito che la tutela ambientale non può essere frammentata in base alla titolarità dei beni sui quali insiste il danno, affermando l'unitarietà del bene ambiente, a cui ha peraltro connesso la necessità della tutela della salute in tutte le condizioni in cui si svolge la vita di ogni persona<sup>54</sup>. La tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 300 del D.Lgs. 152/2006, è diretta a proteggere l'integrità dell'ecosistema nella sua interezza: ogni distinzione potrebbe riverberarsi sul versante del danno, riducendo il perimetro della responsabilità ambientale, anche in relazione alla legittimazione attiva di cittadini e associazioni rappresentative.

La seconda ordinanza, poi, nel richiedere la prova del danno (attuale o potenzialmente prevedibile) ha parlato di necessità di "misurazione".

La scienza economica ha messo in evidenza la necessità di «misurare per conoscere»<sup>55</sup>, acquisire cioè prima della realizzazione di un'opera gli elementi tecnici rilevanti nell'ottica degli obiettivi ambientali. Concetto questo recepito dall'UE che, all'art. 9 comma 4 del Reg. 1060/2021 ha qualificato non finanziabili i progetti che risultino "violare il principio di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali" - come definito dall'art. 17 del Reg. (UE) 852/2020 e dai corrispondenti criteri di vaglio tecnico di cui al Reg. delegato (UE) 2021/2139 della Commissione europea del 4 giugno 2021- coerenti con le tipologie di intervento.

Tuttavia nella fattispecie -ricorso d'urgenza a tutela di un bene ambientale- quantificare con precisione l'impatto di un evento dannoso sull'ecosistema – la misurazione implica questo- e la probabilità (e non certezza del danno, in relazione alla tipologia di azione proposta), apre ad altre problematiche, quali il contenuto e i limiti della prova del danno nei provvedimenti d'urgenza e i criteri di quantificazione e applicazione del principio di precauzione. La precauzione, così come la prevenzione, deve agire non solo dove il danno è certo, ma anche possibile o probabile, e intervenire evitando che tali danni (o anche solo rischi) possano realizzarsi. Va ricordato infatti che danno ambientale spesso si manifesta in modo diffuso e graduale, rendendo difficile stabilire con certezza un rapporto di causa-effetto tra un determinato evento e il degrado ambientale risultante. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che il danno ambientale deve essere dimostrato con elementi oggettivi, ma che l'incertezza scientifica sulla precisa misurazione del danno non può ostacolare l'applicazione del principio di precauzione<sup>56</sup>.

Dubbi dunque sul concetto di "danno misurabile" accolto dal secondo giudice, preso atto che uno degli aspetti più complessi nella misurazione del danno ambientale è la dimostrazione del nesso

---

<sup>54</sup> V. Corte Cost., sentenza n. 127 del 1990, secondo cui l'ordinamento tutela l'ambiente come elemento determinativo della vita e come «valore primario assoluto». Il concetto unitario di ambiente trova conferma nelle sentenze della Corte costituzionale che più di recente si sono occupate della tematica ambientale, anche se con riferimento a fattispecie diverse, facendo emergere con chiarezza ulteriore «una concezione unitaria» del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali: v. Corte cost., sentenza 7 ottobre 1999, n. 382; Corte cost. sentenza n. 96 del 2003, secondo cui «nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono a capo competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». V. anche la nota che precede.

<sup>55</sup> Secondo J. Stiglitz, J.P. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta*, Torino, Einaudi, 2021, è necessario nella scienza misurare per conoscere: gli AA., economisti, aderiscono a un movimento globale che propone un nuovo metodo di metriche per stabilire la salute di una società, incluse misure sulla disegualianza e la vulnerabilità economica e sulla sostenibilità ambientale.

<sup>56</sup> V. CGUE, causa C-378/08.

causale tra l'azione dannosa e il pregiudizio ambientale, pur riconoscendo l'importanza delle conoscenze scientifiche<sup>57</sup>, cui rimane ancorata l'opera di normazione e di interpretazione.

Tutto torna infine all'ambiente (e alla sua sostenibilità), che in una visione globale e non atomistica coinvolge non solo la gestione delle risorse naturali o la riduzione dell'impatto ambientale, ma impone un'analisi nell'ottica di un equilibrio complessivo, che coinvolge aspetti sociali, economici e culturali<sup>58</sup>, compresi elementi immateriali, come il benessere psicologico e la capacità di costruire relazioni significative con i luoghi in cui viviamo. In questo senso, «la sostenibilità è un concetto che si lega strettamente al modo in cui abitiamo il mondo<sup>59</sup>».

Dunque alberi o parcheggi? La piazza è ormai deserta e gli alberi abbattuti. Alle generazioni future il giudizio finale.

---

<sup>57</sup> Secondo J. Stiglitz, J.P. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta*, cit..

<sup>58</sup> Secondo J. Rifkin, *La terza rivoluzione industriale*, Mondadori, 2018, è improrogabile, per arginare catastrofi ambientali, una scelta basata su energie rinnovabili, economia condivisa e reti digitali.

<sup>59</sup> G. Bachelard, *La poetica dello spazio*, Dedalo, 2015. Il filosofo e poeta francese ci ricorda come la casa e gli spazi che frequentiamo quotidianamente siano i luoghi in cui i nostri ricordi e i nostri sogni si intrecciano, diventando rifugio per la nostra immaginazione.