

Luca Buscema

La ricerca del difficile bilanciamento tra esigenze di difesa e sicurezza militare dello Stato e la tutela dell'integrità dell'ambiente e della salute della popolazione alla luce dei principi di precauzione e responsabilità.

SOMMARIO: 1. *La garanzia dell'integrità dell'habitat naturale e della salubrità dei luoghi in ossequio ai principi di precauzione e di responsabilità.* – 2. *Guerra, Costituzione ed operazioni militari "fuori area": profili ricostruttivi ed assiologici della difesa.* – 3. *La disciplina giuridica delle operazioni militari alla luce della tradizionale dicotomia intercorrente tra liceità del ricorso alle armi (ius ad bellum) e regole di condotta (ius in bello).* – 4. *Il difficile equilibrio tra esigenze di difesa e sicurezza e la salvaguardia dell'integrità dell'habitat naturale e della salute della popolazione.* – 4.1. *Spunti di riflessione in merito alle conseguenze nefaste (talvolta silenti) delle operazioni militari condotte anche per fini di pacificazione internazionale.* – 4.2. *Spunti di riflessione in merito alle condizioni ed ai limiti di liceità dell'impiego di mezzi e strumenti di difesa militare del territorio in tempo di pace.* – 5. *Il principio di responsabilità in materia ambientale per i danni cagionati da attività militari tra risarcimento del danno e rispetto della dignità dell'individuo: note conclusive.*

1. *La garanzia dell'integrità dell'habitat naturale e della salubrità dei luoghi in ossequio ai principi di precauzione e di responsabilità.* – L'ambiente, quale bene giuridico unitario, contraddistinto da una propria ed autonoma rilevanza, considerato nella sua interezza e complessità, rappresenta un fattore determinante ed imprescindibile per una vita salubre. In tal senso, ambiente e salute costituiscono un binomio indissolubile; qualunque pregiudizio arrecato al primo non può non ripercuotersi, talvolta con conseguenze catastrofiche, sull'integrità psico-fisica dell'individuo¹.

Il depauperamento, in alcuni casi irreversibile, del patrimonio naturale, la cui reale incidenza, spesso, può essere apprezzata nella sua effettiva consistenza solo in ragione di un'analisi di medio/lungo periodo e i cui effetti, imprevedibili, sono destinati a ripercuotersi anche in capo alle generazioni future, rappresenta un grave *vulnus* alla salubrità della collettività².

Sviluppare una politica ambientale che soddisfi pienamente l'esigenza di garantire la salvaguardia dell'integrità dell'ecosistema e, se possibile, la sua promozione costituisce, di certo, un imperativo categorico morale ineludibile all'interno di una società (che voglia definirsi) civile³.

Ciò al fine di impedire la produzione di alterazioni al (delicato) equilibrio dei diversi fattori naturali che consentono all'uomo di poter sopravvivere.

L'ambiente, così, diviene un bene che assume a valore primario ed assoluto, perché precondizione essenziale di una vita salubre⁴.

¹ Per una disamina della correlazione intercorrente tra l'integrità dell'habitat naturale e la tutela della salute dell'individuo alla luce del diritto internazionale generale e patrizio v. CASTELLANETA M., *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, 04, 913 ss.

² Sul punto v. MANFREDI G., NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 02, 311.

³ Sottolinea CORDINI G., *Principi costituzionali*, cit. 611, che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, "la conoscenza delle problematiche ambientali era assai limitata e la sensibilità sociale nei confronti della protezione dell'ambiente non si manifestava ancora. Nella società civile non vi era la percezione dei rischi di degrado delle risorse naturali e degli effetti nocivi degli inquinamenti sulla salute e sulla qualità della vita umana".

⁴ Per una disamina dell'evoluzione del concetto di ambiente v. MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 02, 207 ss.

La preservazione dell'habitat naturale costituisce, cioè, fattore imprescindibile per il pieno sviluppo della persona, *res communes omnium* la cui fruizione, indivisibile e/o non frazionabile e comunque generalizzata, garantisce il libero esplicarsi della personalità di ciascun individuo; l'ambiente, cioè, rappresenta, contemporaneamente, non solo un interesse generale ma ben può tradursi anche in un valore costituzionale primario⁵ riferibile direttamente in capo al singolo che, per tale via, diviene titolare di una posizione giuridica soggettiva differenziata e qualificata tale da consentire il riconoscimento della legittimazione a conseguire tutela giurisdizionale a fronte di eventuali pregiudizi arrecati all'integrità del territorio in cui vive.

Per tale via l'ambiente, bene pubblico immateriale, assume ad oggetto di un diritto sociale avente efficacia diretta verso tutti i componenti della società (amministrazioni pubbliche incluse) e, come tale, postula una fattiva programmazione di interventi capaci di riconoscerne l'effettività⁶.

Del pari, il diritto alla salute, espressione, al contempo, di una posizione giuridica soggettiva fondamentale dell'individuo⁷ e di un primario interesse della collettività⁸, si inquadra all'interno della categoria delle libertà positive⁹ che, cioè, lungi dal richiedere una semplice astensione del pubblico potere da indebite ingerenze all'interno della sfera giuridica privata, esige la predisposizione di prestazioni finalizzate a garantire effettiva soddisfazione dell'interesse sotteso¹⁰.

In tal contesto, il Legislatore è chiamato a conformare, nel rispetto non solo del dettato costituzionale ma anche delle direttive consacrate all'interno delle norme di diritto internazionale generale e pattizio immediatamente efficaci all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale¹¹, la consistenza del diritto alla salute del singolo, da un lato, in relazione al tradizionale limite (materiale) della scarsità di risorse disponibili e, dall'altro, in base a possibili interferenze con ulteriori interessi (pubblici o privati) anch'essi fondamentali¹².

L'effettivo riconoscimento del diritto alla salute presuppone così la predisposizione dei mezzi necessari ad assicurare la salvaguardia dell'integrità psicofisica dell'individuo¹³ nel

⁵ Cfr. Corte cost., [sentt. n. n. 367 e 378 del 2007](#)

⁶ Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 21/03/1989, n. 124.

⁷ "Il riconoscimento al diritto alla salute della qualifica della fundamentalità comporta anche precise conseguenze giuridiche. Come tutti i diritti fondamentali inviolabili, infatti, lo si deve ritenere inalienabile, intrasmisibile, indisponibile (anche se l'indisponibilità dei diritti fondamentali non è da intendere come assoluto divieto della facoltà di disporre ma come della presenza della necessariamente costante volontarietà della disposizione) e irrinunciabile": così LUCIANI M., *Diritto alla Salute – Dir. Cost.* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII vol, 1991, 4.

⁸ Che, come si avrà modo di evidenziare nel proseguo del presente contributo, investe anche ulteriori interessi solo parzialmente connessi al diritto alla salute *stricto sensu* inteso quale, ad esempio, la salubrità dell'ambiente.

⁹ Invero, secondo LUCIANI M., *Diritto alla Salute, cit.*, 1 "non è facile trovare, nelle costituzioni contemporanee, la previsione di una tutela diretta di una situazione soggettiva di vantaggio avente ad oggetto il bene salute".

¹⁰ Sulla valenza programmatica, ovvero immediatamente precettiva, dell'art. 32 Cost. v. DE CESARE G., *Sanità (Diritto Amministrativo)* (voce), in *Enc. Dir.*, XLI vol., 1989, 246. Sottolinea CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente, cit.*, 613 che "l'espressione utilizzata dalla Costituzione non è del tutto appropriata in quanto la salute dipende da fattori naturali mentre nel testo costituzionale si attribuisce una qualità giuridica ad una condizione di fatto che non può dipendere dalla volontà di un legislatore positivo".

¹¹ Sul punto v. LUCIANI M., *Diritto alla Salute, cit.*, 1 s. Per una disamina della valenza del diritto alla salute all'interno del Trattato U.E. e della Carta di Nizza v. CATELANI A., *La sanità pubblica*, in SANTANIELLO G., (a cura di), *Trattato di diritto Amministrativo*, XL vol., Padova, 2010, 19 ss.

¹² Per una disamina dell'evoluzione nel pensiero giuridico delle tecniche di tutela del diritto alla salute nel quadro del diritto civile v. GIUSTI M., SANTILLI M., *Tutela della Salute – Dir. Civ.*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVII vol., 1991, 1 ss.

¹³ Invero, spesso "si confonde la nozione di integrità fisica con quella di salute, che ha un ambito operativo ben più ampio e tende, in vario modo, a ricomprendere anche la prima. E tuttavia la distinzione appare netta: l'integrità fisica richiama gli aspetti, per così dire, esteriori della condizione del soggetto, (caratterizzata dall'assenza di menomazioni), è valore statico, da proteggere e tutelare, la salute si configura al contrario come concetto relativo, in funzione dello sviluppo della società, non meno che della condizione del singolo, coinvolgendo peraltro di essa soprattutto gli aspetti interiori, come avvertiti e vissuti in concreto dal soggetto, è

rispetto dei limiti (interni ed esterni) entro i quali ne viene riconosciuta piena ed integrale copertura costituzionale¹⁴.

In tal contesto si iscrive il complesso insieme di problematiche afferenti la salubrità dell'ambiente e la commisurazione dei diversi interessi che ben possono occasionalmente configgere laddove si attivino iniziative capaci di attentare (anche solo in via potenziale) all'integrità dell'habitat naturale¹⁵.

Soccorrono, in merito, i principi di matrice comunitaria di precauzione e responsabilità, quest'ultimo declinato con la nota espressione "chi inquina paga", deputati ad orientare la regolamentazione di ogni attività umana capace di pregiudicare (ovvero anche solo esporre a pericolo) l'integrità dell'ambiente di modo che, da un lato, in assenza di certezze in ordine alla carica offensiva di una determinata condotta sia necessario provvedere alla predisposizione di ogni possibile misura cautelativa, ivi compreso il divieto di svolgimento nel caso in cui, all'esito di apposita indagine, residuino ancora dubbi e perplessità e, dall'altro, in ipotesi di effettivo pregiudizio, sia posto in capo al responsabile della condotta illecita, che abbia ingenerato il *vulnus* ambientale, il costo del ripristino, ove possibile, dello *status quo ante*¹⁶.

Con maggiore impegno esplicativo, si osserva che, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata di un rischio a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzi, il principio di precauzione¹⁷ giustifica l'adozione di misure restrittive¹⁸ purché esse siano non discriminatorie, oggettive¹⁹ e conformi al fine per il cui soddisfacimento la legge conferisce il potere di provvedere²⁰.

valore dinamico, in continua trasformazione, non solo da garantire, ma da promuovere ed accrescere". Così DOGLIOTTI M., *La vita e l'integrità fisica*, in RESCIGNO U. (a cura di) *Trattato di diritto privato, Persone e Famiglia, Tomo Primo*, Milano, 1982, 87.

¹⁴ "A ben vedere, nessun diritto fondamentale è tale (è cioè davvero diritto) se non può contare su di un intervento sociale che ne abbia istituzionalizzato la protezione". Così LUCIANI M., *Diritto alla Salute*, cit., 3.

¹⁵ Per una disamina dei rapporti Stato/Regione circa il riparto delle competenze (legislative ed amministrative) in materia ambientale, v. DI DIO F., *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 06, 953 ss.

¹⁶ Invero, "la formula "chi inquina paga" non deve intendersi anche nel senso speculare, nel senso cioè che "paga solo chi inquina". Pertanto, l'interesse del proprietario o l'interesse economico - imprenditoriale del detentore a non anticipare le misure ripristinatorie nelle more degli accertamenti definitivi e certi (e non già anche solo plausibili e presuntivi) delle responsabilità per l'abbandono dei rifiuti deve essere considerato recessivo rispetto alla necessità di procedere alla tempestiva tutela, secondo la disciplina normativa in materia di discariche illecite, della salubrità dell'ambiente e della salute della popolazione, in quanto afferente a diritti "inviolabili", ai sensi degli artt. 2, 9 e 32 cost.; diritti, in nessun caso, legittimamente sottoponibili al pregiudizio potenzialmente derivante dall'ulteriore esposizione a rifiuti, sostanze potenzialmente inquinanti o nocive, comportanti effetti anche irreversibili per la salute e difficilmente rimuovibili dopo la loro ulteriore diffusione o accumulo. Ciò non oblitera l'obbligo dell'Amministrazione di procedere all'individuazione del reale autore e la facoltà del proprietario o del detentore di rivalersi nei suoi confronti; restando, quindi, impregiudicato il principio "chi inquina paga", seppur collocato in un ambito più complesso di rapporti intersoggettivi". Così T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 02/11/2011, n. 275.

¹⁷ Rileva BRUNO F., *I limiti di inquinamento delle sostanze nonmenzionate nel Codice dell'ambiente: il caso (apparentemente concluso) del metil-ter-butil-etere (MTBE)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 01, 62, che "il principio di precauzione è strumento atto a gestire l'incertezza, non certo sopprimendola, ma trasferendola dalla collettività a determinati soggetti produttivi".

¹⁸ "Il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale può legittimamente essere subordinata all'onere di presentazione da parte del richiedente di una polizza fideiussoria per gli eventuali danni ambientali che dovessero prodursi e di un deposito cauzionale per la bonifica della zona dopo la cessazione dell'attività, in quanto trattasi di prescrizioni precauzionali, poste a garanzia dell'ambiente". Così T.A.R. Abruzzo Pescara, sez. I, 04/11/2011, n. 608.

¹⁹ Cfr. Corte giustizia CE, sez. II, 22/12/2010, n. 77.

²⁰ Invero, "non può ammettersi che, nell'esercizio della potestà volta ad emanare norme regolamentari con valenza urbanistico - edilizia, possa surrettiziamente introdursi una disciplina di natura radioprotezionistica; in tal caso, si configurerebbe, invero, un'interferenza con la competenza riservata allo Stato, cui spetta di fissare i limiti

Dal principio di precauzione discende che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone o per l'ambiente²¹, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che sia esaurientemente dimostrata l'effettiva gravità di tali pericoli²². L'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dallo svolgimento di un'attività *in fieri* pericolosa²³, nonché la valutazione complessiva del rischio basata sui dati scientifici disponibili ritenuti più affidabili e sui risultati più recenti acclarati all'interno della comunità scientifica internazionale²⁴.

Invero, il principio di precauzione trova immediata applicabilità ogniqualvolta sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone²⁵, non occorrendo attendere, come visto, che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali pericoli²⁶ dovendo, peraltro, essere armonizzato, nella sua concreta attuazione, con quelli di

di esposizione ai campi elettromagnetici, nel presupposto indefettibile che la tutela della salute è un'esigenza indeclinabile, ma di carattere essenzialmente unitario sul territorio nazionale. Il divieto generalizzato di installare le stazioni radio base per la telefonia cellulare in ampie zone del territorio comunale...appare perseguire palesemente il fine di sovrapporre una determinazione di stretta matrice cautelativa, ispirata al principio di precauzione, alla normativa statale che ha fissato a tal fine puntuali limiti di radiofrequenza, di fatto eludendo tale normativa". Così T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 11/06/2010, n. 160. Ciò, però, non preclude certo la facoltà di contemperare i valori in gioco mediante l'introduzione di una puntuale regolamentazione che, lungi dall'impedire del tutto l'esercizio di una determinata attività, ne subordina comunque l'effettiva attuazione al rispetto di misure cautelative peculiari. Così, "in tema di installazione e modifica degli impianti radioelettrici pur dopo l'entrata in vigore del codice delle comunicazioni non è illegittima la previsione, contenuta in apposito regolamento comunale, della prescrizione di distanze minime da strutture sanitarie e scolastiche, da ritenersi quali siti particolarmente sensibili, perché ciò risponde a un principio di precauzione con riferimento a un criterio di localizzazione che non è generico e indeterminato né disomogeneo, ma tiene conto della realtà secondo dati di comune esperienza, che consigliano e giustificano una particolare disciplina relativamente a quei siti, senza che questo impedisca una ragionevole dislocazione degli impianti nel territorio comunale in modo da assicurare la fruizione del servizio pubblico delle telecomunicazioni". Così Consiglio Stato, sez. VI, 12/11/2009, n. 7023.

²¹ Invero, "l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata sulla base di indirizzi fondati sullo stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici". Così T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 25/03/2010, n. 93. Sul punto v. anche T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 20/04/2010, n. 986; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 20/01/2010, n. 583. Per un commento sul principio di precauzione applicato in tema di V.I.A. v. FERRARA R., *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm. TAR*, 2010, 10, 3179 ss. In termini più generale v., poi, MAZZAMUTO M., *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 06, 1571 ss.

²² Invero, "il principio di precauzione si caratterizza per tre aspetti fondamentali: a) il suo carattere di principio generale; b) l'impossibilità, in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica, di consentire alle imprese di essere esonerate dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela; c) la validità del principio di precauzione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato" Così T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 08/07/2010, n. 171.

²³ Invero, "fin dall'origine, il principio di precauzione ha assunto almeno due significati: quello "formale" ("debole"), di "regola di procedere" (obbligo di presa in considerazione dell'incertezza scientifica nell'ambito dell'analisi di rischio) e quello "sostanziale" ("forte"), di "regola per decidere" (obbligo di astensione dalle attività di cui siano ignoti i potenziali effetti negativi). L'ordinamento comunitario ha accordato preferenza al primo dei due significati e così, dobbiamo presumere, anche l'ordinamento nazionale". Così FONDERICO F., *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione "precauzionale"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 3-4, 912.

²⁴ Cfr. Corte giustizia CE, sez. II, 22/12/2010, n. 77.

²⁵ Sul punto, per un approfondimento, v. SAVONA P., *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 02, 355 ss.

²⁶ "Consegue che il principio di precauzione non può essere invocato laddove il livello di rischio connesso a determinate attività sia stato, come nel caso in esame, puntualmente definito dai decisori centrali sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, attraverso la puntuale indicazione di limiti o parametri cui devono conformarsi le successive determinazioni delle autorità locali". Così T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 03/05/2010, n. 2294.

proporzionalità²⁷ e ragionevolezza²⁸ nella ricerca di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco²⁹.

Il principio di precauzione “*esprime la necessità di intervenire per evitare un rischio che, dai dati tecnici e scientifici disponibili, risulti essere solo possibile: costituisce, pertanto, una solida base d'azione quando la scienza non è in grado di dare una risposta certa su dei rischi che per la collettività risultano inaccettabili. Esso riguarda i casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi o incerti e la valutazione preliminare di essi indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che il livello di protezione dell'ambiente e della salute prescelto sia inferiore rispetto agli effetti potenzialmente pericolosi*”³⁰.

Ne discende che tutte le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia debbono essere assistite da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile³¹.

Nel dettaglio, se pure è consentito in campo ambientale alla p.a. - in base al c.d. "principio di precauzione" di origine comunitaria - adottare provvedimenti ritenuti necessari laddove si paventi il rischio di una lesione ad un interesse tutelato, anche in mancanza di un pericolo concretamente accertato³², è comunque necessario che tale principio “*si armonizzi con l'altro, della "proporzionalità", consistente nel dovere della stessa p.a. di adottare soluzioni idonee comportanti il minor sacrificio possibile per gli interessati senza poter imporre, con atti amministrativi o legislativi, obblighi o restrizioni alle libertà (anche economiche) dei cittadini, tutelate come tali dal diritto comunitario, in misura superiore, quindi sproporzionata, a quella*

²⁷ Per un approfondimento v. MASTRODONATO G., *I principi di proporzionalità e precauzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia verso l'effettività della tutela del cittadino (nota a Corte giust. Ce, sez. IV, 8 luglio 2010 n. C-343/09)*, in *Riv. e giur. Agr.*, 2011, 183, 3 ss.

²⁸ Sul punto v. DE LEONARDIS F., *Tra precauzione e ragionevolezza*, in www.federalismi.it/federalismi/document/30102006025016.pdf.

²⁹ Cfr. T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 25/03/2010, n. 93.

³⁰ “Il principio di precauzione permette di superare l'inadeguatezza degli ordinari strumenti di tutela centrati su canoni di certezza, i quali, in presenza di un rischio possibile ma non ancora scientificamente dimostrato, non possono tecnicamente agire; il principio di precauzione si muove sul presupposto della necessità di una forma di tutela in presenza della semplice probabilità di un danno, in assenza, cioè, di certezza scientifica”. Così RUSSO U., *Inquinamento elettromagnetico e principio di precauzione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2001, 06, 1273.

³¹ Cfr. T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 15/10/2010, n. 9501; T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 31/08/2010, n. 5145; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 2 novembre 2009, n. 6758. Sul punto v. anche LEONFORTE A., *Nota a TAR Toscana, Sez. II, 31 agosto 2010 n. 5145*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2011, 01, 131 ss.

³² A fronte di una situazione di incertezza, nel tempo, “si sono sviluppati tre principali orientamenti regolatori. In base al primo, in attesa di evidenze scientifiche più convincenti, ci si deve limitare a fissare standard di esposizione per la tutela della salute dai soli effetti acuti e a breve termine, gli unici accertati oltre ogni ragionevole dubbio (*wait and see*). Coerentemente con gli usuali schemi della *risk analysis*, si ritiene che la collettività non debba allocare risorse pubbliche e private se non per finalità di tutela di comprovata necessità. Il secondo orientamento invoca, al contrario, l'applicazione del "principio di precauzione", secondo il quale, in caso di rischio di danni gravi e irreversibili all'ambiente o alla salute, l'assenza di certezze scientifiche non può essere addotta come motivo per rinviare l'adozione delle necessarie misure di tutela (*better safe than sorry*). In tal senso, occorrerebbe impedire o ridurre la crescita altrimenti esponenziale dei campi elettromagnetici, al fine di scongiurare l'insorgenza, nel lungo periodo, di possibili effetti sanitari negativi (“*late lessons*”) segnalati dalle pur non concludenti evidenze scientifiche fin qui emerse (“*early warnings*”). Un terzo orientamento, intermedio, si ispira alla c.d. “*prudent avoidance*” (“evitare per prudenza”), definita come “l'adozione di provvedimenti per tenere le persone al di fuori dei campi ridisegnando il tracciato degli impianti e riprogettando sistemi e dispositivi elettrici”. Caratteristica distintiva, rispetto al principio di precauzione, è che tale politica prevede l'adozione di “misure per evitare le esposizioni laddove ciò comporti costi modesti”, ossia con “provvedimenti semplici, facilmente raggiungibili e a basso costo”, anche in assenza di una qualunque previsione scientificamente giustificabile che tali provvedimenti riducano il rischio. La “*prudent avoidance*” si traduce, in genere, in raccomandazioni (piuttosto che in limiti imperativi), non necessita di un'analisi di rischio o dell'analisi costi-benefici e riguarda solamente i nuovi impianti (le modifiche di progetto sono, per definizione, meno costose)”. Così FONDERICO F., *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, cit., 907 s.

*strettamente necessaria per il pubblico interesse in presenza e disponibilità di altri strumenti ugualmente efficaci ma meno negativamente incidenti*³³.

Non sussiste, in sostanza, la prevalenza dell'un principio sull'altro ma si deve ricercare un loro equilibrato bilanciamento in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti³⁴.

Conseguentemente, in assenza di specifici studi scientifici che evidenzino rischi per la salute umana o per altri beni o diritti fondamentali della persona, eventuali limitazioni e/o restrizioni al pieno sviluppo della personalità adottate in nome di un asserito (ma giammai dimostrato) pericolo per la pubblica sicurezza ed incolumità, di certo risultano illegittime perché non adeguatamente giustificate³⁵.

Ciò perché, in ossequio al principio di responsabilità che investe, di necessità, gli organi preposti all'esercizio di pubbliche potestà, *“la scelta di ricorrere al principio di precauzione si correla strettamente al livello di protezione scelto dall'autorità competente nell'esercizio del suo potere discrezionale. La statuizione che sia in concreto adottata implica un'elevata responsabilità sul piano istituzionale, dovendosi stabilire, previo un serio approfondimento del danno occorso, quale sia sul piano nazionale il grado di rischio di volta in volta tollerabile, il che necessariamente rientra nell'ambito di un potere discrezionale rimesso alle autorità competenti, che ne assumono conseguentemente la responsabilità di fronte alla collettività interessata”*³⁶.

Del resto, il principio di precauzione non si esaurisce nella sola considerazione del profilo tecnico-scientifico del problema, ma implica una valutazione complessiva degli interessi in gioco che, preso atto dello stato delle conoscenze scientifiche più accreditate, (e del relativo livello di incertezza), consenta di comporre in misura ragionevole i valori tra di loro (anche solo occasionalmente) configgenti ma tutti parimenti meritevoli di tutela perché espressione di inalienabili interessi umani³⁷.

Orbene, la rilevanza del principio generale "di precauzione", che è, come tale, direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni, ha trovato ampio riconoscimento, ancorché sia menzionato nel trattato istitutivo della C.E. soltanto in relazione alla politica ambientale, da parte degli organi comunitari soprattutto nel settore della salute, con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze con riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone. In tal caso, infatti, le istituzioni comunitarie possono adottare misure di tutela senza dover attendere che siano approfonditamente dimostrate la realtà e la gravità dei potenziali pericoli postulati. Detto principio generale integra, quindi, un criterio orientativo di larga massima che deve caratterizzare ed ispirare non soltanto il Legislatore nella predisposizione di una disciplina positiva adeguata, ma, prima ancora, deve sorreggere l'azione amministrativa, come prevede espressamente l'art. 1 l. 7 agosto 1990 n. 241, ove si stabilisce che *“l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta...dai principi dell'ordinamento comunitario”*. Da ciò chiaramente discende l'obbligo da parte delle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi, anche se solo

³³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 6/03/2007, n. 1736; Consiglio di Stato, sez. IV, 22/03/2005, n. 1195.

³⁴ Cfr. T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 24/11/2010, n. 6610; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 28 gennaio 2008, n. 90.

³⁵ “In generale il pericolo è definito come la "possibilità, per lo più incombente e minacciosa, che si verifichi qualcosa di negativo, dannoso, doloroso, rovinoso, o comunque indesiderato, temuto, deprecato; situazione, condizione, circostanza, atto, evento a cui inerisce tale possibilità". Pertanto il pericolo è la possibilità incombente che si verifichi un evento dannoso. In pratica è il rischio che si realizzi un danno. Ridondano pertanto i lemmi di pericolo e di rischio, potendosi sostituire l'un con l'altro”. Così MAZZOLA M. A., *Tutela preventiva da attività rischiose. (Immissioni elettromagnetiche da elettrodotti tra principio di precauzione e tutela della salute, parametri normativi e giurisprudenziali, nesso di causalità certo o probabile)*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, 4-5, 1091.

³⁶ Cfr. T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 08/07/2010, n. 171.

³⁷ In tal senso COMPORI G.D., *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2005, 02, 223.

potenziali, per la salute, la sicurezza e per l'ambiente, facendo necessariamente prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici dei singoli cui sia fondatamente addebitabile il pregiudizio temuto ovvero già occorso³⁸.

Infatti, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili - in tutti i loro ambiti di azione - della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato istitutivo della C.E. che direttamente, o anche solo mediamente, sono volte a salvaguardare beni giuridici e posizioni giuridiche soggettive fondamentali e/o inalienabili³⁹.

Ciò, però, si traduce, in definitiva, nell'esigenza di valorizzare gli interessi sottesi al principio di precauzione alla luce di un apprezzamento ragionevole, talchè qualora l'amministrazione del singolo Stato membro voglia opporre un diniego ad un'attività, potenzialmente pericolosa, il cui svolgimento sia già stato autorizzato in sede comunitaria, è suo onere indicare specifici studi scientifici che evidenzino rischi per la salute umana o per altri beni o diritti fondamentali; diversamente opinando non sarebbe infatti possibile ritenere maturato il giusto bilanciamento tra interessi (pubblici e privati) tra loro contrastanti o comunque suscettivi di possibile reciproca interferenza⁴⁰.

In tal contesto, si osserva, *“il rapporto tra diritto e tecnica, particolarmente rilevante nella materia in esame, può essere analizzato in una prospettiva sia normativo-regolativa che giurisprudenziale”*⁴¹.

Sotto altro profilo, si osserva, poi, ordinariamente, le legislazioni nazionali emanate in tema di responsabilità ambientale sono soggette a continue modifiche - spesso adottate in reazione e risposta al crescente allarme sociale dovuto al ripetersi dei disastri ecologici - volte a “rafforzare” il tessuto normativo per la prevenzione e la repressione delle condotte che danneggiano l'ambiente⁴².

Nondimeno, tali legislazioni ‘emergenziali’ adottate a livello nazionale possono creare punti di frizione con l'istituto generale della responsabilità ambientale, così come esso è venuto a modellarsi sulla base dei valori ed interessi rilevanti in materia tra cui, in particolare, il principio «chi inquina paga»⁴³

³⁸ Cfr. T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 09/10/2009, n. 1736.

³⁹ Cfr. T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 08/07/2010, n. 171.

⁴⁰ “Pertanto, non si può ritenere che in attesa dei c.d. piani di coesistenza regionali, venga meno l'obbligo di istruzione e conclusione dei procedimenti autorizzatori - non essendo più discutibile - il principio comunitario, ormai recepito nell'ordinamento nazionale, “costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati”. Ne discende, con tutta evidenza, che il blocco generalizzato dei procedimenti di autorizzazione in attesa dei c.d. piani di coesistenza regionali, esporrebbe lo Stato italiano a responsabilità sul piano comunitario, rendendo di fatto inapplicabile nell'ordinamento nazionale quello che è un principio imposto dal diritto comunitario”. Così Consiglio Stato, sez. VI, 19/01/2010, n. 183. Per un commento sulla vicenda v. DI DIO F., *“Vietato vietare gli Ogm”: è illegittimo il blocco generalizzato in attesa dei piani di coesistenza*, in Riv. giur. Ambiente, 2010, 3-4, 610 ss. e MASARACCHIA A., *Il diniego opposto sul principio di precauzione deve indicare specifici studi scientifici (nota a Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 2010 n. 183)*, in Guida al diritto, 2010, 91, 7 ss.

⁴¹ “Nel primo senso, assume rilievo l'apporto che il sapere tecnico-scientifico è in grado di offrire in ordine alla formazione delle disposizioni normative ed all'esercizio delle funzioni amministrative di regolazione, per tali intendendosi in senso lato quelle dirette a conformare in vario modo le situazioni giuridiche dei consociati e ad “imporre la propria autorità perché le libertà costituzionali e comunque i diritti dei soggetti dell'ordinamento vengano esercitati senza pericolo per l'esistenza stessa o la salute e comunque per l'esercizio delle libertà e dei diritti degli altri”. Nel secondo senso, si tratta invece di vedere come venga trattata in giudizio la tecnica e quale sia la sua concreta influenza sulle decisioni dei giudici”. Così COMPORTI G.D., *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico*, cit., 215.

⁴² Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, 20/04/2010.

⁴³ LOMBARDO M., *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in Dir. Un. Eur., 2011, 03, 719.

Inizialmente, esso era stato analizzato in chiave strettamente economica, come indice di razionalità delle scelte degli operatori di mercato in grado di far rientrare all'interno dei processi di produzione i costi dell'inquinamento ambientale⁴⁴.

In questa prospettiva, il principio svolgeva una funzione prevalentemente economica⁴⁵.

“Dal punto di vista giuridico, l'imputazione dei costi all'inquinatore risultava strumentale e servente rispetto ad altri principi di diritto europeo dell'ambiente quali la precauzione, l'azione preventiva e la correzione dei danni ambientali alla fonte. Questa impostazione economicista finiva per confinare il campo di applicazione del principio «chi inquina paga» dentro l'ambito di una tutela anticipata dell'ambiente, relegandolo al ruolo di principio ispiratore dei diversi indirizzi legislativi di rango nazionale. Tale ricostruzione veniva corroborata dal tenore letterale della disposizione che non offriva certezze su quale potesse essere la reale portata precettiva della norma. In seguito, il principio è venuto ad assumere un rilievo più propriamente giuridico, come strumento di riparazione del danno da inquinamento, attraverso l'istituto della responsabilità ambientale. Il riconoscimento della diretta precettività della norma ha consentito di rafforzare la protezione dell'ambiente contro l'inquinamento a livello sovranazionale, sia sotto il profilo della tutela preventiva (ex ante) rispetto al prodursi

⁴⁴ Invero, “le risorse naturali non hanno, né potrebbero avere un prezzo di mercato. Ogni tentativo di valutarle economicamente, al fine di dare un valore patrimoniale alle stesse da usare come parametro per determinare l'ammontare del risarcimento del danno, non potrà, dunque, essere ancorato ai tradizionali criteri economici di valutazione dei beni che hanno mercato, fondato sui parametri della domanda e dell'offerta. Non vi è, insomma alternativa: o si continua a svalutare economicamente le risorse naturali (perché, in termini di mercato, il loro valore è nullo) oppure, al contrario, si comincia a riconoscere - esattamente nel solco indicato dai criteri equitativi previsti dall'art. 18 della legge 349/1986 - che inquinare può rischiare di costare molto, nel senso che il trasgressore può venire condannato a restituire alla collettività nazionale (e per essa allo Stato, ente esponenziale che la rappresenta nella sua generalità) tutta la ricchezza che è risuscito a produrre utilizzando contra legem le risorse ambientali definite compromesse dall'art. 18 della citata legge 349/1976, risorse, cioè, danneggiate, deteriorate, distrutte in tutto o in parte o anche solo alterate dalla sua condotta illecita o addirittura criminosa”. Così SCHIESARO G., *“Chi inquina paga”: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18, legge 349/1986*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2003, 01, 178.

⁴⁵ “Il principio comunitario “chi inquina paga” rappresenta uno dei pilastri fondamentali sul quale si sono sviluppate le politiche ambientali delle comunità europee a partire dall'inizio degli anni '70. Occorre sottolineare come il trattato istitutivo delle comunità europee firmato a Roma nel 1957 non contenesse alcun riferimento allo sviluppo di politiche ambientali da parte delle comunità stesse. Invero, solo con l'Atto Unico Europeo del 1986 è stata introdotta all'interno del Trattato CE (ora Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) una serie di principi, norme e poteri specificamente indirizzati alla tutela dell'ambiente, tra i quali anche il principio “chi inquina paga”, con l'apposita elaborazione di un Titolo VII (artt. 130 R, S, T). Una preliminare elaborazione del principio “chi inquina paga” deve farsi risalire all'adozione del primo programma d'azione adottato all'esito della riunione del Consiglio Europeo tenutosi a Parigi nel 1972. La Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, n. 436 (5), è, invece, la prima fonte a livello comunitario alla quale deve riconoscersi una originaria interpretazione ed attuazione del principio. In essa, al punto 2, si stabilisce, infatti, che “le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le misure e le misure equivalenti che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità o, qualora non esistano i suddetti obiettivi, le norme e le misure equivalenti fissate dai pubblici poteri”. In questi primi interventi degli anni '70 il principio “chi inquina paga” era stato concepito dalle Istituzioni comunitarie come principio di politica economica preventiva, ispirato alla necessità di far sostenere alle imprese i costi ambientali derivanti dall'esercizio delle loro attività in modo da realizzare l'internalizzazione delle diseconomie esterne provocate. Solo a partire dalla metà degli anni '80 si è fatta strada a livello comunitario una interpretazione del principio “chi inquina paga” in un'ottica non più solamente di applicazione preventiva, ma anche in chiave successiva all'evento dannoso, per il risarcimento del danno ambientale arrecato. Ciò con particolare riferimento a quegli eventi accidentali imprevedibili ai quali si sarebbe potuto porre rimedio solo mediante un intervento successivo. Ed è, dunque, con riferimento a tali situazioni che le istituzioni comunitarie iniziarono a meditare un intervento volto alla creazione di un sistema di responsabilità civile idoneo a consentire il risarcimento dei danni ambientali”. Così BERTOLINI P., *Il Principio “chi inquina paga” e la responsabilità per danno ambientale nella sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 2010 - procedimento C-378/08*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 06, 1607 s.

*dell'evento lesivo, sia sotto il profilo della tutela risarcitoria (ex post) allorquando si debba agire in seguito ad un danno ambientale già verificato*⁴⁶.

Il principio «chi inquina paga» è l'architrave su cui poggia l'intero impianto normativo della responsabilità ambientale di matrice europea; nel campo della responsabilità civile, esso impone a colui che ha cagionato il danno ambientale di pagare i costi dovuti al ripristino dello stato dei luoghi⁴⁷.

In tal contesto, non osta all'applicazione di una normativa nazionale che consenta di presumere il nesso di causalità e che garantisca uno standard nazionale di responsabilità ambientale più rigoroso a condizione che tale presunzione sia fondata su indizi plausibili da cui poter desumere la diretta incidenza della condotta e/o dell'attività pericolosa perpetrata rispetto al riscontrato deperamento dell'ambiente⁴⁸.

Nella prospettiva della ricerca di un soddisfacente valore precettivo per il principio chi inquina paga, sembra doversi anzitutto distinguere tra un'accezione positiva ed una negativa della regola; la prima più di carattere programmatico, la seconda dotata di una più incisiva portata regolatrice⁴⁹.

Precauzione e responsabilità costituiscono, quindi, i parametri sulla scorta dei quali conformare le politiche ambientali ed orientare tutti i possibili sforzi tesi a garantire l'integrità dell'habitat naturale e la salubrità del territorio.

E se, naturalmente, all'interno di una società civile ispirata ai valori propri di una moderna democrazia, l'attenzione appare incentrata in prevalenza con riferimento alle potenziali fonti di pericolo derivanti dallo svolgimento di attività espressione di libertà economiche costituzionalmente riconosciute, a fronte delle quali copiosa è la predisposizione di adeguati meccanismi di bilanciamento tra interessi tra di loro (anche solo occasionalmente) configgenti, assume peculiare consistenza, invece, la necessità di “giuridicizzare” i limiti di liceità dell'impiego di strumenti di difesa e sicurezza, sia in tempo di pace che nel corso dell'emergenza bellica, rispetto alla salvaguardia dell'integrità dell'ambiente e della inscindibilmente connessa salute delle popolazioni interessate da interventi militari⁵⁰.

2. *Guerra, Costituzione ed operazioni militari “fuori area”: profili assiologici della difesa.* – “La guerra è la prosecuzione della politica con altri mezzi”⁵¹. – Tale definizione, pur

⁴⁶ LOMBARDO M., *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento*, cit., 722.

⁴⁷ LOMBARDO M., *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento*, cit., 732.

⁴⁸ LOMBARDO M., *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento*, cit., 728.

⁴⁹ “In effetti, il comando chi inquina paga, visto come fonte di responsabilità per l'inquinatore, deve pur trovare la sua concreta realizzazione in una norma più specifica, capace di soddisfare il principio di legalità. Dunque, tale accezione della regola, per la sua stessa genericità, finisce per rivolgersi più al legislatore (o comunque a chi esercita poteri normativi), che, in concreto, ai (diversi) soggetti dell'ordinamento..... Se ciò è vero, il principio chi inquina paga lascia sì al legislatore ampi spazi di discrezionalità in punto di disciplina della responsabilità per danno ambientale (accezione positiva). Tuttavia, vieta di assegnarne la internalizzazione a chi inquinatore non è (se non, eventualmente, nei limiti del suo effettivo e specifico vantaggio, a seguito del ripristino e quindi più proficua utilizzabilità dei luoghi, e quindi per una ragione diversa rispetto alla internalizzazione del danno ambientale): se così non fosse, difatti, si rinunciarebbe a raggiungere l'obiettivo di internalizzazione a carico dell'inquinatore del costo delle risorse ambientali compromesse. Per l'inquinatore, invero, la circostanza che il danno ambientale sia (o possa essere) attribuito ad altri (ossia, evidentemente, a chi non ha causato, o contribuito a causare, l'inquinamento), significa (salvo immaginare improbabili duplicazioni del risarcimento), farla (o poterla fare) franca”. Così e per un approfondimento GOISIS F., *Caratteri e rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 11, 2714 s.

⁵⁰ Sottolinea FIORILLO M., *Guerra e diritto*, Bari, 2009, 19, che “gli interventi armati che caratterizzano la struttura delle neo-guerre, compresi quelli cosiddetti a fini umanitari, stentano infatti a trovare una collocazione giuridica nelle norme stabilite dalla Carta delle Nazioni Unite, come pure nella prassi internazionale. Va da sé però che il principio di effettività resta anche un ingegnoso strumento inclinato verso l'imperio della pura forza”.

⁵¹ “La condotta della guerra nelle sue linee principali è la politica stessa che sostituisce la penna con la spada ma non per questo smette di pensare secondo le proprie leggi...Come tale infatti la guerra non può seguire le sue proprie leggi, ma deve essere considerata parte di un altro tutto e questo tutto è la politica”. Così VON CLAUSEWITZ C., *Della Guerra*, ed. a cura di RUSCONI G.E., Torino, 2000, XXV, XXVI. Sullo stesso filo

risalente nel tempo, evidenzia uno dei tratti caratteristici tipici dei conflitti armati⁵², ovvero l'esistenza di un'intima correlazione tra la politica e l'uso delle armi finalizzato al soddisfacimento della "ragion di Stato"⁵³.

Invero, il concetto di guerra si è rivelato, nel tempo, sempre più complesso ed articolato⁵⁴ e ciò in conseguenza essenzialmente all'evolversi dei rapporti internazionali storicamente determinatisi⁵⁵.

Ne è derivato un lento processo di "giuridicizzazione" del fenomeno bellico tradottosi, di volta in volta, nella formulazione di principi, consacrati all'interno delle Carte Fondamentali di ciascun Stato sovrano⁵⁶, la cui consistenza è progressivamente mutata in ragione del (ed è stata condizionata dal) divenire dell'assetto politico/costituzionale inveratosi⁵⁷.

conduttore si colloca l'On. Bencivenga, *La Costituzione nei lavori preparatori*, I vol, Roma, 1970, 377, che, nella Seduta 13/03/1947, affermò: "La guerra, come ho ripetutamente detto, soprattutto per aprire le menti di coloro che hanno della guerra e della pace un concetto semplicistico, trova le sue origini nella politica..." Analizza, con applicazioni concrete, il pensiero del generale prussiano MACCOTTA G. W., *La politica militare italiana in connessione con la politica estera*, in *Istrid*, Vol. 54-55-56, 2001, 12 ss., secondo cui: "La teoria di Clausewitz (guerra come politica con altri mezzi) è stata messa in discussione nei quarant'anni di guerra fredda. Non è politica – si diceva – l'uso delle armi nucleari perché non può essere politica la distruzione del mondo. La forza servì allora come arma al piede, non per adoperarla ma come deterrenza, come dissuasione. Però tutto questo era vero soltanto sui c.d. "fronti centrali": dove le due coalizioni (quella occidentale e quella orientale, diciamo più chiaramente quella democratica e quella comunista) si trovavano a contatto diretto. E cioè in Europa Atlantico e nell'Oceano Pacifico. "Altrove", lontano dai fronti centrali, era diverso e qui Clausewitz aveva ancora validità. Tanto è vero che ai bordi dei due schieramenti, in quegli stessi quarant'anni si è ancora combattuto: guerre...quasi sempre eterodirette o supportate dalle due grandi coalizioni che si prefiggevano il compito politico di estendere la propria influenza o di contenere l'influenza avversaria in aree nevralgiche del mondo, condizionanti per l'equilibrio globale del terrore sui fronti centrali...Oggi i rischi di una guerra globale sembrano caduti. Hanno perciò ripreso vigore in ogni angolo della terra conflitti di ogni genere... Clausewitz quindi non solo torna ad avere ragione ma trova più ampi spazi di applicazione". In una posizione opposta, si colloca GIANFORMAGGIO L., *La guerra come negazione del diritto*, in *Dem e Dir.*, 1992, 271, secondo cui: "La guerra è la negazione della politica perché quando, come la guerra odierna, è inflizione di sofferenze indicibili con l'intenzione...dello sterminio totale, può solo generare e accrescere l'odio, aggravando tremendamente, anziché risolvere, i problemi della cui soluzione era stata detto strumento".

⁵² Cfr. BOTTIF., *La strategia e le sue più recenti linee evolutive*, in *Rivista Militare*, n° 6/2003, 20.

⁵³ Nel procedere ad un'analisi storica dell'evoluzione del concetto di guerra, sottolinea BOTTI F., *I principi dell'arte militare*, in *Rivista Militare*, n° 4/2003, 28: "La disputa intorno all'intima natura della guerra e al miglior modo di condurla (arte della guerra, oggi in gran parte identificata con la strategia) dura da oltre due secoli. Ne sono scaturite due opposte scuole di pensiero – tuttora operanti – individuate fin dal 1912 dal Comandante Mordacq, che ha distinto gli scrittori militari in dottrinari e ideologi. I primi tendenti a "ridurre la guerra in equazioni", a farne una scienza esatta o quasi, come tale soggetta a regole e principi fissi e immutabili, ricavati dalla storia e dalla geografia. I secondi, al contrario, portati a ritenere la guerra dominata da forze morali e spirituali non quantificabili. Più arte che scienza e largamente soggetta all'imprevisto la guerra non può essere condotta basandosi su principi sempre validi".

⁵⁴ Sviluppa in un quadro sintetico i recenti mutamenti dello scenario strategico a partire dalla caduta del muro di Berlino nel 1989 fino alla tragedia dell'11 settembre 2001 SILVESTRI S., *Gli scenari politico-strategici: il nuovo concetto di sicurezza*, in CALABRÒ A., (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, 15.

⁵⁵ Per un approfondimento v. DI NUNZIO R., *Effetti sociali e conseguenze sulla sicurezza interna della guerra dell'informazione*, in *Per Aspera ad Veritatem*, 1999, 109 ss.

⁵⁶ A titolo puramente esemplificativo, esulando dalle finalità del presente lavoro una compiuta trattazione delle tradizioni costituzionali maturate in materia di disciplina giuridica all'emergenza sia consentito rinviare a: DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano 1971, 5 ss.; DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2002, 21 ss.; PERONACI M., *Sviluppi e prospettive nella politica di sicurezza del Giappone alla luce della recente adozione delle linee guida nippo-americane in materia di difesa*, in *La Com. Int.*, II, 2000, 247 ss.; CAPITANI M., *Lo Stato d'Emergenza in Nuova Caledonia*, in *Dir. e soc.*, 1992, 721ss.; JEAN C., *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, 125 ss.; MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, II ed., Bologna 1995, 142 ss.; CARIOLA A., *Le trasformazioni della guerra nello Stato Costituzionale di Diritto. La decisione della Corte di Karlsruhe sull'intervento armato tedesco all'estero*, in *La Com. Int.*, 1999, 626 ss.; STONE G. R., *Libertà civili in tempo di guerra: la prospettiva americana*, (trad. a cura di DE PETRIS A.), in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200310/stone_ita.html; DOYLE C., *Crs Report for Congress. The Usa Patriot Act: a legal analysis*, in <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>; FANCHIOTTI V., *Nuove norme*

Così, in particolare, a partire dalla nascita dello Stato moderno, sino ai giorni nostri, è emersa la necessità di inquadrare la guerra, evento capace di attentare alla stessa sopravvivenza dello Stato, entro una cornice normativa espressione, in definitiva, del grado di civiltà giuridica propria di ciascun ordinamento e ciò in vista dell'esigenza di salvaguardarne le libere istituzioni anche a fronte di una situazione di emergenza bellica straordinaria.

Nel corso della storia l'umanità ha assistito alle più disparate forme di lotta armata⁵⁸: guerre di conquista, di difesa, dettate da motivi religiosi, etnici, economici. Di ogni guerra, poi, si è sempre cercato di evidenziare il carattere predominante al fine di connotare ciascun conflitto armato in base ad un apprezzamento di natura etica ed assiologica.⁵⁹ Così, in prima battuta, si è sempre ritenuto che non fosse una guerra "giusta"⁶⁰ un atto di deliberata aggressione militare⁶¹ e che, diversamente, lo fosse in caso di difesa da un attacco esterno⁶².

antiterrorismo dopo la tragedia di Oklahoma City, in *Dir. Pen e Proc.*, 1996, 1411 ss.; LANCHESTER F., *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/lanchester.html>; BATELLI A., *Gli effetti del "Patriot Act" sul sistema bancario italiano. Le disposizioni da ottemperare dalle banche italiane che intrattengono "Corrispondent Accounts" con Istituti statunitensi*, in http://www.tidona.com/pubblicazioni/marzo03_3.htm del 17/03/2003; CHIOCCHI A., *Guerra e Diritti. Arriva la cyber-emergenza*, in <http://www.cooperweb.it/focusonline/cyberemergenza.html>; VIGANÒ F., *Terrorismo, Guerra e sistema penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*, 2006, 02, 648 ss.; PARRELLA B., *Entra in vigore l'Usa Patriot Act*, in <http://www.apogeonline.com/webzine/2001/10/30/13/200110301301>; PATRUNO L., *Il Congresso americano vara il "Military Commissions Act of 2006": l'estremismo dello «stato di eccezione» e l'incostituzionalità delle sue regole 'speciali'*, in <http://www.costituzionalismo.it/notizie/288/>; QURICO M., *L'emergenza come norma del nuovo ordine mondiale*, in <http://web.tiscali.it/redazionealternative/Media/QUIRICO4.pdf>; SCHWARTZ H., (trad. it. a cura di PINELLI C.), *Il trattamento giuridico dei terroristi internazionali da parte degli Stati Uniti*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/vicendeinternazionali/schwartz.html>. Infine, per una ricognizione di ampio respiro internazionale si rinvia a BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006.

⁵⁷ Invero, "esistono tipi di Stato per cui il concetto stesso di difesa è in contraddizione con i principi fondamentali che lo caratterizzano. Lo Stato militare teorizzato da Spencer, che subordina alle esigenze militari, e a una organizzazione dei poteri costituzionali seguente lo schema gerarchizzato e accentrato offerto dai moduli organizzativi militari, la vita sociale economica e politica della collettività, tende a ripudiare la concezione difensiva. Così pure lo Stato militarista, che incoraggia e agevola il consolidarsi della posizione dominante dell'elemento militare per fini diversi da quelli naturalmente assegnati alle forze armate, tende a respingere la concezione difensiva perché incompatibile con i suoi principi caratterizzanti...La differenza tra Stato militarista e Stato militare è evidente: esse comporta che quest'ultimo sia caratterizzato da una struttura del controllo politico simile a quella utilizzata dalle organizzazioni militari, non che il potere sia utilizzato a vantaggio dei militari". Così DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Bologna 1971, 144 ss.

⁵⁸ Sottolinea l'evoluzione nella storia, con particolare attenzione per il periodo della Guerra Fredda, delle varie modalità d'approccio alla guerra LANGENDORF A., *Nuove tattiche per nuove guerre*, in <http://www.ideaazione.com/settimanale/2.esteri/62-29-03-2002/62langendorf.htm>. Il periodo storico e la natura delle relazioni internazionali durante la Guerra Fredda è ben analizzato da HOWARD M., *L'invenzione della pace. Guerre e relazioni internazionali*, Bologna 2002, 75 ss. Per un ulteriore approfondimento v. SERENI A., *Il concetto di guerra nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1963, 548 ss.

⁵⁹ "La lotta tra uomini consiste propriamente di due diversi elementi: il sentimento ostile e l'intenzione ostile. Non si può pensare la passione scatenata dall'odio più selvaggio e vicino all'istinto senza un'intenzione ostile; viceversa molte intenzioni ostili non sono accompagnate da sentimenti o quantomeno da predominati sentimenti di ostilità. Nei popoli primitivi dominano intenzioni dettate dall'emotività, nei popoli civili intenzioni dettate dall'intelligenza. Ma questa differenza non sta nell'essenza della primitività e della civiltà in quanto tali, bensì nelle circostanze, nelle istituzioni, ecc. che le affiancano...in breve, anche i popoli più civili possono infiammarsi di passione l'uno contro l'altro". Così VON CLAUSEWITZ C., *Della Guerra*, ed. a cura di RUSCONI G.E., *cit.*, 19.

⁶⁰ Invero, "le quattro categorie fondamentali della guerra - sono -: a) guerra legittima e legale; b) guerra legittima ma illegale; c) guerra illegittima ma legale; d) guerra illegittima e illegale. Ricorre la prima ipotesi, (guerra legittima e legale), allorché la guerra, giusta in sé, è anche combattuta secondo regole predeterminate; la seconda, (guerra legittima ma illegale), allorché la guerra, giusta quanto alla causa e al fine, si svolge, però, al di fuori di procedure date; la terza, (guerra illegittima ma legale), allorché all'ingiustizia della guerra corrisponde tuttavia il rispetto di quelle regole; la quarta, (illegittima e illegale), allorché la guerra appare ingiusta, nel contempo, nelle giustificazioni e nell'attuazione. Completa tale quadro l'assunto secondo cui "l'unica guerra ammissibile è quella inevitabile; l'unica guerra giusta e quella inevitabile...Il criterio dell'inevitabilità...implica che il ricorso alla guerra può ritenersi ammissibile solo quando rappresenta l'ultima risorsa oggettivamente

Ogni ingerenza all'interno del territorio dello Stato può comportare una reazione diversificata a seconda delle particolari contingenze⁶³. Tale relativismo non è, peraltro, estemporaneo, lasciato alla responsabilità etica e politica di ciascun Paese che si trovi a fronteggiare una situazione di tal genere, ma è normalmente delimitato da principi, regole e linee guida (rispettose sia dei valori supremi del diritto interno, sia dei principi internazionali vigenti in quel dato momento) note con l'accezione di "regole d'ingaggio" e volte ad impedire che l'uso della forza militare non sia corrispondente ai caratteri dell'assoluta necessità e non rispetti il principio di proporzionalità della reazione rispetto all'intensità dell'aggressione subita⁶⁴.

La salvaguardia delle libere istituzioni e la difesa dei confini territoriali da ingerenze esterne passa, in primo luogo, attraverso la predisposizione di misure condivise in ambito internazionale, espressione di comuni valori, promosse in vista della progressiva messa in mora permanente dell'impiego della forza teso al perseguimento di obiettivi di prevaricazione. In tal contesto appare significativa la volontà del Costituente di sacralizzare nell'art. 11 il ripudio della guerra quale mezzo di risoluzione di controversie internazionali, di consentire, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni e, in tal senso, di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo⁶⁵.

possibile". Così BELLOMIA S., *Brevi considerazioni sulla guerra, (a margine della recente raccolta degli scritti di Bobbio sulla guerra del Golfo)*, in *Dir. e Soc.*, 1992, 109 ss.

⁶¹ Per un approfondimento sull'evoluzione normativa internazionale concernente il "crimine di aggressione" v. SECCHIONI G., *Sull'aggressione da parte di uno Stato quale necessario presupposto del crimine d'aggressione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2010, 04, 1086 ss.; DELLA MORTE G., *La Conferenza di revisione dello Statuto della Corte Penale Internazionale ed il crimine di aggressione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2010, 03, 697 ss.

⁶² "Le *iusti belli conditiones* sono indicate nella triade *iusta causa, auctoritas principis, intentio recta*, il cui significato può compendiarsi nella proposizione seguente: oltre che nell'ipotesi di legittima difesa contro un ingiusto e attuale aggressore, è lecito muovere guerra offensiva purché concorrano tre condizioni: sia dichiarata dalla legittima autorità preposta al governo dello Stato; questa agisca con retta intenzione, e infine ricorra la presenza di una giusta causa. Quest'ultima, nucleo centrale della dottrina canonistica, è la necessaria restaurazione di diritti violati e non altrimenti reintegrabili. Nelle contese tra Stati sovrani, esauriti i mezzi pacifici per ottenere la riparazione di un'ingiustizia che si suppone subita da una delle parti contendenti, il ricorso ai mezzi coercitivi, cioè alla guerra, diventa lecito e talvolta doveroso da parte dello Stato ingiustamente offeso". Così VENEROSI PESCIOLINI G., voce *Guerra giusta*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1992, 932. Tale riflessioni sono sicuramente corrette e possono essere accolte purché se ne evidenzino i limiti intrinseci; questi paiono enuclearsi essenzialmente nella mancata definizione dell'ingiustizia dell'offesa arrecata, quale causa di legittima reazione, e nella mancata valutazione del principio di proporzionalità, laddove, in luogo di una vera e propria guerra, sufficiente potrebbe rivelarsi il compimento di un singolo o più definiti atti ostili, ancorché implicanti l'uso della forza armata. Invero, "esistente e, per conseguenza, legittimo è solamente quell'ordinamento cui non fa difetto non solo la vita attuale, ma altresì la vitalità. Il concetto di difesa è immanente a quello di vitalità e si estrinseca nell'esigenza di conservazione, tutela e ordinato sviluppo delle strutture politiche e giuridiche di un ordinamento e riveste un'importanza non secondaria rispetto al momento in cui i c.d. elementi costitutivi dello Stato - che, secondo la dottrina tradizionale, si identificano nel territorio, popolo e potere organizzato e sovrano - , si realizzano. L'esigenza di difesa, intesa quale sintesi di conservazione e sviluppo conforme ai principi fondamentali dell'ordinamento, è, quindi, connessa all'essenza stessa dello Stato e si identifica con la tutela della sua personalità esterna e interna, che rappresenta il massimo valore giuridico tutelato". Così PELLEGRINO B., ROSIN G., *Profili costituzionali in tema di compiti di difesa interna dell'ordinamento da parte delle forze armate*, in *Rass. Giust. Mil.*, I, 1981, 44 ss.

⁶³ Evidenzia RONZITTI N., *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, CeMiSS, Roma 1993, 47: "La potestà dello Stato all'interno del territorio è esclusiva, nel senso che nessun altro Stato vi può esplicare, senza il suo consenso, attività di governo...è altresì piena, in quanto in principio ogni Stato è libero di esercitare il proprio potere di governo all'interno del territorio nelle forme che esso giudica migliori".

⁶⁴ Cfr. *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VIII Legislatura, seduta del 05/03/21982*.

⁶⁵ In merito, per un compiuto approfondimento, v. RUGGERI A., *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale. Rivista dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/05/rdc_2005_6345.pdf, 2005, 3 ss.

Invero, da un originario assetto internazionale basato sugli “equilibri” della “guerra fredda”⁶⁶ si è attualmente giunti ad una nuova visione delle modalità di regolazione delle crisi fra Stati sovrani e ciò ha, di necessità, implicato, salvo specifiche eccezioni, un esponenziale incremento (quantitativo e qualitativo) degli interventi di carattere militare condotti per finalità umanitarie o di pacificazione internazionale piuttosto che per scopi d’aggressione.

In particolare, negli ultimi decenni, l’Italia è stata coinvolta in numerose missioni militari rispetto alle quali la dottrina ha maturato opinioni contrastanti in ordine sia alla costituzionalità delle operazioni svolte che alla capacità del legislatore di prevedere strumenti normativi adeguati alle circostanze (c.d. *ius in bello*)⁶⁷.

Il vecchio brocardo *si vis pacem para bellum*, applicato all’odierno contesto internazionale, non significa pertanto promozione di iniziative belliche, rivolte a fini di conquista ovvero di sottomissione dell’avversario, ma proiezione degli sforzi, anche di natura militare, prodotti in vista della preservazione e/o ripristino delle condizioni di libera e pacifica convivenza.

Beninteso, non si vuole richiamare un concetto di deterrenza propria di un’epoca che, in apparenza, non sembra più appartenerci; non esistono più due blocchi contrapposti⁶⁸, ma comunque esistono nuovi fattori di rischio da adeguatamente prevenire e, se del caso, combattere⁶⁹.

In tale ottica, la partecipazione dell’Italia ad organizzazioni internazionali con compiti di difesa e sicurezza⁷⁰ deve essere sì costituzionalmente orientata al ripudio della guerra, ma anche rapportata alla realtà fenomenica oggi rilevabile⁷¹.

Così, l’impiego delle FF.AA. ben può essere indirizzato, al di là delle classiche (e tra di loro speculari) ipotesi di guerra di conquista o, per converso, di guerra difensiva, verso missioni e/o

⁶⁶ Sottolinea, con una punta di pessimismo, CALABRÒ A., *Introduzione*, in CALABRÒ A., (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano 2002, 8: “Dopo la fine della stagione dell’equilibrio bipolare Usa-Urss e delle tradizionali politiche della deterrenza nucleare, nessuno è stato ancora in grado di mettere a punto nuove strategie e nuovi meccanismi di equilibrio”.

⁶⁷ È bene ricordare che con la dizione *ius in bello* si intende ricomprendere il complesso normativo applicabile a “qualunque conflitto di carattere internazionale che coinvolga le Forze Armate dello Stato italiano in operazioni militari; qualunque conflitto di carattere non internazionale o situazione conflittuale interna che preveda la partecipazione attiva e diretta delle Forze Armate italiane in operazioni militari; qualunque operazione di Forze militari di pace, autonoma o sotto l’egida di organizzazioni internazionali, che coinvolga contingenti o aliquote di Forze Armate italiane in operazioni militari vere e proprie”. Così GARINO V., *La polizia giudiziaria militare nel territorio e fuori dal territorio dello Stato. Problematiche*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, Fascicolo n° 1/2002, (versione cd-rom- sez. studi).

⁶⁸ “La fine della concorrenza strategica tradizionale, ovvero a “nemico rappresentato”, ha spostato l’interesse per la sicurezza fisica di un paese, o di una comunità comunque istituzionalmente rappresentata, verso una dimensione regionale, dove il livello globale di equilibrio di potere, o di condizione di pace conseguibile, non è altro che il risultato complessivo della funzionalità delle organizzazioni operanti in un sistema regionale fortemente rivolto a dare maggiore spazio al coinvolgimento sul territorio delle risorse disponibili”. Così FISICHELLA D., *Tipologia del nemico e dei regimi politici*, in JEAN C., (a cura di), *Sicurezza e Difesa*, Milano 1986, 153 ss.

⁶⁹ Sottolinea, con una punta di pessimismo, CALABRÒ A., *Introduzione*, in CALABRÒ A., (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano 2002, 8: “Dopo la fine della stagione dell’equilibrio bipolare Usa-Urss e delle tradizionali politiche della deterrenza nucleare, nessuno è stato ancora in grado di mettere a punto nuove strategie e nuovi meccanismi di equilibrio”.

⁷⁰ Per un esempio, e per un’analisi, di accordo bilaterale di difesa stipulato dall’Italia con Malta v. RONZITTI, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, CeMiSS, Roma 1993, 189 ss. e RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati, II ed.*, Torino 2001, 106 s.

⁷¹ Sottolinea OTTOGALLI G., *Presentazione*, in CALABRÒ A., (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano 2002, 13 s.: “Il concetto di difesa collettiva, basato su un’alleanza militare funzionale alla difesa da una minaccia esterna, sta evolvendo su un sistema fondato sul principio della sicurezza collettiva. In questo nuovo sistema, tuttavia, anche le organizzazioni internazionali evolvono e adeguano le proprie strutture per far fronte alle nuove esigenze e interpretare un ruolo da protagonista nel mutato e vieppiù imprevedibile scenario internazionale. Per alcune di esse si tratta di una evoluzione relativamente semplice, quasi un naturale progredire lungo un sentiero già tracciato, attraverso continui e significativi adattamenti. Per altre, al contrario, vi è la necessità di affermare o, meglio, conquistare una propria identità”.

operazioni militari inquadrare, in termini generali, nelle accezioni di *peace-keeping*⁷² o *peace-enforcing*⁷³, ovvero anche in ordine ad interventi militari ad esse solo parzialmente assimilabili⁷⁴, quali i c.d. interventi umanitari⁷⁵ e le missioni di salvataggio di propri connazionali all'estero⁷⁶.

In merito, parte della dottrina tende ad affrontare la problematica ripartendo, per fini di chiarezza, le diverse tipologie d'intervento in cinque grandi categorie⁷⁷.

A) Una prima tipologia afferisce alle operazioni umanitarie, condotte per finalità di pacificazione in seguito ad un conflitto interno o internazionale, direttamente organizzate dalle Nazioni Unite, su esplicita richiesta o comunque accettazione dello Stato sovrano interessato⁷⁸.

⁷² Secondo un primo approccio "per operazioni di *peace-keeping* sono tradizionalmente intese le azioni intraprese in occasione di un conflitto armato internazionale o interno allo scopo di prevenire l'aggravarsi del conflitto. In generale, le operazioni di *peace-keeping* sono volte a conseguire i seguenti obiettivi: supervisione di una tregua, monitoraggio di un cessate il fuoco o di un ritiro di truppe; costituzione di una zona cuscinetto per tenere separati i contendenti; compiti connessi all'emergenza umanitaria". Così DE GUTTRY A., RONZITTI N., *Codice di condotta per le FF. AA. italiane impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, in RONZITTI N., (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS, Roma 1996, 182.

⁷³ "Per operazioni di *peace-enforcement* si intendono quelle azioni di natura prettamente coercitiva, che vengono intraprese contro una parte del conflitto...Operazioni di *peace-enforcement* sono intraprese per respingere un'aggressione. Ma possono anche essere intraprese per scopi umanitari, poiché l'emergenza umanitaria è ormai considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale". Così DE GUTTRY A., RONZITTI N., *Codice di condotta per le FF. AA. Italiane, cit.*, 182.

⁷⁴ Per un primo approccio descrittivo riguardo alle operazioni in cui è intervenuta l'Italia a partire dalla prima metà degli '50 fino alla prima metà degli '90 v. SCAGLIUSI P., *Le missioni di pace delle Forze Armate italiane all'ombra del tricolore*, in *Istrid*, III vol., 1999, 117 ss..

⁷⁵ Secondo DE GUTTRY A., RONZITTI N., *Codice di condotta per le FF. AA. Italiane, cit.*, 195, "si tratta di operazioni dirette a prevenire o reprimere massicce violazioni dei diritti dell'uomo, quali il genocidio. L'intervento umanitario, interdetto ai singoli Stati, è invece lecito per le Nazioni Unite, sul presupposto che una massiccia violazione dei diritti dell'uomo costituisca una violazione della pace e della sicurezza internazionale. Tali operazioni, che avvengono di regola senza il consenso del sovrano territoriale, sono inquadrabili nella categoria del *peace-enforcement*, piuttosto che in quella del *peacekeeping*".

⁷⁶ Gli interventi militari all'estero di diversa natura, (guerra del Golfo del 1991, Serbia 1999, Afghanistan 2002) saranno analizzati in seguito all'atto della disamina dell'art. 11 Cost.

⁷⁷ Il riferimento è a DE GUTTRY A., *Le missioni all'estero delle forze armate italiane. Profili di costituzionalità*, in *Istrid*, Vol. 30-31-32, 1999, 19 ss. Secondo RONZITTI N., *Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana*, in www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/44.pdf, un discrimine andrebbe effettuato in base alla seguente ripartizione: "- Operazioni a comando Onu o sotto la sua egida. Si tratta di operazioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*), di regola caratterizzate dal non uso della forza, tranne che in legittima difesa, dal consenso dello Stato territoriale e dall'imparzialità tra i contendenti, tanto nel caso di conflitto armato interno quanto in quello di conflitto armato internazionale; - Operazioni a comando Onu, ma di *peace-enforcement*, dove la forza armata viene impiegata. Si tratta per ora di ipotesi di scuola, poiché l'Onu non ha a disposizione forze armate, fornite dagli Stati ex art. 43 della Carta delle Nazioni Unite, che consentano un intervento autonomo; - Operazioni di *peace-keeping* robusto. Sono un ibrido tra le due precedenti e si differenziano dalla prima ipotesi per il fatto che i contingenti militari possono impiegare la forza armata; - Operazioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza (Cds) delle Nazioni Unite e comportanti l'uso della forza armata. Non si tratta di uso della forza intrapreso direttamente dal Consiglio di sicurezza, ma da questi affidato agli Stati che, in linea di principio, dovrebbero agire sotto il controllo del Consiglio di sicurezza; - Operazioni caratterizzate dal consenso dello Stato territoriale, ma in linea di principio non riconducibili alle Nazioni Unite (es., intervento in Libano del 1982); - Operazioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement* intraprese sotto l'egida di un'organizzazione regionale, da ricomprendere tra le organizzazioni regionali qualificabili come enti operanti nel quadro del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, come l'Unione europea, oppure non raggruppabili in tale categoria, come la Nato. A loro volta questa seconda tipologia è ulteriormente suddivisibile, a seconda che l'operazione abbia luogo totalmente svincolata dalle Nazioni Unite oppure sia riconducibile ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza; - Operazioni inquadrabili nella nozione di legittima difesa, di cui all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e precisamente nella fattispecie della legittima difesa collettiva".

⁷⁸ "The United Nation has developed a range of instruments for controlling and resolving conflicts between and within States. The most important of them are preventive diplomacy and peacemaking; peacekeeping; peacebuilding; disarmament; sanctions; and peace-enforcement. The first three can be employed only with the consent of the parties to the conflict. Sanctions and enforcement, on the other hand,, are coercive measures and thus, by

B) Una seconda specie di interventi militari è ravvisabile nelle c.d. “operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza”⁷⁹, ovvero interventi, equivalenti, sotto il profilo dei contenuti, ai precedenti, svolti sotto l’egida delle Nazioni Unite⁸⁰ ma concretamente organizzati e gestiti da singoli Stati⁸¹.

C) Un terzo tipo di missioni è costituita da quelle che non s’inquadrano all’interno di una delega internazionale, ma sono compiute *ex uno latere* su consenso dello Stato territoriale⁸²; denotano così, in sostanza, i medesimi tratti caratteristici delle operazioni ricomprese all’interno della prima categoria.

D) Una quarta classe d’intervento rileva nelle operazioni umanitarie in senso lato, i c.d. “interventi umanitari” la cui esemplificazione si è tradotta, in particolare, nell’intervento militare condotto dalla Nato in Serbia nel 1999.

E) Infine, si fa riferimento alle c.d. missioni di salvataggio dei connazionali⁸³, ovvero ad interventi mirati a salvaguardare l’integrità di cittadini italiani in territori normalmente attraversati da una fase di destabilizzazione interna o guerra civile⁸⁴.

In relazione al profilo temporale, poi, le missioni di pace organizzate sotto l’egida delle Nazioni Unite sono state raggruppate, a seconda del periodo storico e delle finalità cui erano

definition, do not require the consent of the parties concerned. Disarmament can take place on an agreed basis or in the context of coercive action under Chapter VII”. Così *Supplement to An Agenda for Peace* del 1995, Doc. A/50/60-S/1995/1, in www.un.org.

⁷⁹ Secondo RONZITTI N., *Forze Armate. III) Forze internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIV vol., 1989, 4, In tale categoria è possibile rinvenire una tripartizione rispetto all’applicazione delle norme di diritto internazionale umanitario: “1) operazioni autorizzate dall’Onu in senso proprio, in cui “il diritto internazionale umanitario deve trovare piena applicazione”; 2) operazioni di *peace-keeping* che non comportano il ricorso alla forza armata, in cui “le forze delle Nazioni Unite non hanno compiti di polizia e sono assimilabili alla popolazione civile. Le forze sono quindi soggetto passivo del diritto internazionale umanitario, nel senso che un attacco contro di esse è vietato e costituisce una violazione del diritto umanitario”; 3) operazioni di *peacekeeping* che possono comportare il ricorso alla forza armata a titolo di legittima difesa delle forze delle Nazioni Unite, in cui l’eventuale “conflitto armato che ne segue è disciplinato dal diritto internazionale umanitario – rilevando come – nella prassi spesso accade che una missione, iniziata come una pura missione di *peace-keeping*, svolga successivamente funzioni di *peace-enforcement*”.

⁸⁰ In merito v. VENTURONI G., *Le Forze Armate per la pace*, in *UNUCI*, n° 11/12/1998, 5.

⁸¹ Per un approfondimento MANZO A., *Forze multinazionali e diritto internazionale umanitario*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, n° 3/02, 96 ss.

⁸² “*In queste operazioni non andiamo con la bandiera delle Nazioni Unite, ma andiamo con la bandiera nazionale*”. Così DE GUTTRY A., *Le missioni all’estero delle forze armate italiane*,. cit. Lo stesso autore, peraltro sottolinea come la liceità di tali interventi rileva solo quando il consenso sia effettivo e non fittizio; in tale ultimo caso potrebbero sorgere importanti incongruenze. In particolare “operazioni con il consenso non comportano problemi di costituzionalità, sempre che il consenso sia dato da un soggetto in grado di rappresentare effettivamente la volontà dello Stato che ospita la missione”. Una problematica del genere era sorta durante la missione delle forze armate italiane in Libano allorché l’accettazione all’intervento era stata manifestata sia dal Presidente libanese, quindi dall’organo formalmente e teoricamente competente, ma in un momento in cui lo stesso “era relegato in una piccola parte di un piccolo quartiere della città di Beirut e che, in verità, non controllava assolutamente il proprio territorio”.

⁸³ Per un’ampia casistica in materia di interventi militari a tutela dell’incolumità di connazionali, perpetrata in un lasso di tempo a partire dalla fine degli anni ’60 fino alla seconda metà degli anni ’80, posta in essere da numerosi Stati sovrani nelle più varie situazioni v. ZICCARDI CAPALDO G., *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano 1990, 20 ss.

⁸⁴ Sotto il profilo del diritto internazionale “c’è da chiedersi se tali operazioni, ove manchi il preventivo consenso dello Stato territoriale, costituiscano atti di aggressione ai sensi della Definizione adottata dall’Assemblea generale il 14 dicembre 1974. Di primo acchito, la risposta sembrerebbe essere affermativa poiché dette operazioni comportano la violazione della sovranità dello Stato territoriale mediante “*l’emploi de la force armée*” (art.1 della Definizione). Ma tale conclusione si rivela inesatta ove si abbia riguardo ai motivi ispiratori dei raids: tali motivi (liberazione di ostaggi e tutela dell’incolumità di questi) palesemente escludono qualsiasi intenzione aggressiva nei confronti dello Stato territoriale”. Così, e per un approfondimento, PANZERA C., *Raidi e protezione dei cittadini all’estero*, in *Riv. Dir. Int.*, 1978, 765 ss.

destinate, in tre categorie: operazioni di “prima generazione”, di “seconda generazione” e di “terza generazione”⁸⁵.

In ogni caso, sia nel corso di una vera e propria emergenza bellica, sia in relazione ad interventi di pacificazione internazionale, è maturato con sempre maggior forza il convincimento della necessità di “imporre” ai belligeranti il rispetto di specifiche “regole di condotta” la cui legittimità e liceità vanno analizzate alla luce sia dei principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti sia in ragione dei valori inderogabili espressione della più intima essenza delle tradizioni costituzionali delle moderne democrazie.

Giova, ancorché brevemente, approfondire tale profilo.

3. *La disciplina giuridica delle operazioni militari alla luce della tradizionale dicotomia intercorrente tra liceità del ricorso alle armi (ius ad bellum) e regole di condotta (ius in bello).* – “L’esercizio sovrano della guerra, secondo il diritto internazionale generale, ha conosciuto per secoli il supremo potere dello Stato moderno (ius belli). Per tradizione esso si componeva del triplice potere di provocare la guerra (ius ad bellum), di condurre le ostilità (ius in bello) e di decidere i tempi e i modi per il ritorno allo stato di pace (ius post bellum)”⁸⁶.

Come visto, caratteristica peculiare dei conflitti armati è l’impiego della forza per finalità di natura politica.

Invero, per conseguire gli obiettivi di conquista prefissati, accade spesso che in guerra si verifichino “situazioni che comportano la negazione di quei principi minimi di umanità e di rispetto della dignità personale che in tempo di pace costituiscono invece una acquisizione sicura della coscienza comune”⁸⁷.

Così, contenere il deflagrare indiscriminato e proditorio della violenza bellica entro una cornice di principi di civiltà giuridica⁸⁸ ha rappresentato nel tempo un’esigenza sempre più avvertita⁸⁹; in tal contesto, prevedere “regole del gioco” valide per tutti i contendenti⁹⁰ significa

⁸⁵ “Una tripartizione è effettuata anche in relazione alle operazioni condotte sotto l’egida dell’Osce: le prime due - categorie - (rispettivamente, *peacekeeping* attuato secondo un processo decisionale e una catena di comando del tutto interne all’Osce e in maniera del tutto autonoma rispetto ad altre organizzazioni regionali, e *peacekeeping* attuato con le stesse modalità ma con la collaborazione ovvero con il sostegno di altre organizzazioni) sono previste dal Documento di Helsinki 2, del 1992, denominato “Le sfide del cambiamento”. La terza tipologia, il c.d. *third-party peacekeeping*, nella quale le operazioni di *peacekeeping* sono attuate da altre organizzazioni o da gruppi di Stati (la *third-party* appunto), in conformità con gli obiettivi e con i principi dell’Osce, è stata elaborata nella riunione del Consiglio di Roma, nel dicembre del 1993”. Così PISTOIA E., *Il peacekeeping della Comunità degli Stati Indipendenti*, in *La Com. Int.*, 1999, 645. Inoltre, in merito alla *third-party v. NESI G.*, *Dalla CSCE all’OSCE: l’Conferenza di riesame di Budapest*, in *La Com. Int.*, 1994, 736 ss. In particolare, poi, secondo DE GUTTRY A., RONZITTI N., *Codice di condotta per le FF. AA. Italiane*, cit., 184 “la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) è competente per effettuare operazioni di *peacekeeping*, ma non operazioni di *peaceenforcing*. In conformità al documento adottato al Vertice CSCE di Helsinki nel 1992, le operazioni di *peacekeeping* richiedono il preventivo assenso delle parti coinvolte e possono essere intraprese tanto in occasione di un conflitto interno quanto in occasione di un conflitto internazionale”.

⁸⁶ Si esprime in tal senso PANEBIANCO M., *Guerra. I) Diritto internazionale*, in *Enc. Giur.*, XV vol., 1989, 1.

⁸⁷ Così e per un approfondimento v. MAZZI G., *Leggi e usi di guerra (reati contro)*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1990, XVIII vol., 1

⁸⁸ Già allo scoppiare della I guerra mondiale si elevavano appelli in tal senso; in particolare v. *La nostra dichiarazione di guerra*, in *Riv. Dir. Int.*, 1915, 183, in cui la Direzione della Rivista auspicava: “Auguriamo che nella condotta della guerra e in tutte le fasi dell’aspra lotta l’Italia nostra serbi sempre un contegno pari alle sue tradizioni di civiltà; che, maestra già di diritto delle genti, essa dimostri come anche la tutela armata delle proprie ragioni può andar congiunta al rispetto delle ragioni altrui. Che cosa il diritto richieda e quali giusti limiti assegni all’uso della forza, non sempre è facile determinare: tanto meno facile, poi che nuovi strumenti e nuovi metodi di guerra, a cui male si adattano molte regole antiche e recenti, attendono dalla dolorosa esperienza una nuova disciplina giuridica, se pur mai verrà! Sussistono tuttavia certi principi e certe norme che a nessuno può essere lecito disconoscere, a nessuno dovrebbe mai essere lecito d’infrangere. Qualunque sia il contegno altrui in queste guerre, confidiamo che a tali principi e a tali norme l’Italia saprà tenere fede!”

⁸⁹ Sottolinea la necessità a che la guerra sia “gestita” da uomini animati da un “alto sentire” TANI A., *Rapporto tra Patria e tradizioni*, in *Istrid*, 63-64-65, 2001, secondo cui: “Finché la natura umana non cambierà, la guerra continuerà ad esigere il suo tributo. Potrà essere circoscritta, limitata...ma è difficile che scompaia. È auspicabile

ripensare al concetto di uso della forza⁹¹ secondo una nuova prospettiva insieme etica⁹² e normativa⁹³.

“L’adozione di norme giuridiche sulla guerra e per la guerra, finalizzate a stabilire limiti il più possibile circoscritti all’uso della forza militare, deve costituire impegno primario dei singoli paesi facenti parte della comunità internazionale e, all’interno di ciascuno Stato, compito fondamentale dei giuristi”.⁹⁴

Le norme costitutive lo “*ius in bello*”⁹⁵ rappresentano l’ambito del diritto⁹⁶ nel quale costruire una dimensione giuridica per la guerra⁹⁷.

Al di là delle singole disposizioni proibitive dell’uso della forza in determinati contesti o secondo date modalità, si è sostenuta, già tempo addietro, l’esistenza di un principio di diritto internazionale generale, noto come principio di umanità⁹⁸, chiamato ad interagire con le esigenze militari, capace di informare e, nel tempo, arricchire di contenuti l’intera categoria delle norme di *ius in bello*.

In breve, il principio di umanità rappresenterebbe la stessa ragione giustificativa dell’esistenza dello *ius in bello*.

Ancorché una certa parte della dottrina abbia negato in passato l’esistenza di un principio di diritto internazionale generale di tal guisa⁹⁹, non può comunque disconoscersi, a tutt’oggi, la

che continui ad essere gestita da uomini per bene, i migliori a disposizione, in grado di mantenere il genio malefico sotto il controllo e il più possibile dentro la bottiglia. Guai se la guerra cadesse in mano ai malvagi, a coloro che da essa sono attratti, o agli incompetenti, o agli spaventati cronici, coloro che non riescono a guardare in faccia le cose sgradevoli senza fuggire”.

⁹⁰ Un primo approccio alla problematica richiama il concetto di diritto internazionale umanitario che “include le regole che, in tempo di conflitto armato, proteggono le persone che non prendono, o non prendono più, parte alle ostilità e pongono limiti all’impiego di mezzi e metodi di guerra”. Così *CICR. Diritto Internazionale Umanitario. Risposte alle vostre domande*, in http://www.dsmnet.it/micr/doc_diu/domande_diu.pdf, 4.

⁹¹ Sottolinea l’importanza della diffusione della conoscenza dei principi di diritto umanitario ai fini di una maggiore consapevolezza delle popolazioni in ordine a quei valori della persona considerati inviolabili MARCHEGGIANO A., *Il diritto umanitario è un bene per tutte le società*, in *Rivista Militare*, n° 6/2003, 92 ss.

⁹² Per evidenziare ciò, *CICR. Diritto Internazionale Umanitario*, cit., 7, si affida alle parole di Rousseau: “La guerra non è una relazione tra un uomo e un altro uomo, bensì una relazione tra Stati, in cui gli individui sono nemici solo per caso; non come uomini, nemmeno come cittadini, ma solo in quanto soldati (...). Poiché l’oggetto della guerra è quello di distruggere lo Stato nemico, sarà legittimo ucciderne i difensori finché questi imbracciano le armi; ma non appena essi le gettano e si arrendono, cessano in quel momento di essere nemici o agenti del nemico e tornano a essere semplicemente uomini, per cui non si ha più diritto sulla loro vita”.

⁹³ Contrariamente, in passato, è stato rilevato: “E poiché la guerra moderna impegna tutte le energie dello Stato, tutti i suoi sudditi e tutti i loro beni, il diritto internazionale generale consente a ciascuno dei belligeranti di colpire con tutti i mezzi il nemico in ciascuno di questi elementi di potenza, al fine di sconfiggerlo. Secondo il diritto internazionale generale ciascun belligerante può, in linea di principio, colpire inesorabilmente e senza esclusione di mezzi tutti i sudditi nemici, ed anzi, in taluni casi, tutti gli abitanti del territorio nemico e tutti coloro che, anche al di fuori del territorio nemico, usano le sue navi o i suoi aerei. Né vale obiettare che la guerra è un rapporto tra Stato e Stato e non tra individuo e individuo, perché è mediante individui che lo Stato fa la guerra; è quindi attraverso l’offesa arrecata agli individui di cui il nemico si serve a fini bellici, anche soltanto in maniera mediata e indiretta, che la guerra si vince”. Così SERENI A., *Ragione di guerra e principi di umanità nel diritto internazionale bellico*, in *Riv. Dir. Int.*, 1964, 170.

⁹⁴ Così DINI S., *Operazioni belliche internazionali e militari italiani*, in *Questione Giustizia*, n° 5, 1999, 857.

⁹⁵ “Il diritto perciò si rivolge alla realtà del conflitto senza considerare le ragioni o la legittimità del ricorso alla forza. Esso regola solamente quegli aspetti del conflitto che sono relativi a questioni di carattere umanitario. E’ questo il diritto conosciuto come *ius in bello* (diritto nella guerra). Le sue norme si applicano alle parti che combattono indipendentemente dalle ragioni del conflitto e a prescindere dal fatto che la causa sostenuta dall’una o dall’altra parte sia giusta”. Così *CICR. Diritto Internazionale Umanitario*, cit., 16.

⁹⁶ Per un approfondimento v. NIETO MARTÍN A., *La tutela dei diritti umani nel diritto penale militare e nelle situazioni di conflitto armato*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2008, 03, 1038 ss.

⁹⁷ In tal senso GREPPI E., *I crimini di guerra e contro l’umanità nel diritto internazionale. Lineamenti generali*, Torino 2001, 17.

⁹⁸ In tal senso v. SERENI A., *Ragione di guerra e principi di umanità*, cit., 173.

⁹⁹ Per un approfondimento v. SERENI A., *Ragione di guerra e principi di umanità*, cit., 174, il quale, peraltro sottolinea l’impostazione volta alla subordinazione del principio di umanità alla necessità militare riportando il

presenza di un insieme di norme, valori e principi che sono condivisi da ampia parte della comunità internazionale¹⁰⁰.

Norme che, con riferimento alle Costituzioni democratiche rappresentano il fondamento di inderogabili principi di civiltà giuridica, immanenti anche nel corso dell'emergenza bellica¹⁰¹.

Concretamente per *ius in bello* o, secondo un'accezione piuttosto ampia, per "diritto dei conflitti armati"¹⁰² deve intendersi la normativa volta alla disciplina della "violenza armata tra i belligeranti"¹⁰³, le modalità di condotta delle ostilità¹⁰⁴, il trattamento riservato alle vittime dei conflitti armati, il rispetto dei diritti dell'uomo, l'impiego delle armi"¹⁰⁵.

"Ogni perdita o deterioramento di beni, diritti o interessi, pubblici o privati, conseguente a un fatto bellico, rientra nell'ampia accezione di danno provocato direttamente o indirettamente dallo stato di guerra tra due o più Stati. – Normalmente – la violazione dei diritti personali o patrimoniali dei singoli, non è presa in considerazione come tale, bensì come violazione di un diritto dello Stato, di cui la persona danneggiata è cittadino, in base ai principi della responsabilità internazionale"¹⁰⁶.

E se, ancorché consistente, il pregiudizio arrecato ai beni materiali, suscettibili di diretta valutazione economico/patrimoniale, di una Nazione, difficilmente comporta rotture sostanziali dei primari valori costituzionali¹⁰⁷ potendo, al più, implicare la maturazione di un diritto al

brocardo in voga nel secolo scorso: "Vinci - facendo la guerra in conformità al diritto bellico, se puoi - ma in ogni caso e con qualsiasi mezzo vinci". Per un approfondimento sul rapporto necessità militare/attacco alla popolazione civile v. *Sent. Corte Militare d'Appello* 07/03/1998, in *L'Indice Penale*, 1998, 968.

¹⁰⁰ Per un approfondimento sull'evoluzione del diritto internazionale in materia di tutela dei diritti dell'uomo v. RONZITTI N., *Diritto internazionale per ufficiali della marina militare*, CeMiSS, Roma, 1993, 52 ss.

¹⁰¹ In tal senso si esprime AMATI E., *Quale repressione per i crimini di guerra?*, in *Indice Pen.*, 2000, 231.

¹⁰² Sottolinea CICR. *Diritto Internazionale Umanitario*, cit., 5: "I termini "diritto internazionale umanitario", "diritto dei conflitti armati" e "diritto della guerra" possono essere considerati equivalenti e la scelta dell'uno o dell'altro dipenderà essenzialmente dall'abitudine e dal tipo di pubblico. Le organizzazioni internazionali, le Università e gli stessi Stati tendono a preferire "diritto internazionale umanitario" (o "diritto umanitario"), mentre le altre due espressioni sono usate più comunemente nell'ambito specifico delle Forze Armate".

¹⁰³ Subito dopo la pace di Westfalia, l'accezione *ius in bello* significò "condurre la guerra in modo tale da infliggere il minor danno possibile alla società internazionale nel suo complesso, e consentire il raggiungimento di una pace stabile". Così HOWARD M., *L'invenzione della pace. Guerre e relazioni internazionali*, Bologna, 2002, 30.

¹⁰⁴ Analizza il problema dell'individuazione del momento a partire dal quale debbano considerarsi applicabili le norme di *ius in bello*, prendendo come punto di riferimento la nozione generica di conflitto armato, RONZITTI N., *L'Italia, il Golfo Persico e il diritto marittimo di guerra*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1988, 213 s., secondo cui: "Quando può dirsi che questo abbia inizio? Non sussiste alcun dubbio qualora un esercito attraversi la frontiera e penetri profondamente nel territorio altrui. Ma le ostilità possono essere compiute mediante operazioni di guerriglia e l'urto tra i due contendenti assumere le caratteristiche di un "conflitto a bassa intensità". La nozione di conflitto armato se interpretata alla luce del principio di effettività, prefigura l'esperimento di operazioni militari di una certa consistenza e durata. Ad esempio, sarebbe difficile considerare conflitto armato un isolato incidente di frontiera".

¹⁰⁵ Tale definizione è riportata in GREPPI E., *I crimini di guerra e contro l'umanità*, cit., 18. Focalizzano la propria attenzione sulla tutela della popolazione civile PALUMBO D., PALUMBO I., *La protezione della popolazione civile nei conflitti armati*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n°1/2003, 86, secondo cui: "I civili, cioè le persone protette, hanno diritto in ogni circostanza al rispetto della loro persona, del loro onore, dei loro diritti familiari, delle loro convinzioni e pratiche religiose, delle loro consuetudini e dei loro costumi. Essi saranno sempre trattati con umanità e protetti, in particolare, contro qualsiasi atto di violenza o di intimidazione, contro gli insulti e la pubblica curiosità. Le donne saranno specialmente protette contro qualsiasi offesa al loro onore e, in particolare, contro lo stupro, la coercizione alla prostituzione e qualsiasi offesa al loro pudore".

¹⁰⁶ Tale accezione è da ricondursi a DALLARI G., voce *Guerra (danni di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1992, 899. Per un approfondimento inoltre v. RONZITTI N., *Guerra*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII vol., Torino, 1993, 33 ss.

¹⁰⁷ Il coinvolgimento dei valori supremi dell'ordinamento emerge solo in quanto in seguito alla sconfitta possano derivare limiti di varia natura, in primo luogo, alla sovranità dello Stato. Questa può essere menomata in più casi: cessioni di porzioni del territorio dello Stato, assunzione di obblighi relativi al congelamento di risorse belliche, finanche ridefinizione dell'assetto politico-costituzionale dell'ordinamento. In tali casi è evidente che si prefigurino un nuovo ordine costituito; una nuova "costituzione materiale".

risarcimento del danno derivante dal fatto bellico¹⁰⁸, particolarmente grave può essere, invece, la lesione arrecata ai diritti umani e ad interessi fondamentali quali l'integrità del patrimonio ambientale (con le connesse ripercussioni sulla salute delle popolazioni interessate), artistico, culturale e paesaggistico¹⁰⁹, beni e valori d'imprescindibile rilievo all'interno di una moderna società civile¹¹⁰.

4. *Il difficile equilibrio tra esigenze di difesa e sicurezza e la salvaguardia dell'integrità dell'habitat naturale e della salute della popolazione.*

4.1. *Spunti di riflessione in merito alle conseguenze nefaste (talvolta silenti) delle operazioni militari condotte anche per fini di pacificazione internazionale.* – Parlare di ambiente e salute, rispetto alla guerra, sembra, naturalmente, una contraddizione in termini; la guerra porta distruzione: questa, ad una prima analisi, sembra l'unica conclusione possibile. E invece, se alla mera forza deve contrapporsi, anche in caso di conflitto, la maturazione di principi di civiltà giuridica che consentano di garantire effettività ai diritti fondamentali dell'uomo, rileva, per tale via, il doveroso riconoscimento di "regole di condotta" che impediscano ai belligeranti di arrecare un *vulnus* irrimediabile al patrimonio ambientale ed alla connessa salubrità dell'habitat naturale.

Disastri ambientali, in conseguenza di una guerra, possono naturalmente verificarsi, ma non sempre appaiono essere delle fatalità.

Una serie di esemplificazioni può rendere evidente il fenomeno: si pensi al disboscamento effettuato in Polonia dalle truppe tedesche nel corso della II guerra mondiale, all'uso di erbicidi e sostanze defoglianti usate dagli USA in Vietnam, al depauperamento nella ex-Yugoslavia di vari parchi naturali¹¹¹, all'incendio di pozzi di petrolio da parte del regime iracheno in seguito all'invasione del Kuwait¹¹², alla guerra meteorologica¹¹³.

Onde prevenire (ed impedire) il ripetersi di siffatti accadimenti, sono state approvate, nel tempo, numerose convenzioni internazionali tese a imbrigliare l'impiego di armi di distruzione di massa entro una cornice giuridica il più possibile restrittiva¹¹⁴ e volta a perseguire il fine di non proliferazione di armi chimiche, biologiche e nucleari¹¹⁵.

¹⁰⁸ Per un approfondimento, in merito, sulla legislazione italiana susseguente alla seconda guerra mondiale v. CORREALE G., *Guerra. III) Danni di guerra*, in *Enc. Giur.*, XV vol., 1989, 1 ss.

¹⁰⁹ Cfr. FRIGO M., *Questioni in tema di rivendicazione e restituzione di beni culturali di proprietà privata al termine di conflitti armati*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1998, 355 ss.; MANISCALCO F., *La tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *Jus*, 2000, 481 ss.; RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Torino, 2001, 219 ss.

¹¹⁰ È evidente che ciascuno dei profili qui evidenziati sia riconducibile sia alle missioni propriamente di guerra che alle operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcing*.

¹¹¹ In merito v. DACLON C. M., *Conflitti e ambiente*, in <http://www.cesdis.it/studi/art14.html>.

¹¹² Per una disamina della Commissione internazionale al fine di definire le problematiche connesse ai danni ambientali causati dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, v. RUOZZI, E., *La tutela dell'ambiente nell'ambito dei conflitti armati: il contributo della commissione di compensazione delle nazioni unite*, in *Ianus* n.2-2010, 1 ss.; CASTELLANETA M., *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente*, cit., 644 ss.

¹¹³ In merito alla guerra meteorologica e climatica è possibile beneficiare di un'analisi approfondita in RAPETTO U., DI NUNZIO R., *Le nuove guerre*, Milano, 2001, 237 ss. Invero, "con il termine "tecniche di modificazioni ambientali" si fa riferimento a qualsiasi tecnica per modificare – attraverso la manipolazione deliberata dei processi naturali – le dinamiche, la composizione o la struttura della Terra, della sua litosfera, idrosfera, ed atmosfera, o dello spazio esterno. La guerra ambientale viene definita come la premeditata modificazione o manipolazione dei sistemi naturali ecologici, come quello climatico e meteorologico, della terra, della ionosfera, della magnetosfera, del sistema tettonico a placche, e/o lo scatenamento di eventi sismici (terremoti) per causare intenzionalmente distruzioni fisiche, economiche e psico-sociali su prefissati obiettivi geofisici o su ambienti popolati, come parte di azioni belliche di natura strategica o tattica". Così CHOSSUDOVSKY M., *Tecniche di modificazioni ambientali (ENMOD) e variazioni climatiche. La manipolazione del clima per scopi militari*, trad. it. BETTIO C., in <http://www.resistenze.org/sito/os/dg/osdgaal6-006162.htm>.

¹¹⁴ Invero, secondo CASTELLANETA M., *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente causati nel corso di conflitti armati*, *Riv. Dir. Int.*, 3/1998, 636, "l'analisi dei trattati in materia di tutela dell'ambiente mostra l'assenza di disposizioni relative all'applicazione delle norme pattizie durante lo svolgimento

Al contempo, specifica attenzione è stata dedicata alla tutela dell'habitat naturale ed al divieto di utilizzare tecniche di modificazione dell'ambiente naturale per scopi militari o per qualsiasi altro scopo ostile (c.d. Convenzione ENMOD)¹¹⁶.

È maturata, per tale via, l'esigenza di affrontare, in via definitiva, la predisposizione di parametri, al contempo etici e giuridici, sulla scorta dei quali formulare un giudizio di liceità concernente le operazioni militari che, ancorché ritenute strategicamente rilevanti, possano concretamente arrecare un reale pregiudizio all'ecosistema¹¹⁷.

Dovrebbero, in tali casi, valere i principi di necessità e proporzionalità¹¹⁸, di modo che tollerabile appaia una menomazione dell'ambiente in quanto ciò sia necessario per il raggiungimento, per il tramite di una condotta proporzionata al fine perseguito, di un obiettivo bellico importante, che non possa essere altrimenti conseguito.

Invero, con particolare riferimento al principio di proporzionalità, si osserva, esso costituisce ormai patrimonio acquisito all'interno della Comunità internazionale tanto da essere pacificamente elevato a principio di diritto internazionale generale di modo da orientare l'operatore circa i limiti di liceità entro cui perimetrare le operazioni belliche.

Lo svolgimento delle ostilità, in tal contesto, non può certo prescindere dal rispetto dei principi di diritto umanitario in cui, a pieno titolo, il principio di proporzionalità assume un ruolo di primario rilievo nel conformare l'intervento militare alla salvaguardia di irrinunciabili, tali anche nel corso dell'emergenza bellica, diritti della persona.

Così, ai belligeranti è vietato infliggere sofferenze gratuite che non siano strettamente necessarie a conseguire uno specifico e significativo vantaggio militare.

L'azione militare intrapresa, cioè, deve esser sì adeguata in ordine all'effettivo conseguimento dell'obiettivo prefissato ma, al contempo, non deve costituire fonte di pregiudizio ingiustificato tale da alterare il rapporto tra danni arrecati e vantaggi conseguiti¹¹⁹.

di un conflitto, assenza che lascia aperta la questione della loro vigenza in caso di guerra. Tale questione pertanto può essere risolta solo attraverso un esame del contenuto degli obblighi contemplati in tali trattati per rilevare se sia possibile il loro adempimento durante un conflitto”.

¹¹⁵ Affronta la questione della natura giuridica del Trattato di non proliferazione nucleare sotto il profilo della natura consensualistica della sua formazione ovvero in relazione all'emersione di un principio di diritto internazionale generale, come tale vincolante per tutti gli Stati sovrani a prescindere dalla manifestazione della volontà di adesione all'Accordo, FOIS P., *Il consenso ad obbligarsi nel Trattato sulla non-proliferazione nucleare*, in *Riv. dir. internaz.*, 2008, 01, 39 ss.

¹¹⁶ In merito v. RUOZZI, E., *La tutela dell'ambiente nell'ambito dei conflitti armati*, cit., 12 ss.; CASTELLANETA M., *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente*, cit., 644 ss.

¹¹⁷ Per un approfondimento sul concetto di obiettivo militare strategico v. VIERUCCI L., *Sulla nozione di obiettivo militare nella guerra aerea: recenti sviluppi della giurisprudenza internazionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 2006, 03, 693 ss.

¹¹⁸ Sottolinea SBOLCI S., *La necessità militare nel diritto internazionale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III vol., Milano, 1958, 665: “...la necessità militare si manifesta, oltre che nell'elemento autorizzativo della violenza, anche in un elemento proibitivo che implica una valorizzazione della proporzionalità ad esso strettamente connessa. Questo elemento proibitivo sarebbe in grado di assolvere ad una funzione umanitaria determinando la formazione sia di specifiche regole internazionali che limitano la violenza bellica che di una regola generale che vieta ogni forma di violenza non necessaria allo scopo da conseguire...Pertanto ogni regola che ammetta deroghe per necessità militare contiene implicitamente un obbligo di osservare un rapporto di proporzione tra esigenze militari e danni prodotti alle persone, ai luoghi e ai beni protetti. I mezzi e i metodi di guerra impiegati per necessità militare non dovrebbero, pertanto, risultare eccessivi in relazione al fine perseguito”.

¹¹⁹ “Questo concetto è ben illustrato dal seguente esempio: l'utilizzo di munizioni all'uranio impoverito, lanciate con strumenti di precisione allo scopo di neutralizzare i mezzi corazzati operanti in una zona non densamente abitata, può essere giustificato sia alla luce del “*rational means test*”, a condizione che la quantità di munizioni e gli strumenti utilizzati siano idonei a raggiungere lo scopo prefissato, sia in virtù del “*least injurious means test*”, dato che ad oggi non esistono mezzi di offesa che consentano di ottenere lo stesso risultato militare (la perforazione della superficie dei mezzi corazzati) con minor danno. Tuttavia, i due parametri succitati rispondono a calcoli puramente razionali, relativi al rapporto fra mezzi adottati e fini perseguiti, che per loro natura non sono in grado di dare conto dell'intero spettro di valutazioni a cui l'autore e la vittima dell'attacco sono tenuti ad ispirarsi affinché la condotta sia considerata lecita. Viceversa, il principio di proporzionalità in senso stretto permette di comparare i vantaggi che le munizioni all'uranio impoverito consentono di ottenere (la perforazione di

A riprova di quanto detto è possibile citare l'art. 35 del I protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949¹²⁰ a norma del quale sono proibiti i mezzi e i metodi di combattimento “*concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale*”¹²¹.

Sulla scorta di tale disposto, insieme ad altri rilievi normativi di tipo convenzionale e ad un orientamento maturato all'interno della comunità internazionale e sempre più condiviso nel tempo, una parte della dottrina sostiene la formazione progressiva di una norma consuetudinaria capace di apporre un divieto di causare danni, consapevolmente e/o intenzionalmente, all'ambiente nel corso di un conflitto¹²² e, come tale, idonea a fondare un'interpretazione evolutiva dei valori formalizzati all'interno della Carta fondamentale di ciascuno Stato sovrano.

Peraltro, quanto deriva da tale impostazione tende a focalizzare la propria attenzione sulla “*natura in quanto tale, a prescindere dalla considerazione dell'ambiente dal punto di vista antropocentrico (che ha rilievo solo in base alle ripercussioni sulla vita e sulla salute dell'uomo), dal suo valore economico e dalla sua inclusione tra i beni civili*”¹²³.

Sembra imprescindibile, al contrario, una valutazione del bene ambiente correlata all'integrità psicofisica dell'individuo¹²⁴.

Emergono, a tal proposito, due ordini di problemi che, nel recente passato, hanno visto coinvolto direttamente il nostro Paese.

Il riferimento è relativo alle cd *jettison areas*¹²⁵ e all'uso dei proiettili ad uranio impoverito nel corso dell'intervento militare compiuto dalla Nato nella ex-Yugoslavia.

mezzi corazzati) con i danni da esse provocati. Poiché il diritto umanitario vieta danni collaterali eccessivi sia con riferimento alle perdite civili e al danneggiamento di beni civili che all'ambiente naturale, il principio di proporzionalità in senso stretto consente il bilanciamento fra i valori che l'ordinamento ritiene degni di tutela e i vantaggi attesi da ogni singolo attacco. In breve, i primi due parametri in cui si articola il principio di proporzionalità esplicano i loro effetti esclusivamente nel rapporto che l'attacco instaura fra i soggetti coinvolti, ossia l'idoneità del mezzo scelto per il raggiungimento del fine perseguito e la scelta del mezzo meno lesivo di diritti individuali; con il terzo parametro, invece, la comunità internazionale ha la possibilità di esprimere, attraverso l'operazione di bilanciamento, i valori che essa ritiene maggiormente degni di tutela giuridica in un determinato momento storico”. Così VIERUCCI L., *Sulla nozione di obiettivo militare nella guerra aerea: recenti sviluppi della giurisprudenza internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2006, 03, 709 s.

¹²⁰ Cfr. *I Protocollo sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali addizionale alle Convenzioni del 12/08/1949: Ginevra 08/06/1977*.

¹²¹ Affronta la problematica della liceità di alcuni sistemi d'arma e mezzi navali RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti*, cit., 249, secondo cui: “L'applicazione di questa regola renderebbe illecito l'uso di armi atomiche, qualora un'esplosione nucleare arrecasse all'ambiente marino i danni elencati dall'art. 35. Ma è difficile ammettere, ad esempio, che un sommergibile nucleare non possa essere attaccato, poiché la sua distruzione potrebbe provocare danni del genere. Conclusione assurda, poiché si finirebbe con l'accordare al sommergibile nucleare una sorta di immunità dalle operazioni belliche.” Molti strumenti bellici contemporanei – le bombe nucleari come quelle convenzionali sganciate dagli aerei – sono intrinsecamente illegittimi dal momento che tali armi sono ipso facto macchine di distruzione indiscriminata di massa, che non possono non uccidere e ferire un gran numero d'innocenti. Per questo motivo, l'uso di armi nucleari, o anche la minaccia di farvi ricorso, rappresenta un peccato ed un crimine contro l'umanità per il quale non ci può essere alcuna giustificazione”. Così, riprendendo il pensiero di Rothbard, LOTTINER C., *No welfare, no warfare*, in http://www.idealazione.com/quotidiano/6.altro/2005/2005-01-24_rivista_rothbard_lottieri.htm.

¹²² Cfr. CASTELLANETA M., *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente*, cit., 632 ss.

¹²³ Così CASTELLANETA M., *La responsabilità internazionale degli Stati per danni all'ambiente*, cit., 670.

¹²⁴ “Talune ripercussioni ambientali possono comportare nel breve e medio termine alterazione di equilibri sociali e politici nelle aree d'intervento, ad esempio compromettendo risorse ambientali, naturali o energetiche (acqua ecc.), e per questo la valutazione di tali danni, recati con l'intervento militare, deve essere più attenta e ponderata. Gli effetti di un intervento dovranno perciò tenere in maggiore considerazione non solo il danno contingente, che spesso si esaurisce in brevissimo tempo, ma quelle che possono risultare le conseguenze geopolitiche nel caso ad esempio di perdita di potenzialità d'utilizzo del territorio o di alterazione della disponibilità di risorse”. Così DACLON C. M., *I danni collaterali ambientali al centro dei colloqui Nato di Vyskov*, in <http://www.cesdis.it/studi/art9.html>

¹²⁵ Per un approfondimento v. RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti*, cit., 265 ss.

Per quel che attiene la prima problematica, con l'accezione di *jettinson areas*¹²⁶ si intendono quelle zone di fondo marino¹²⁷ utilizzate dagli aerei della Nato, di ritorno dalle missioni di guerra contro la Repubblica federale di Jugoslavia, per liberarsi delle bombe non impiegate¹²⁸.

La liceità di tale condotta è stata generalmente ammessa, anche se sono sorti alcuni dubbi in ordine all'opportunità che l'Italia subisse passivamente un potenziale disastro ecologico dovuto ad una eccessiva quantità di materiale bellico sganciato nell'Adriatico¹²⁹.

Se è vero che sulla piattaforma continentale le prerogative riconosciute allo Stato rivierasco non possono essere paragonate al contenuto della sovranità che il medesimo Stato esercita nelle proprie acque interne e nel mare territoriale, al tempo stesso un'acquiescenza alla condotta perpetrata dai bombardieri USA è stata da alcuni vista come una forma d'abdicazione incondizionata di propri interessi; condotta giudicata in contrasto con l'indipendenza e la sovranità dello Stato da interferenze esterne, ancorché le operazioni militari intraprese fossero inquadrabili in una comune azione armata.

Pur se tale posizione appare essere troppo rigida tenuto conto dell'effettivo sviluppo che, in concreto, ha contraddistinto la vicenda di interesse, si può, peraltro, sostenere che quest'ultima sia capace di fungere da precedente per una successiva chiara definizione e specificazione delle modalità di conduzione di un conflitto armato che siano più rispettose dell'ecosistema.

La seconda questione riguarda l'uso di particolari strumenti di guerra capaci di produrre effetti distruttivi anche a notevole distanza (di tempo e di spazio) dal conflitto.

I proiettili utilizzati dai bombardieri Usa durante l'intervento Nato in Kosovo nel 1999 erano contraddistinti dalla presenza di uranio impoverito, elemento che emette radiazioni debolmente penetranti quali, in particolare, le radiazioni alfa e che, *“dal punto di vista radiologico, ha una rilevanza sanitaria nel caso di esposizione interna, attraverso l'inalazione, l'ingestione o l'incorporazione attraverso le ferite”*¹³⁰.

In merito alla vicenda è sorta la questione della possibile correlazione esistente tra la diffusione statisticamente rilevante, nelle zone d'impiego di tali armamenti, di specifiche forme tumorali¹³¹ e la contaminazione del territorio dovuta alle polveri di uranio impoverito rilasciate dalle bombe in seguito all'esplosione¹³².

Dopo una prima fase di scetticismo è progressivamente emersa l'esigenza di fare chiarezza; ciò, peraltro, in ragione anche del fatto che la diffusione delle neoplasie ha interessato non solo la popolazione locale, rispetto a cui ancora oggi non è possibile disporre comunque di dati certi, ma anche personale dei contingenti militari impiegati in operazioni di *peace-keeping*.

In Italia, in seguito allo svilupparsi di vaste polemiche¹³³, è stata appositamente istituita una commissione di studi col compito di *“accertare tutti gli aspetti medico-scientifici dei casi*

¹²⁶ Per un approfondimento v. AA.VV., *Indagine sulla presenza di uranio nell'ambiente marino antistante la costa emiliano – romagnola*, in http://.arpa.emr.it/piacenza/download/allegato_radioat02.pdf e Atti Parlamentari, Seduta del 27 maggio 1999, www.camera.it.

¹²⁷ Nella specie, si trattava della piattaforma continentale, di pertinenza italiana, sul fondo del mar Adriatico.

¹²⁸ Per una disamina del problema v. CAFFIO F., *La dimensione marittima dell'operazione Nato Allied Forces*, *Riv. Mar.*, 2000, 2, 44 ss.

¹²⁹ Per una disamina della più ampia problematica concernente la presenza sui fondali del Mare Adriatico di un ingente quantitativo di bombe inesplose depositate già a partire della seconda guerra mondiale, v. AMATO E., *Residui bellici affondati in Basso Adriatico*, in www.biografiadiunabomba.it/icram-ipte.pdf.

¹³⁰ Così *Relazione preliminare della commissione istituita dal Ministro della Difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo, 19/03/2001*, in http://www.difesa.it/SMD/approfondimenti/Documents/uranio_impoverito/86390_relazione_preliminare.pdf, 12.

¹³¹ In particolare i linfomi di Hodgkin (LH), linfomi non Hodgkin (LNH) e leucemia linfatica acuta (LLA)

¹³² Si noti come studi sugli effetti deleteri dell'uranio impoverito risalgano nel tempo sin dalla fine degli anni '70; per un approfondimento v. DINUCCI M., *Sarà la sindrome dei Balcani? Uranio, petrolio: ingredienti di un disastro*, in <http://www.ilcolibri.it/modules.php?name=News&file=print&sid=34>.

¹³³ A titolo esemplificativo appare opportuno riportare alcuni passi dell'intervento, riportato in *Messa al bando e commissione d'inchiesta. La proposta dei Verdi*, in <http://lists.peacelink.it/armamenti/msg00438.html>, del 10/01/2001, del sen. Semenzato sulle comunicazioni dell'allora Ministro della Difesa Mattarella: “l'uso

*emersi e venuti all'attenzione in quest'ultimi tempi di patologie tumorali nel personale militare, in particolare in militari che hanno svolto attività operativa in Bosnia e Kosovo, verificando se esista correlazione con il munizionamento all'uranio impoverito impiegato in quell'area, ovvero se siano identificabili cause diverse all'origine di queste patologie*¹³⁴.

Le conclusioni preliminari cui è giunta la commissione sembravano in apparenza parzialmente rassicuranti;¹³⁵ nello stesso senso sono poi intervenute le pronunce definitive sia della Commissione ministeriale¹³⁶ sia delle due Commissioni parlamentari frattanto istituite¹³⁷.

dell'uranio impoverito, e il conseguente inquinamento del territorio del Kosovo per centinaia e forse migliaia di anni, rappresenta(va) una scelta in aperto contrasto con i fini umanitari dichiarati, cioè quelli di sostegno e difesa delle popolazioni... Purtroppo dobbiamo partire da una dura e drammatica realtà, quella delle sette morti e dei numerosi ammalati per quella che ormai viene definita la "sindrome dei Balcani"... Certo, può essere che non sia solo l'uranio la causa di quella che viene chiamata la "sindrome dei Balcani". Alcuni sollevano il concorso di altri fattori, il benzene, i vaccini, il bombardamento di fabbriche o depositi chimici. Può darsi. Siano gli scienziati a darci delle risposte. Ma anche qui è necessaria la massima trasparenza: ci dica la Nato, e se lo sa il Governo, se tra gli obiettivi distrutti dalla Nato nei pressi di Sarajevo erano compresi anche depositi di armi chimiche... E' necessario dare garanzie a quelle popolazioni per la libertà, per i diritti e per la tutela dei quali, non dimentichiamolo mai, sono stati fatti bombardamenti e interventi armati". Richiama con particolare attenzione esigenze di trasparenza sulla vicenda ROMANO S., *Il diritto di sapere*, in http://www.corriere.it/speciali/uranio/pop_romano1.html. L'esigenza di chiarezza deve, peraltro, essere considerata non solo rispetto al fondamentale diritto all'informazione della collettività su ciò che concerne la propria salute – diritto costituzionalmente statuito – ma si inquadra anche all'interno di un problema di correttezza istituzionale, da un lato, fra organi e poteri dello Stato, dall'altro nell'ottica della trasparenza dei rapporti di cooperazione internazionale nello svolgimento di operazioni di *peacekeeping*. A tal proposito è utile evidenziare alcune dichiarazioni rilasciate, dall'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa Generale Mario Arpino in sede di audizione innanzi alla IV Commissione Difesa della Camera dei Deputati in data 18.01.2001, in http://www.camera.it/dati/leg13/lavori/stencomm/04/indag/sicurezza_nei_balcani/2001/0118/s010.htm: "Ben venga l'indagine parlamentare e che sia a tutto campo; ma ormai il danno è fatto e, al di là dei risultati, non sarà facile ricostruire credibilità, immagine e motivazione... l'esplosione dell'argomento uranio impoverito avrà sicuramente dei risvolti positivi: già ora facciamo dei controlli medici di un tipo che prima non facevamo su tutto il personale... daremo più certezze e maggiori risposte. Ma di altamente negativo sono stati i toni e i modi in cui questo dibattito si è unilateralmente sviluppato. Infatti, senza tenere conto del morale di 8500 uomini impegnati nei Balcani e dell'apprensione di alcune decine di migliaia di congiunti in patria, senza prova alcuna si sono subito accreditate malattie e decessi all'uranio impoverito o alla scarsa salubrità dell'ambiente. Non è stato edificante per i soldati percepire dai mezzi d'informazione che la catena gerarchica in Italia veniva di fatto tacciata di incompetenza, irresponsabilità, infedeltà ed incuria nei loro confronti... Con stupore hanno visto dividere e classificare i nostri alleati tra buoni e cattivi, uranizzati e uranizzanti, come se non ne condividessero assieme, sul medesimo terreno, gli stessi rischi e gli stessi disagi".

¹³⁴ Così *Relazione preliminare della commissione istituita dal Ministro della Difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo, 19/03/2001*, in http://www.difesa.it/SMD/approfondimenti/Documents/uranio_impoverito/86390_relazione_preliminare.pdf, 1. In particolare con l. n° 27/01, in sede di conversione del d.l. n° 393/00, è stata disposta *ex art. 4 bis*, "la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani che a qualunque titolo hanno operato o operano nei territori della Bosnia-Herzegovina e del Kosovo, in relazione a missioni internazionali di pace e assistenza umanitaria... e dei familiari che con loro convivono o hanno convissuto". Ulteriormente è stata paventata la possibilità di effettuare "eventuali controlli sulle sostanze alimentari importate dai territori indicati".

¹³⁵ Cfr. *Relazione preliminare della commissione istituita dal ministro della difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo, 19 marzo 2001*, in http://www.difesa.it/SMD/approfondimenti/Documents/uranio_impoverito/86390_relazione_preliminare.pdf, 15 ss..

¹³⁶ Cfr. *Relazione preliminare della commissione istituita dal ministro della difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo*, cit. ; *Seconda relazione della commissione istituita dal ministro della difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo, 28 maggio 2001*, in www.uranioimpoverito.it/documenti/mandelli2.pdf; *Relazione finale della commissione istituita dal ministro della difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo, 11 giugno 2002*, in <http://web.peacelink.it/tematiche/disarmo/u238/documenti/mandelli3.pdf>. Per una serrata critica v. ACCAME F. *Manchevolezze ed errori nella relazione Mandelli*, in <http://saba.fateback.com/articoli/durelazioneaccame2.htm>.

In seguito, però, acquisita maggiore consapevolezza, la vicenda ha assunto di certo contenuti ben diversi¹³⁸.

Invero, sul punto è intervenuta copiosa giurisprudenza che, all'esito di apposite consulenze tecniche, ha riscontrato la sussistenza (diversamente da quanto in passato sostenuto in sede politica) di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito (ivi compreso il nesso di causalità intercorrente tra l'esposizione a polveri di uranio impoverito e l'insorgenza di neoplasie mortali)¹³⁹ sì da postulare l'ascrizione in capo allo Stato di una specifica responsabilità¹⁴⁰, fonte

¹³⁷ Cfr. *Relazione finale della Commissione istituita dal Ministro della Difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo*, 11 giugno 2002, in www.difesa.it nonché le precedenti *Relazione preliminare della Commissione istituita dal Ministro della Difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo*, 19 marzo 2001, www.difesa.it; *Seconda relazione della Commissione istituita dal Ministro della Difesa sull'incidenza di neoplasie maligne tra i militari impiegati in Bosnia e Kosovo*, 28 maggio 2001, www.difesa.it; *Relazione al Presidente del Senato ai sensi dell'art. 2 della deliberazione del Senato del 17 novembre 2004 sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione, approvata dalla Commissione nella seduta del 1° marzo 2006*, in www.senato.it; *Relazione al Presidente del Senato ai sensi dell'art. 2 della deliberazione del Senato dell'11 ottobre 2006 sulle risultanze dell'inchiesta svolta dalla Commissione, approvata dalla Commissione nella seduta del 12 febbraio 2008*, www.senato.it.

¹³⁸ Ed invero, "le preoccupazioni circa le conseguenze dell'uso di munizionamenti all'uranio impoverito sulle condizioni di salute della popolazione civile residente nelle zone dove esso è stato utilizzato, ha sollevato una serie di interrogativi che si sono estesi alle condizioni sanitarie del personale militare che si è trovato ad operare in quelle aree e che, ad oggi, non hanno ancora trovato una risposta definitiva. Tali preoccupazioni si sono rispecchiate anche in atti e deliberazioni delle organizzazioni internazionali e di organismi sovranazionali: il 5 dicembre 2007, infatti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò a larga maggioranza la risoluzione 62/30 *Effects of the use of armaments and ammunitions containing depleted uranium*, nella quale si evidenziavano i timori connessi all'uso militare dell'uranio impoverito e si esortavano gli Stati membri a pronunciarsi sui rischi per la salute derivanti dall'uso di armi all'uranio impoverito. Sulla scorta di tale risoluzione, il 22 maggio 2008, il Parlamento europeo approvò un'ampia risoluzione che, tra l'altro, esortava gli Stati membri dell'Unione europea ad applicare la citata risoluzione delle Nazioni Unite presentando una relazione illustrativa del loro parere sugli effetti dell'impiego di armi e munizioni contenenti uranio impoverito; invitava l'Alto rappresentante dell'Unione europea ad includere la necessità di riconsiderare la produzione e l'uso di munizioni all'uranio impoverito nella prossima revisione della strategia europea in materia di sicurezza; esortava gli Stati membri dell'Unione ad astenersi dall'uso di tali munizioni nel quadro delle future operazioni ESDP (*European Security and Defence Policy*); invitava gli Stati membri a creare un inventario ambientale delle aree contaminate da uranio impoverito (compresi i poligoni di prova o usati per esercitazioni) e a fornire pieno sostegno, anche di natura finanziaria, ai progetti di assistenza alle vittime e ai loro familiari, nonché alle operazioni di bonifica delle aree contaminate. In particolare, al punto 3, il Parlamento europeo invita il Consiglio e la Commissione a predisporre studi sugli effetti derivanti dall'uso del munizionamento all'uranio impoverito. L'invito rivolto agli Stati membri a fornire sostegno ai progetti di assistenza alle vittime e alle famiglie pur nella dichiarata assenza di una certezza scientifica piena sulla riconducibilità della causa delle patologie ad un determinato agente patogeno, sembrerebbe una precisa indicazione a considerare essenziale ai fini dell'erogazione di benefici previdenziali e/o assistenziali il dato della concomitanza tra esposizioni e malattie, poiché subordinare la concessione di detti trattamenti alla dimostrazione di un nesso causale diretto, ad oggi non dimostrabile né escludibile con certezza inoppugnabile, implica nei fatti un vero e proprio azzeramento della platea dei potenziali beneficiari. Inoltre, nella Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2010, sull'attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune (2009/2198(INI)), al punto 56, viene ribadito il «sostegno incondizionato a favore di un disarmo più vasto e di una totale messa al bando delle armi, come quelle chimiche e biologiche, delle mine antiumano, delle munizioni a grappolo e all'uranio impoverito, che causano grandi sofferenze alla popolazione civile». Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013*, in www.senato.it, 15 s.

¹³⁹ In termini generali, viene evidenziato che "la probabilità di causa viene definita come il rapporto tra l'eccesso di rischio relativo il rischio relativo secondo una espressione che consente di ottenere n valore percentuale compreso tra lo 0 e il 100 per cento. È prassi diffusa in ambito assicurativo considerare il valore del 50 per cento come soglia per il riconoscimento della causa di servizio o di malattia professionale, ma in ambito civile e penale vengono assunti di solito valori più alti, anche prossimi al 100 per cento". Così Commissione

di danno risarcibile in favore delle vittime e dei loro familiari¹⁴¹, denegando la tutela richiesta solo a fronte del difetto di dimostrazione della possibile esposizione dei soggetti colpiti da gravi patologie a particelle di uranio impoverito¹⁴².

parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 24. In merito v. anche Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, nonché le popolazioni civili nei teatri di conflitto e nelle zone adiacenti le basi militari sul territorio nazionale, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico. Istituita con deliberazione del Senato dell'11 ottobre 2006. Relazione al presidente del Senato ai sensi dell'articolo 2 della deliberazione del Senato dell'11 ottobre 2006 sulle risultanze dell'inchiesta svolta dalla Commissione, in www.senato.it, 7 ss. Invero, "ove risulti accertato che: 1) la prolungata esposizione all'uranio impoverito di un militare, il quale operava in zona contaminata perché in precedenza interessata da operazioni belliche effettuate utilizzando proiettili contenenti tale sostanza, ha determinato, quanto meno quale fattore concausale, l'insorgenza di una patologia tumorale; 2) il ministero della difesa non ha adottato alcuna misura cautelativa; l'obbligo di risarcire il danno biologico riportato dal dipendente grava sull'amministrazione, che all'uopo è tenuta a formulare un'offerta, ai sensi dell'art. 35 comma 2 d.lg. n. 80 del 1998, basandosi, ai fini della determinazione del quantum, sulla percentuale di compromissione dell'integrità psicofisica accertata dal consulente tecnico d'ufficio con riferimento alla data di effettuazione dell'intervento chirurgico subito dal militare, nonché sulle tabelle all'uopo predisposte dal tribunale di Milano, tenendo presente che il debito in questione è di valore e operando un opportuno e motivato aumento personalizzato nell'ambito della misura massima prevista dalle citate tabelle". Così T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 05/08/2010, n. 17232.

¹⁴⁰ "Configura un'ipotesi di violazione degli obblighi contrattuali di cui all'art. 2087 c.c. la mancata adozione delle cautele e delle misure di sicurezza a garanzia dell'integrità psicofisica del personale militare impegnato in zone in cui siano noti i rischi di contaminazione e le conseguenti patologie". Così Tribunale Roma, sez. XIII, 15/07/2009, n. 16320.

¹⁴¹ "Al coniuge di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito spetta il risarcimento del danno patrimoniale conseguente al venir meno del sostentamento, liquidato in relazione ai redditi della vittima e alla sua età al momento della morte, tenendo conto dei futuri aumenti stipendiali. Ai prossimi congiunti di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito spetta il risarcimento del danno morale da lesione del rapporto di parentela, liquidato sulla base delle apposite tabelle in uso presso l'ufficio giudiziario (con cui si prevede un sistema a punti, fondato sull'attribuzione al danno di un punteggio numerico a seconda della sua presumibile entità e sulla moltiplicazione di tale punteggio per una somma di denaro, che costituisce il valore ideale di ogni punto) Ai prossimi congiunti di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito non spetta alcunché, a titolo di risarcimento, "iure hereditario" o "iure proprio", del danno esistenziale, inteso quale figura descrittiva di un particolare aspetto del danno non patrimoniale, in mancanza della dimostrazione di un pregiudizio permanente conseguente al fatto dannoso, sia in capo al "de cuius", sia in capo agli eredi. Ai prossimi congiunti di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito spetta il risarcimento "iure hereditario" del danno biologico e morale, intesi quali figure descrittive di particolari aspetti del danno non patrimoniale patito dal *de cuius*, la cui quantificazione non può basarsi soltanto sui criteri tabellari, ma deve essere adeguata in considerazione della giovane età della vittima e della gravità della malattia e del periodo di sopravvivenza (nella specie, è stata liquidata a detto titolo la somma di centomila euro, da ripartire tra gli eredi secondo i criteri della successione legittima). Ai prossimi congiunti di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito non spetta alcunché, a titolo di risarcimento "iure proprio" del danno biologico, inteso quale figura descrittiva di un particolare aspetto del danno non patrimoniale, in mancanza di elementi concreti dai quali si possa desumere che la sofferenza conseguente al grave lutto permanga, con la stessa intensità e le medesime conseguenze, per tutta la vita. Il Ministero della difesa, avendo colposamente omissso di adottare tutte le opportune cautele onde scongiurare i rischi derivanti dall'esposizione all'uranio impoverito, è responsabile della morte di un militare, ascrivibile a una patologia contratta nel corso di una missione in una zona dove tale elemento radioattivo era utilizzato (nella specie, la vittima aveva partecipato alla missione in Kosovo). È necessario risarcire i congiunti del soldato italiano morto di tumore al ritorno dal Kosovo: si configura un nesso eziologico fra la missione e il linfoma di Hodgkin diagnosticato al militare e da mettere in relazione all'uranio impoverito contenuto nelle munizioni utilizzate sul teatro delle operazioni. In capo al ministero della Difesa si configura una responsabilità ex art. 2043 c.c. ("fatto illecito") per non aver tutelato abbastanza i suoi dipendenti: non conta che il giovane

In particolare, è stato osservato, la domanda di risarcimento del danno proposta dagli eredi del militare per lesione dell'integrità psico-fisica, alla stregua della natura, dei tempi e delle modalità del fatto denunciato, (contaminazione da sostanze nocive all'estero e nel corso di specifiche operazioni belliche), oltre che in ragione della condotta addebitata all'amministrazione (totale assenza di informazioni adeguate sul rischio e la mancata adozione di convenienti misure protettive), deve essere qualificata come diretta a far valere una responsabilità di natura contrattuale¹⁴³.

In tal contesto, il Ministero della difesa, ove abbia totalmente ommesso gli interventi protettivi per i militari impiegati in operazioni belliche all'estero, è tenuto a risarcire i danni subiti *iure proprio*, per la perdita del rapporto parentale e per la lesione dell'integrità morale, dai genitori e dai fratelli di un militare deceduto a seguito della malattia contratta per la contaminazione da uranio impoverito nel corso di tali operazioni¹⁴⁴.

Circa la tipologia di pregiudizi risarcibili, poi, è stato osservato che ai prossimi congiunti di un militare deceduto per una patologia derivante dall'esposizione all'uranio impoverito non spetta alcunché, a titolo di risarcimento, "*iure hereditario*" o "*iure proprio*", del danno esistenziale, inteso quale figura descrittiva di un particolare aspetto del danno non patrimoniale, in mancanza della dimostrazione di un pregiudizio permanente conseguente al fatto dannoso, sia in capo al "*de cuius*", sia in capo agli eredi ovvero "*in mancanza di elementi concreti dai quali si possa desumere che la sofferenza conseguente al grave lutto permanga, con la stessa intensità e le medesime conseguenze, per tutta la vita*"¹⁴⁵; spetta, però, il risarcimento "*iure hereditario*" del danno biologico e morale, intesi quali figure descrittive di particolari aspetti del danno non patrimoniale patito dal *de cuius*, la cui quantificazione non

scomparso nel 2005 fosse un volontario" Così Tribunale Roma, sez. XII, 01/12/2009, n. 10413. Sul punto v. anche T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 28/11/2007, n. 15430. Per un commento v. MANTELERO A., *La svolta nelle controversie sull'uranio impoverito*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2009, 12, 2492 ss.

¹⁴² "Ove il ricorrente abbia svolto un servizio di leva più che altro a contatto con armi che per la loro funzione non sono armi anticarro, è da escludersi il contatto diretto con la sostanza dal medesimo indicata, che risulta rinvenuta solo in teatri bellici in senso stretto". Così T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 30/04/2012, n. 724. "Il militare che sia stato dispensato dal servizio per inidoneità in quanto affetto da patologia tumorale (nella specie, linfoma di Hodgkin), non ha diritto alla pensione privilegiata tabellare, in difetto di prova circa la dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta, qualora non sia mai stato inviato in missioni internazionali e non risultino dimostrate né la presenza di uranio impoverito nei munizionamenti impiegati durante l'addestramento, né la contaminazione con tale sostanza durante la pulizia di automezzi rientrati da missioni all'estero". Così Corte Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 13/12/2011, n. 727.

¹⁴³ Cfr. Tribunale Cagliari, 04/08/2011. Per un commento v. RODRIQUEZ S., *Missioni all'estero e uranio impoverito: la responsabilità del Ministero della Difesa nei confronti dei propri dipendenti*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2012, 02, 619 ss. In merito va precisato che "l'azione volta a conseguire il risarcimento del danno biologico, proposta da un militare che deduce di aver contratto una patologia tumorale ricollegabile all'esposizione all'uranio impoverito, rimproverando al Ministero della difesa di aver impiegato tale sostanza in una missione all'estero senza alcuna protezione specifica, pur nella consapevolezza della sussistenza di concreti fattori di rischio, in quanto riguarda una questione riferibile al rapporto di impiego di personale non contrattualizzato della p.a., è devoluta alla giurisdizione esclusiva del g.a.". Così T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 05/08/2010, n. 17232.

¹⁴⁴ Cfr. Tribunale Cagliari, 04/08/2011. Nello stesso senso v. Tribunale Firenze, 19/12/2008. Invero, "è necessario risarcire i congiunti del soldato italiano morto di tumore al ritorno dal Kosovo: si configura un nesso eziologico fra la missione e il linfoma di Hodgkin diagnosticato al militare e da mettere in relazione all'uranio impoverito contenuto nelle munizioni utilizzate sul teatro delle operazioni. In capo al ministero della Difesa si configura una responsabilità ex art. 2043 c.c. ("fatto illecito") per non aver tutelato abbastanza i suoi dipendenti: non conta che il giovane scomparso nel 2005 fosse un volontario". Così Tribunale Roma, sez. XII, 01/12/2009, n. 10413. Secondo altra prospettiva, "configura un'ipotesi di violazione degli obblighi contrattuali di cui all'art. 2087 c.c. la mancata adozione delle cautele e delle misure di sicurezza a garanzia dell'integrità psicofisica del personale militare impegnato in zone in cui siano noti i rischi di contaminazione e le conseguenti patologie". Così Tribunale Roma, sez. XIII, 15/07/2009, n. 16320. Per un commento v. MANTELERO A., *La svolta nelle controversie sull'uranio impoverito*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2009, 12, 2492 ss.

¹⁴⁵ Cfr. Tribunale Roma, sez. XII, 01/12/2009, n. 10413.

può basarsi soltanto sui criteri tabellari, ma deve essere adeguata in considerazione della giovane età della vittima e della gravità della malattia e del periodo di sopravvivenza¹⁴⁶.

Quanto, poi, ai criteri da impiegare in ordine alla quantificazione del ristoro, è stato affermato che *“ben può farsi riferimento ai criteri previsti dalla legislazione nazionale in materia di danni riportati dalle vittime di azioni di terrorismo e di criminalità organizzata, per come disciplinati dagli artt. 1 ss., l. n. 302 del 1990 - nel caso in cui si debba procedere al risarcimento dei danni derivanti da infermità contratte per causa di servizio, subito dopo essere stati inviati in missione nel Golfo Persico, per essere stati esposti a radiazioni ionizzanti e a polveri provenienti dall'esplosione di dardi arricchiti con uranio impoverito”*¹⁴⁷.

Orbene, pur a fronte di tali pronunciamenti, in assenza di una certezza scientifica circa la correlazione intercorrente tra l'esposizione a particelle d'uranio impoverito e l'insorgenza di gravi malattie, è emersa la necessità di conformare la condotta dell'amministrazione militare al noto principio di precauzione¹⁴⁸, *“anche tenendo nella dovuta considerazione la necessità di una valutazione puntuale e rigorosa del tipo di patologie osservate dal punto di vista clinico, con un inquadramento eziologico ed epidemiologico correlato alle specifiche situazioni ambientali, organizzative e operative nelle quali esse si manifestano”*¹⁴⁹.

Invero, a prescindere dai profili strettamente risarcitori, conseguenti all'accertamento della sussistenza di tutti i presupposti, oggettivi e soggettivi, connessi alla responsabilità civile, la posizione rivestita da parte dei soggetti ammalatisi in seguito all'esposizione all'uranio impoverito, nonché da parte dei loro familiari, si è tradotta nell'adozione anche di misure di tipo assistenziale ancorché, in sede di prima applicazione, sono sorte numerose perplessità in merito all'effettiva idoneità della disciplina introdotta al fine di assistere e ristorare adeguatamente le vittime dell'uranio impoverito¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Cfr. Tribunale Roma, sez. XII, 01/12/2009, n. 10413.

¹⁴⁷ Così T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 28/11/2007, n. 15430.

¹⁴⁸ *“Una applicazione di tale principio deve, ovviamente, riguardare ed essere al centro di ogni fase della più complessiva funzione di tutela della salute del personale militare e delle popolazioni potenzialmente esposte agli effetti delle attività militari. Ciò significa in dettaglio: 1) che debbono essere evitate e inibite quelle attività che comportino il verificarsi di situazioni di rischio di natura chimica, fisica o biologica non controllabili con misure di «contenimento» o minimizzazione «alla fonte» ovvero non suscettibili di poter essere contenute o rapidamente risanate per quanto riguarda l'impatto ambientale, le implicazioni sulla catena alimentare, gli effetti di esposizione sull'uomo anche con l'impiego di mezzi di protezione individuale; 2) che non possano essere effettuate operazioni da parte del personale senza l'impiego delle misure organizzative, delle procedure o istruzioni operative per la sicurezza, ivi compresi gli impieghi obbligatori dei dispositivi di protezione individuale (DPI); 3) che ogni attività di somministrazione di farmaci, vaccini, antidoti e ogni intervento medico-chirurgico suscettibile di determinare effetti iatrogeni debbano essere effettuati tenendo conto della particolare situazione individuale, in relazione a specifiche indicazioni cliniche e vengano praticati: . previa puntuale raccolta e registrazione di anamnesi mirata e specifica per il tipo di intervento da effettuare, . previa l'acquisizione di consenso informato all'effettuazione dell'intervento con illustrazione puntuale degli effetti e dei rischi legati all'intervento stesso e alla sua mancata esecuzione secondo le disposizioni di legge, . con rigoroso rispetto dei protocolli e dei calendari previsti”*. Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013*, in www.senato.it, 124 s.

¹⁴⁹ Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013*, in www.senato.it, 125.

¹⁵⁰ Cfr. *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in*

Orbene, a fronte del possibile *vulnus* correlato all'impiego di proiettili arricchiti (si perdoni il gioco di parole) con uranio impoverito, alla luce delle superiori osservazioni, è naturale nutrire consistenti perplessità in merito alla liceità dell'utilizzo di tale munizionamento anche laddove esso si riveli strategicamente necessario per conseguire fini bellici; il prezzo da pagare, considerata la diffusione incontrollata e, nel tempo, indeterminata, di patologie tumorali tra i militari e le popolazioni stanziati sui territori interessati dalle operazioni militari sembra essere davvero intollerabile¹⁵¹.

La questione è sicuramente di più ampio respiro; non riguarda solo l'uranio impoverito, ma, più in generale, l'impiego di armi di distruzione di massa il cui potenziale offensivo è destinato a ripercuotersi anche a carico della salubrità dell'ambiente e, conseguentemente, delle generazioni future.

In breve, può dirsi che la civiltà giuridica di un popolo si misura anche, nel corso di un conflitto, dalla volontà di non infliggere al nemico sofferenze non necessarie; in tal senso, se l'Italia davvero "riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" non può che impegnarsi in ambito internazionale per sostenere la messa al bando di armi non convenzionali.

Se questa è la strada da intraprendere, ciò peraltro non significa che sia facilmente percorribile; bisogna fare i conti con una realtà in cui l'instabilità internazionale e le nuove forme di terrorismo sempre più esaltano la politica della deterrenza che presuppone l'esistenza di un potenziale bellico adeguato a resistere a minacce capaci di attentare alla stessa esistenza dello Stato.

4.2. *Spunti di riflessione in merito alle condizioni ed ai limiti di liceità dell'impiego di mezzi e strumenti di difesa militare del territorio in tempo di pace.* – Le preoccupazioni sorte con riferimento al *vulnus* arrecato alla salute umana dall'esposizione a polveri d'uranio impoverito hanno costituito l'occasione, poi, per svolgere una ponderata riflessione circa la predisposizione di strumenti preposti a garanzia della difesa e sicurezza del territorio, ovvero funzionali all'espletamento dei compiti istituzionali propri dell'amministrazione militare, con particolare riferimento alle dotazioni di protezione dal rischio di esposizione ad agenti nocivi¹⁵² e all'attività di addestramento condotta all'interno dei poligoni di tiro¹⁵³.

relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 128 ss..

¹⁵¹ Per un approfondimento sulla consistenza del principio di precauzione in diritto pubblico v. DE LEONARDIS M., *Tra precauzione e ragionevolezza*, in www.federalismi.it/federalismi/document/30102006025016.pdf.

¹⁵² Nel tempo è stato possibile rilevare, ad esempio, "tre distinte fasi dell'atteggiamento della Marina militare verso le problematiche dei danni alla salute derivanti da esposizione all'amianto: una prima fase, precedente al 1986, fa registrare l'assenza di misure di protezione dal rischio derivante dall'esposizione all'amianto; dal 1986, sulla base di alcune circolari del Ministero della sanità, la Marina militare iniziò a prendere alcune iniziative, peraltro limitate e di carattere puramente formale, nel presupposto che si dovesse comunque continuare ad utilizzare il naviglio esistente, malgrado la presenza di amianto. Infine, successivamente all'indagine avviata nel 2002 dalla Procura di Padova, la Marina militare ha preso atto della gravità del problema e della necessità di adottare misure efficaci. A tale proposito occorre rilevare che nel 2012 la Marina militare ha completato la mappatura dei siti, navi comprese, dove ancora si registra la presenza di amianto, sui rischi del quale, peraltro, oggi il personale è formato ed informato in modo soddisfacente". Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 164.*

¹⁵³ "Una profonda impressione ha destato nella Commissione la parte delle comunicazioni del dottor Fiordalisi relative alla notizia del ritrovamento di una vera e propria discarica nella zona di Is Pibiris. Qui sono stati interrati, su una superficie di circa un ettaro, e per una profondità da tre a cinque metri, rilevanti quantità di rifiuti pericolosi

In merito, pur non essendo stata riscontrata la presenza di munizionamento arricchito con uranio impoverito impiegato all'interno del territorio nazionale, sono state però accertate possibili fonti di contaminazione, causa di un evidente degrado ambientale, frutto di un'insufficiente opera di bonifica, dovuta *ex lege*, in seguito alla conclusione delle attività addestrative¹⁵⁴ che, è stato sottolineato, in uno con il *vulnus* alla salubrità dei luoghi, ingenera anche l'insorgenza di consistenti esborsi economici correlati alle risorse da impiegare in conseguenza della "tardiva" messa in sicurezza del territorio¹⁵⁵.

Sul punto, di recente, è stato posto "il problema di una modifica della normativa vigente: in particolare, l'Aeronautica militare segnala l'esigenza di modificare il decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento all'individuazione dei valori di concentrazione soglia di contaminazione applicabili alle aree militari, al fine di pervenire ad una chiara tipizzazione dell'esercizio dello strumento militare, anche per quanto concerne i poligoni"¹⁵⁶.

(comprendenti amianto, impianti elettronici, gomme di camion, batterie e accenditori per missili, rocchette di fili di rame di missili teleguidati e parti di missili anticarro). Inoltre, la discarica si trova sopra la «testata» di un'asta fluviale che alimenta il fiume Flumendosa, a non più di un chilometro e mezzo dall'abitato del comune di Perdasdefogu". Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in .senato.it, 65. Sul punto v. anche Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, nonché le popolazioni civili nei teatri di conflitto e nelle zone adiacenti le basi militari sul territorio nazionale, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico. Istituita con deliberazione del Senato dell'11 ottobre 2006. Relazione al presidente del Senato ai sensi dell'articolo 2 della deliberazione del Senato dell'11 ottobre 2006 sulle risultanze dell'inchiesta svolta dalla Commissione, in www.senato.it, 8.*

¹⁵⁴ Cfr. *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 15 s.*

¹⁵⁵ "D'altra parte, non si può non considerare che il degrado del territorio ed i rischi per la salute umana derivanti da un'intensa attività militare, se devono essere valutati prioritariamente alla stregua dei principi costituzionali di tutela della dignità della persona e della sua integrità psicofisica e della tutela del patrimonio ambientale, possono comportare anche oneri finanziari molto gravosi a carico della collettività, sia direttamente, se si considerano gli oneri finanziari legati all'attuazione delle bonifiche e al pagamento degli indennizzi alle vittime, anche al netto dei risarcimenti che possono essere erogati in base a sentenze della magistratura, sia indirettamente, se si considera il danno che il protrarsi di una situazione di incertezza produce a carico delle attività produttive dei territori dove siano stati accertati livelli anomali di inquinamento, come nel caso della Sardegna, soprattutto per quello che riguarda il settore agricolo e dell'allevamento". Così *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in .senato.it, 80.*

¹⁵⁶ Cfr. *Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del*

Acclerate dette criticità, è stata così ben accolta l'idea di predisporre un “*modello avanzato di «disciplinare di tutela ambientale» da adottarsi per tutti i poligoni, che dovrebbe prevedere la valutazione delle caratteristiche naturali e la determinazione dei limiti d'impiego specifici per ciascun sito; l'adozione di più dettagliate «schede di sostenibilità ambientale» per le diverse tipologie di armamento; la definizione di elementi organizzativi e procedurali della struttura di prevenzione e protezione in materia di sicurezza del lavoro; l'effettuazione di periodiche e mirate campagne di monitoraggio*”¹⁵⁷.

Ciò allo scopo di “*assicurare anzitutto a chi risiede all'interno o ai margini di essi, che le attività si svolgano in sicurezza e senza rischi per la salute e l'ambiente, rimuovendo una condizione di incertezza che si protrae da anni e che si ritorce solo in un danno per i residenti e per le economie locali, colpite nelle loro produzioni tradizionali, soprattutto agropastorali, senza che interventi adeguati, anche della mano pubblica, consentano di assicurare un effettivo sostegno all'occupazione, realizzabile solo attraverso l'attuazione di un programma di riutilizzo del territorio che, una volta risanato, deve anche godere di vere opportunità di crescita*”¹⁵⁸.

Di recente, poi, preoccupazioni simili, ancorate al noto problema del bilanciamento tra esigenze di difesa e sicurezza e salvaguardia dell'integrità dell'habitat naturale e della salute della popolazione, sono sorte in merito alla predisposizione di adeguate misure di tutela in favore delle comunità locali il cui territorio è interessato dall'installazione di infrastrutture deputate alla difesa militare suscettive di ingenerare, però, l'insorgenza della possibile esposizione a pericolo della salubrità dei luoghi.

Tali vicende hanno costituito già in passato – e tutt'ora rappresentano – il banco di prova in merito all'accertamento del riconoscimento in capo alla cittadinanza della facoltà di influenzare le politiche di difesa laddove queste si traducano nella potenziale aggressione ad interessi fondamentali dell'individuo non immediatamente connesse ad emergenze belliche ma, per contro, correlate ad attività di pianificazione urbanistica ed infrastrutturale di dotazioni funzionali all'assolvimento dei compiti istituzionali cui l'amministrazione militare è deputata.

Rileva, in primo luogo, la nota questione concernente la realizzazione dell'impianto di telecomunicazione MUOS (*Mobile User Objective, System*) presso la stazione *Naval Radio Transmitter Facility* (NRTF) sita all'interno della riserva naturale ricompresa nel territorio del comune di Niscemi.

In merito, sono immediatamente sorte perplessità circa la potenziale nocività delle emissioni elettromagnetiche connesse alla installazione e funzionamento di tale infrastruttura¹⁵⁹; da studi

9 gennaio 2013, in www.senato.it, 68 s.. Proprio in merito al Poligono di Salto di Quirra si veda la “*Descrizione sintetica problematiche epidemiologico-ambientali e compendio norme di linguaggio sull'argomento, redatto a cura del Ministero della Difesa,* in [www.goleminformazione.it/media/k2/attachments/Ministero della Difesa Poligono interforze del Salto di Quirra_1.pdf](http://www.goleminformazione.it/media/k2/attachments/Ministero_della_Difesa_Poligono_interforze_del_Salto_di_Quirra_1.pdf)

¹⁵⁷ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 68 s.

¹⁵⁸ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 95 s.

¹⁵⁹ Per una disamina, in generale, del pericolo connesso all'emissione di onde elettromagnetiche v., *ex multis*: BARNESCHI G., *Violazione dei limiti in materia di emissioni elettromagnetiche e normativa applicabile*, in *Dir.*

scientifici condotti, infatti, è emerso che i rischi per la salute della popolazione dovuti all'irraggiamento diretto¹⁶⁰, nonché le possibili ripercussioni sulla sicurezza dei trasporti (in considerazione della presenza, in prossimità dei luoghi interessati, di tre infrastrutture aeroportuali)¹⁶¹ e, infine, la non remota ipotesi di alterazione dell'equilibrio naturale (in ordine ai flussi migratori di volatili e al processo di impollinazione dei fiori da parte di sciami d'api sensibili a certe radiofrequenze) costituiscono fattori di grande preoccupazione che, nel medio-lungo periodo, possono tradursi in un reale nocumento alla salubrità dei luoghi¹⁶².

Al di là delle iniziative politiche intraprese¹⁶³, da un lato, si è assistito alla proposizione di un ricorso giurisdizionale a cura del Comune di Niscemi (che, però, allo stato non sembra essere destinato all'accoglimento in ragione della contraddittorietà della posizione assunta, nel tempo, dall'amministrazione comunale che, ancorché ora insorta contro il progetto, aveva in precedenza manifestato, in sede di conferenza dei servizi, il proprio assenso)¹⁶⁴ e, dall'altro, in via cautelare, è intervenuto pure un provvedimento di sospensione delle autorizzazioni all'esecuzione dei lavori rilasciate in passato dalla Regione Siciliana in attesa della definizione

Informatica, 2009, 02, 254 ss.; MAZZOLA M.A., *Immissioni elettromagnetiche e responsabilità civile*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 3-4, 526 ss.; NARDELLI M., *Le immissioni elettromagnetiche tra incertezze scientifiche e certezze legislative*, in *Giur. Merito*, 2009, 12, 2964 ss.; CERUTI M., *Il rischio intollerabile delle onde elettromagnetiche da elettrodotti e i poteri di bilanciamento del giudice ordinario ex art. 844 c.c.*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2006, 02, 333 ss.; MAZZOLA M.A., *L'insostenibile leggerezza dell'essere umano esposto alle onde (immissioni elettromagnetiche da elettrodotti e responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia)*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2005, 01, 157 ss.; MAZZOLA M.A., *Tutela della salute da immissioni elettromagnetiche da elettrodotti: la giurisprudenza tra certezza ed incertezza*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2004, 05, 730 ss.; MAZZOLA M.A., *Immissioni elettromagnetiche da elettrodotti e tutela della salute*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2003, 06, 1082 ss.; ROLANDO E., *Riparto di poteri e competenze fra Stato ed Enti locali in materia di inquinamento derivante da onde elettromagnetiche: un "punto di equilibrio" fra tutela della salute ed interesse nazionale allo sviluppo energetico*, in *Resp. civ. e prev.*, 2004, 02, 442 ss.; ROLANDO E., *Inquinamento derivante da onde elettromagnetiche. Disciplina normativa, profili di riparto di competenze e principio di precauzione*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2003, 01, 174 ss.

¹⁶⁰ Dà conto di alcuni studi effettuati già nel corso degli anni '60 in merito alla nocività dell'esposizione prolungata a fonti di emissione di onde elettromagnetiche dovute allo svolgimento di attività nelle vicinanze di stazioni radio base CLERINI B., *Inquinamento elettromagnetico e tutela della salute*, in *Dir. famiglia*, 2005, 03, 1085 ss.

¹⁶¹ “Gli studi preliminari effettuati avevano sconsigliato l'ipotesi della collocazione presso la base di Sigonella per le possibili interferenze tra il sistema MUOS stesso e i sistemi di comunicazione della base stessa, quelli dei velivoli ivi operanti e, soprattutto, quelli degli aerei civili in avvicinamento al vicinioro aeroporto civile di Catania Fontanarossa”. Così *Interrogazione n. 5-02627 Mogherini Rebesani: Sull'installazione del sistema di comunicazione « MUOS » presso la stazione di telecomunicazione della US Navy di Niscemi*, in www.nomuos.org/documents/interrogazione_parlamentare_2010-09-21_risposta.pdf.

¹⁶² Cfr. *Relazione rischi M.U.O.S. prof. Zucchetti - Torino - 4 Novembre 2011. Mobile User Objective System (MUOS) presso il Naval Radio Transmitter Facility (NRTF) di Niscemi: Analisi dei rischi*, in www.nomuos.org/documents/MUOS-RelazioneProfZucchettiCoraddu.pdf.

¹⁶³ Cfr. *Commissione parlamentare d'inchiesta sull'esposizione a possibili fattori patogeni, con particolare riferimento all'uso dell'uranio impoverito – Resoconto sommario n. 84 del 11/09/2012*, in www.senato.it.

¹⁶⁴ “Considerato che: - il ricorso, che verte sulla installazione del “sistema di comunicazione per utenti mobili, sito radio U.S. Navy di Niscemi – U.S. Navy 41° stormo – Sigonella, Sughereta di Niscemi” in sé considerata, ad una sommaria cognizione, si appalesa inammissibile, in quanto avente ad oggetto (come risulta dal testo del provvedimento impugnato) la “esecuzione del progetto 002-06/1035”, positivamente valutato nella conferenza di servizi del 9 settembre 2008 anche con il nulla osta favorevole del Comune ricorrente, la cui possibilità di revoca appare dubbia; - ad un sommario esame, i motivi di censura dedotti non appaiono, peraltro, allo stato, supportati da sufficiente *fumus boni iuris* tale da indurre ad una ragionevole previsione sull'esito favorevole del ricorso, avuto riguardo all'acquisizione nella istruttoria finalizzata all'adozione del provvedimento impugnato dei pareri favorevoli dell'ARPA Sicilia, del Dipartimento di Ingegneria elettrica, elettronica e delle comunicazioni della facoltà di ingegneria di Palermo e del Consiglio Regionale per la protezione del patrimonio naturale, nonché dell'autorizzazione del servizio VAS – VIA ex art. 5 del DPR n. 357/1997; Ritenuto, pertanto, che non sussistono i prescritti presupposti e che, pertanto, va respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione sopra descritta”. Così T.A.R. Palermo, Ordinanza 12/10/2011, n. 807.

degli accertamenti tecnici disposti al fine di valutare la reale consistenza del pericolo di pregiudizio alla salute umana connessa all'installazione della stazione radio in esame¹⁶⁵.

In particolare, l'iniziativa intrapresa dagli enti pubblici territoriali è volta a salvaguardare l'integrità dell'habitat naturale a fronte di iniziative, potenzialmente pericolose, che si correlano ad interessi trasversali in vista della cui tutela, nell'ottica della valorizzazione del principio di sussidiarietà verticale, sia lo Stato che gli enti locali sono chiamati a predisporre misure di intervento adeguate.

Ed invero, la "tutela dell'ambiente", pur individuata tra gli ambiti di legislazione statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), deve essere intesa non come una "materia" in

¹⁶⁵ Cfr. *Assessorato Territorio e d Ambiente della Regione Siciliana – Provvedimento prot. n. 82/GAB del 11/01/2013*, in www.nomuos.org/documents/provvedimento_sospensione_MUOS_2013-01-11.pdf. Anche in relazione a profili strettamente connessi al governo del territorio, però, appare necessario evidenziare come gli interessi alla cui cura sono ordinariamente deputati gli enti pubblici territoriali possono essere ritenuti recessivi rispetto ad esigenze connesse alla difesa e sicurezza militare della Nazione. In merito si può certamente richiamare la nota vicenda concernente l'allargamento della base militare statunitense "Dal Molin" e i rilievi all'uopo precisati da parte della giurisprudenza. In merito v. T.A.R. Veneto, sez. I, 08/03/2010, n. 718; Consiglio di Stato, sez. IV, 26/08/2008, n. 4438; T.A.R. Veneto, sez. I, 11/03/2009, n. 282; T.A.R. Veneto, sez. I, 08/10/2008, n. 3619; T.A.R. Veneto, sez. I, 08/10/2008, n. 798; T.A.R. Veneto, sez. I, 22/04/2008, n. 70. Ed invero, è stato osservato, da un lato, che nel nostro ordinamento manca una definizione in termini normativi e generali di opere destinate alla difesa nazionale; così come è mancata, quanto meno fino all'entrata in vigore del Regolamento per i lavori del Genio Militare, approvato con D.P.R. 19.4.2005 n. 170, un'elencazione più o meno completa di esse. L'individuazione di tali opere, pertanto, deve essere effettuata con particolare rigore mediante la ricerca di un nesso teleologico che le ricolleggi alle esigenze di difesa del Paese. In merito, la Corte costituzionale ha escluso che possa, ai fini dell'individuazione di tale tipologia di opere, considerarsi sufficiente il solo criterio soggettivo, "cioè la natura militare dell'Amministrazione interessata ai lavori", essendo viceversa necessaria la contestuale presenza di specifiche caratteristiche oggettive - teleologiche, finalizzate proprio alla difesa e alla sicurezza del paese. Cfr. Corte cost. [sent. n. 150 del 1992](#). Oltre che per le sue caratteristiche intrinseche e oggettive, un'opera può presentare natura militare anche quando un'apposita norma definitoria la qualifichi come tale, oppure se interviene un formale atto di destinazione. Nella seconda ipotesi, però, è sempre necessaria una manifestazione di assenso del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, dal momento che tale qualificazione comporta - per effetto dell'art. 81 del d.P.R. 616/1977- la sottrazione dell'opera stessa al controllo di quest'ultimo, altrimenti competente ad accertarne la conformità alla disciplina urbanistica o comunque a stabilirne la localizzazione d'intesa con la regione e gli enti locali interessati. Cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 08/03/2010, n. 718; Consiglio di Stato, sez. VI, 3/11/1999 n. 1712; T.A.R. Liguria, 12/12/2003 n. 1652. Dall'altro lato, la carenza di un'elencazione di opere destinate alla difesa nazionale è stata in un certo senso colmata con l'art. 2 del d.P.R. 19.4.2005 n. 170, contenente il Regolamento relativo alla disciplina delle attività del Genio Militare. La norma, al suo comma 9, innanzitutto distingue le infrastrutture per la difesa dalle vere e proprie opere militari (le installazioni permanenti e quelle temporanee relative a specifiche esigenze di dispiegamento, destinate al sostegno operativo, addestrativo e logistico di reparti militari operanti sia all'interno che all'esterno del territorio nazionale). Il successivo comma 10 definisce come opere destinate alla difesa militare, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 383/1994, dell'art. 7 del D.P.R. 380/2001 e dell'art. 1 del d.P.C.M. 377/1988, tutte quelle ricadenti in una delle categorie indicate nell'elenco contenuto in esso. Il successivo comma 11, peraltro, consente la realizzazione, nei casi di urgenza, di singole infrastrutture riconducibili a opere destinate alla difesa nazionale, ma non comprese nelle categorie di cui al precedente comma 10, mediante provvedimento del Ministro della difesa. In ottemperanza al dettato della delega disposta con l'articolo 10 della legge n. 137/2002, si è infine stabilito che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero della difesa e le altre amministrazioni statali coinvolte, vengano individuate le modalità per la valutazione congiunta e preventiva della localizzazione di opere di difesa nazionale che incidano su beni o aree sottoposti a tutela. Cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 08/03/2010, n. 718. In definitiva, le opere destinate alla difesa militare, per loro natura, richiedono un regime urbanistico differenziato rispetto alla generalità delle opere pubbliche statali. Ciò non tanto con riferimento ad una gerarchia di valori fra diversi interessi pubblici: benché sembri tuttora sostenibile che l'interesse dello Stato a conservare l'integrità del territorio, la sovranità e l'indipendenza s'identifichi con l'interesse della comunità nazionale a sopravvivere come tale, e sia, pertanto, un interesse primario: *primum vivere*. Piuttosto perché, secondo la comune esperienza, le esigenze connesse alla distribuzione territoriale delle opere di difesa ed alla loro progettazione trascendono le possibilità di apprezzamento delle autorità urbanistiche. E ciò è tanto vero che il secondo comma dell'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 esclude le opere destinate alla difesa militare dall'accertamento di conformità alle previsioni urbanistiche. Cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 08/03/2010, n. 718. Per un approfondimento in merito v. DELFINO F., *L'espropriazione per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare*, in www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2008_12DelfinoEspropriazioneDifesaMilitare.htm.

senso tecnico rigorosamente circoscritta, ma piuttosto come "un compito" che investe e si intreccia con altre competenze (vero e proprio "valore trasversale") il quale, da un lato, consente allo Stato di dettare standard di tutela uniformi per tutto il territorio nazionale e, dall'altro, non esclude la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di legiferare nelle materie di potestà concorrente di cui all'art. 117, comma 3, o in quelle di potestà residuale esclusiva di cui all'art. 117, comma 4¹⁶⁶.

Quanto ai rapporti tra Stato e Regioni, nella giurisprudenza costituzionale è stato sempre affermato il principio secondo cui la disciplina statale in materia di protezione dell'ambiente costituisce, in linea generale (fatte salve, dunque, espresse previsioni normative contrarie), un nucleo di garanzie minimali che le Regioni non possono derogare *in pejus*, ma pur sempre variare *in melius* con misure di tutela più restrittive¹⁶⁷.

Diversa consistenza, però, assume la particolare questione della regolamentazione dettata in materia di emissione di onde elettromagnetiche.

Ed infatti, in merito alla divisione di competenze contenuta nella legge quadro, la Corte Costituzionale ha chiarito che la fissazione a livello nazionale dei valori soglia di emissioni elettromagnetiche non è mai legittimamente derogabile dalle Regioni, neppure in senso più restrittivo; conseguentemente, "è vietato alla legislazione regionale di stabilire limiti inferiori, regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la relativa adozione"¹⁶⁸.

Va cioè data prevalenza alle norme statali recanti *standards* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, con la fissazione di soglie di esposizione ammissibili, trattandosi di materia di esclusiva pertinenza statale, disciplinata in vista del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee nei confronti della quale non possono quindi prevalere altre particolari esigenze attinenti, tra l'altro, alla materia del governo del territorio¹⁶⁹.

Ne consegue, ad esempio, che è illegittimo il provvedimento comunale che vieta l'installazione di impianti di telefonia mobile in tutte le zone a destinazione prevalentemente residenziale, in quanto la normativa statale reca limiti già di per sé restrittivi e cautelativi a tutela della salute umana, che non sono suscettibili di essere ulteriormente ampliati con atti comunali di pianificazione urbanistico-edilizia¹⁷⁰ e ciò perché a seguito della emanazione della normativa statale di principio in materia di inquinamento elettromagnetico (l. 22 febbraio 2001 n. 36), la normativa regionale di dettaglio in contrasto con essa deve ritenersi abrogata *ex art. 10, l. 10 febbraio 1953 n. 62*¹⁷¹.

Così, la tutela della salute (dall'inquinamento elettromagnetico) rientra nella specifica competenza statale, attraverso la predisposizione di *standards* a livello nazionale¹⁷².

¹⁶⁶ Cfr. CERUTI M., *La Corte costituzionale detta il "decalogo" della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2004, 02, 258.

¹⁶⁷ "Le Regioni, in altre parole, avrebbero facoltà di intervenire, anche in materie di potestà esclusiva dello Stato e in cui ai diritti dei cittadini siano stati riconosciuti contenuti minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, per arricchire e potenziare tali diritti o, ferma restando la necessità di assicurarli nel loro contenuto, rendere compatibile l'esercizio degli stessi con altri interessi costituzionalmente rilevanti". Così DE LEONARDIS F., *Il diritto alla comunicazione nel bilanciamento di interessi in materia di emissioni elettromagnetiche*, in *Foro Amm. CDS*, 2003, 02, 811. In merito v. CERUTI M., *La Corte costituzionale detta il "decalogo"*, cit., 260.

¹⁶⁸ CERUTI M., CERUTI M., *La Corte costituzionale detta il "decalogo"*, cit., 260.

¹⁶⁹ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 07/05/2012, n. 4061; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 23/05/2009, n. 249.

¹⁷⁰ Cfr. T.A.R. Emilia Romagna Parma, sez. I, 27/01/2011, n. 21; Consiglio di Stato, sez. VI, 24/09/2010, n. 7128.

¹⁷¹ Cfr. T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 12/06/2010, n. 4666.

¹⁷² Tuttavia, si osserva, "l'ente locale può prendere in considerazione situazioni particolari, ai fini della riduzione al minimo di esposizione ai rischi della popolazione (art. 8, l. n. 36 del 2001) esemplificativamente attraverso la previsione di uso di tecnologie più sicure a tutela della salute della cittadinanza". Così T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 07/06/2006, n. 4367.

È pur vero, però, che ai fini della valutazione della tollerabilità delle immissioni elettromagnetiche *ex art.* 844 c.c. assumono rilevanza probatoria gli studi statistici, ancorché non confermati da studi sperimentali, laddove, come nel caso dei campi elettromagnetici indotti da elettrodotti, aggregano e verificano i risultati di una pluralità di studi epidemiologici consistendo dunque in una sintesi di notevole spessore scientifico tanto da indurre l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (Iarc) ad inserire l'esposizione a campi elettromagnetici a bassa frequenza come "possibile cancerogeno"¹⁷³.

Così, i parametri massimi di esposizione a campi elettromagnetici generati da linee elettriche previsti dalla normativa vigente di cui alla l. 22 febbraio 2001 n. 36 e al d.P.C.M. attuativo 8 luglio 2003 non sono vincolanti per il G.O. nel momento in cui vengano in considerazione anche altri interessi costituzionalmente protetti, quali il diritto alla salute della popolazione esposta¹⁷⁴.

In tal contesto, la tutela giudiziaria del diritto alla salute nei confronti della p.a. può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie¹⁷⁵ rese da parte del giudice ordinario¹⁷⁶.

In tal contesto, si osserva, la legge-quadro in materia di inquinamento elettromagnetico si ispira al principio di precauzione in base al quale sono stati fissati a livello nazionale dei valori soglia, il cui superamento determina una presunzione di pericolosità delle immissioni stesse.

In tali casi, il soggetto danneggiato può esercitare, anche cumulativamente, l'azione inibitoria *ex art.* 844 c.c. - a tutela del diritto di proprietà e quindi di natura reale -, l'azione di responsabilità aquiliana e l'azione di risarcimento in forma specifica *ex art.* 2058 c.c.

In tema di inquinamento elettromagnetico, si osserva, il rispetto dei limiti normativi, anche per il loro carattere pubblicistico, non implica una presunzione assoluta di liceità delle immissioni, ben potendo sussistere una situazione che, pur rispettosa dei limiti, si riveli in concreto lesiva, anche solo potenzialmente, del diritto alla salute. Pertanto, la tutela giudiziaria del diritto alla salute può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie se sia possibile accertare che nella situazione che si avrà una volta iniziato l'esercizio dell'impianto è insito un pericolo di compromissione per la salute di chi agisce in giudizio¹⁷⁷.

In tal contesto, in relazione alla disamina dei tratti caratteristici propri delle misure inibitorie ed interinali di tutela adottate nell'esercizio dello *ius dicere*, assumono valore dirimente, nell'ottica del principio di effettività della tutela dei diritti ed interessi giuridicamente rilevanti, le seguenti linee di indirizzo: *“I) La peculiarità del giudizio cautelare e la natura del pericolo invocato consentono di superare le esitazioni che potrebbero sorgere in tema di accertamento del nesso di causalità che nel caso concreto non si manifesta certamente con fatti violenti o repentini, dai quali si possa evincere in maniera evidente il nesso eziologico; viceversa, si*

¹⁷³ Cfr. Corte Appello Milano, sez. II, 31/08/2009, n. 2168.

¹⁷⁴ Cfr. Corte Appello Milano, sez. II, 31/08/2009, n. 2168.

¹⁷⁵ Sul punto v. RUSSO U., *Inquinamento elettromagnetico e principio di precauzione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2001, 06, 127 ss.

¹⁷⁶ “Appartiene al giudice ordinario la cognizione della controversia promossa da coloro che, abitando nei pressi di un elettrodotto ritenuto gravemente nocivo per la salute, agiscono in via d'urgenza nei confronti della società concessionaria dello stesso, al fine di ottenere l'immediata disattivazione della rete elettrica, il suo interrimento o la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico nei limiti consentiti”. Così Tribunale S. Maria Capua V., sez. I, 27/02/2009. Invero, “un'azione proposta a tutela della salute per le immissioni elettromagnetiche provenienti da un elettrodotto, ponendosi quale domanda di risarcimento del danno alla persona o alla cosa, esula dalla giurisdizione esclusiva del g.a. in materia dei servizi pubblici, come prevista dall'art. 33 d.lg. 31 marzo 1998 n. 80, in quanto rientra tra le controversie meramente risarcitorie rimesse alla competenza del g.o.” Così Tribunale Venezia, sez. III, 19/02/2008, n. 441. In definitiva, “la questione dell'aggravamento dello stato di salute derivante dall'esposizione a fattori di inquinamento elettromagnetico esula dalla cognizione del giudice amministrativo per restare devoluta a quella del giudice ordinario attraverso una domanda che solo i soggetti affetti da specifiche patologie possono allo stesso proporre per ottenere, eventualmente, una statuizione inibitoria della persistenza della stessa fonte di aggravamento”. Così T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 05/09/2007, n. 8582. Nello stesso senso v. Cassazione civile, sez. un., 08/11/2006, n. 23735; Cassazione civile, sez. un., 08/03/2006, n. 4908; Cassazione civile, sez. un., 28/10/2005, n. 20994; Consiglio di Stato, sez. VI, 04/06/2002, n. 2329.

¹⁷⁷ Cfr. Tribunale Palermo, sez. III, 12/11/2008.

tratta di un processo lento e occulto, che allo stato può essere ricondotto alla sua causa solo attraverso gli studi statistici; II) Se non vi sono dubbi circa il periculum quando vengono in rilievo situazioni come il diritto alla salute, quanto al fumus non è di certo necessario l'accertamento della sussistenza in capo ai reclamanti di una patologia in atto "riferibile con certezza all'esposizione elettromagnetica; III) Il provvedimento d'urgenza ben può avere un contenuto anticipatorio anche totale della sentenza di merito, tanto più quando è in questione un diritto fondamentale e insuscettibile di integrale ristoro in caso di pregiudizio, qual è il diritto alla salute; IV) Nel caso di propagazioni rischiose, il danno è già in atto "ed allora va prevenuto... anche se si tratta...di un'ipotesi per così dire "ambulatoria", nel senso che non si sa quando e chi l'evento materialmente lesivo colpirà (ma invece si sa che quando esso colpirà sarà giuridicamente troppo tardi, nel senso che un evento lesivo che si poteva prevenire si è invece già verificato, il che costituisce di per sé una rottura dell'ordine giuridico, il quale è improntato al privilegio...verso la prevenzione, e in subordine la riduzione, del danno)"¹⁷⁸.

In merito, però, va evidenziato, è nota la difficoltà di riconoscere la legittimazione ad intraprendere azioni giudiziarie in favore di formazioni sociali intermedie sorte estemporaneamente in vista della tutela di interessi diffusi e/o collettivi potenzialmente pregiudicati da attività capaci di ingenerare un *vulnus*, anche grave, a diritti fondamentali della persona in materia di emissione di onde elettromagnetiche¹⁷⁹.

In tal senso, assume un peculiare rilievo l'art. 309 d.lgs. n. 152/2006 che riconosce il diritto di partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente a regioni ed enti locali, anche associati, nonché alle persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento; l'applicazione di tale criterio alla dimensione processuale comporta, da un lato, la legittimazione attiva dei residenti della zona potenzialmente interessata dal danno e, dall'altro, la carenza di *legitimatio ad causam* di associazioni temporanee volte alla protezione degli interessi di soggetti che ne sono parte, qualora risultino prive del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati nel territorio e non sia documentata la relazione degli associati con il luogo prescelto per la realizzazione degli impianti contestati¹⁸⁰.

In tal contesto, non occorre la prova dell'esistenza di un danno concreto ed attuale al fine di impugnare provvedimenti di localizzazione di impianti ritenuti inquinanti, in quanto la questione della concreta pericolosità dello stesso, valutata alla luce dei parametri normativi, è questione di merito, mentre al fine di radicare la legittimazione e l'interesse al ricorso è sufficiente la prospettazione di temute ripercussioni su di un territorio collocato nelle immediate vicinanze ed in relazione al quale i ricorrenti sono in posizione qualificata, quali residenti, o proprietari, o titolari di altre posizioni giuridiche soggettive rilevanti¹⁸¹.

In merito, è utile ricordare che la materia ambientale, per le peculiari caratteristiche del bene protetto, si atteggia in modo particolare: la tutela dell'ambiente, infatti, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di

¹⁷⁸ Così COMPORI G.D., *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico*, cit., 227.

¹⁷⁹ "Un comitato cittadino contro l'inquinamento elettromagnetico non ha una posizione differenziata e qualificata dall'ordinamento giuridico rispetto alla generalità dei cittadini, tale da radicare la legittimazione ad agire avverso il rilascio dell'Autorizzazione Unica, ai sensi del d.lg. n. 259 del 2003, per l'installazione di antenne per la telefonia mobile e neppure è legittimato a ricorrere un cittadino in quanto tale, non essendo ammissibile un'azione popolare, mentre il ricorso è ammissibile, sotto il profilo della legittimazione, nei confronti dei ricorrenti proprietari di beni vicini a quelli oggetto degli impugnati provvedimenti permissivi". Cfr. T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 22/12/2004, n. 6626; T.A.R. Toscana, sez. III, 5/11/2001 n. 1550; T.A.R. Toscana, sez. II, 5/02/1998 n. 145; T.A.R. Lazio, Latina, 17/09/2002 n. 836.

¹⁸⁰ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 05/03/2008, n. 2121.

¹⁸¹ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 05/03/2008, n. 2121.

distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano (assumendo un carattere per così dire trasversale rispetto alle ordinarie materie e competenze amministrative)¹⁸².

Ne consegue che non occorre spendere molte parole per convincersi della stretta relazione che sempre più spesso corre tra l'urbanistica e l'ambiente e di quanto frequentemente, quindi, i contenuti della pianificazione urbanistica vengano inscindibilmente intrecciati con quelli della tutela ambientale, non foss'altro per il fatto che il territorio, inteso in tutte le sue accezioni, è un bene fondamentale avente carattere costitutivo dello stesso bene "ambiente"¹⁸³.

Deriva da ciò il riconoscimento della legittimazione ad impugnare atti pregiudizievoli dell'habitat naturale in ragione dell'accertamento della sussistenza di un interesse correlato alla salubrità dei luoghi ove sia riscontrato un significativo e stabile collegamento con l'ambiente che s'intende proteggere¹⁸⁴.

Ne consegue che non occorre spendere molte parole per convincersi della stretta relazione che sempre più spesso corre tra l'urbanistica e l'ambiente e di quanto frequentemente, quindi, i contenuti della pianificazione urbanistica vengano inscindibilmente intrecciati con quelli della tutela ambientale, non foss'altro per il fatto che il territorio, inteso in tutte le sue accezioni, è un bene fondamentale avente carattere costitutivo dello stesso bene "ambiente"¹⁸⁵.

Deriva da ciò il riconoscimento della legittimazione ad impugnare atti pregiudizievoli dell'habitat naturale in ragione dell'accertamento della sussistenza di un interesse correlato alla salubrità dei luoghi ove sia riscontrato un significativo e stabile collegamento con l'ambiente che s'intende proteggere¹⁸⁶.

Ne consegue che sussiste la legittimazione e l'interesse ad agire delle associazioni di protezione ambientale, anche non individuate in base ai tradizionali criteri scolpiti dall'art. 13 l. 8 luglio 1986 n. 349, che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e o la qualità della vita delle popolazioni residenti nell'ambito di un determinato territorio circoscritto nonché dei singoli individui in base alla "*vicinitas*" ovvero in base al criterio, elastico, dello stabile collegamento con il territorio oggetto della potenziale lesione ambientale. Occorre però che il sodalizio e il singolo identifichino quale bene della vita (il paesaggio, l'acqua, il suolo, il proprio terreno) possa essere oggetto di potenziale lesione da parte dell'iniziativa dei pubblici poteri; non è necessario, invece, secondo siffatta prospettazione che i soggetti interessati risiedano nei terreni direttamente toccati dall'intervento¹⁸⁷.

L'ambiente, inoltre, è un bene pubblico che non è suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme e ciò rende problematica la sua tutela a fronte di un sistema giudiziario che non conosce, se non quale eccezione, l'azione popolare, che guarda con sfavore la legittimazione di aggregazioni di individui che si facciano portatori occasionali di interessi esistenti allo stato diffuso¹⁸⁸.

¹⁸² Cfr. Consiglio di Stato, Ssz. VI, 13/09/2010, n. 6554.

¹⁸³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11/11/2011, n. 5986.

¹⁸⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 31/03/2011, n. 1979; T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 08/03/2011, n. 1336; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 13/12/2010, n. 36088; Consiglio di Stato, sez. V, 18/08/2010, n. 5819; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 08/04/2010, n. 179; Consiglio di Stato, sez. V, 26/02/2010, n. 1134; T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 09/02/2010, n. 46; Consiglio di Stato, sez. V, 16/06/2009, n. 3849; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 23/05/2009, n. 249; T.A.R. Piemonte, sez. II, 01/12/2007 n. 3610; Consiglio di Stato, sez. VI, 07/08/2003, n. 4557.

¹⁸⁵ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11/11/2011, n. 5986.

¹⁸⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 31/03/2011, n. 1979; T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 08/03/2011, n. 1336; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 13/12/2010, n. 36088; Consiglio di Stato, sez. V, 18/08/2010, n. 5819; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 08/04/2010, n. 179; Consiglio di Stato, sez. V, 26/02/2010, n. 1134; T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 09/02/2010, n. 46; Consiglio di Stato, sez. V, 16/06/2009, n. 3849; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 23/05/2009, n. 249; T.A.R. Piemonte, sez. II, 01/12/2007 n. 3610; Consiglio di Stato, sez. VI, 07/08/2003, n. 4557.

¹⁸⁷ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 13/09/2010, n. 6554.

¹⁸⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 13/09/2010, n. 6554.

Ne deriva che il soggetto singolo che intenda insorgere in sede giurisdizionale contro un provvedimento amministrativo esplicante i suoi effetti nell'ambiente in cui vive ha l'obbligo di identificare, innanzitutto, il bene della vita che dall'iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato (il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo, il proprio terreno) e, successivamente, dimostrare che non si tratta di un bene che pervenga identicamente ed indivisibilmente ad una pluralità più o meno vasta di soggetti, nessuno dei quali ne ha però la totale ed esclusiva disponibilità (la quale costituisce invece il connotato essenziale dell'interesse legittimo), ma che rispetto ad esso egli si trova in posizione differenziata tale da legittimarlo ad insorgere *uti singulus* a sua difesa; da qui il requisito della finitimità o *vicinitas* in base al quale si è riconosciuta legittimazione ad agire al proprietario del fondo o della casa finitimi, ovvero al comunista che vive e lavora in prossimità della potenziale fonte di pericolo per la salute umana¹⁸⁹.

5. *Il principio di responsabilità in materia ambientale per i danni cagionati da attività militari tra risarcimento del danno e rispetto della dignità dell'individuo: note conclusive.* – “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli¹⁹⁰ e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali¹⁹¹; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni¹⁹²; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”¹⁹³.

¹⁸⁹ Cfr Consiglio di Stato, sez. VI, 13/09/2010, n. 6554.

¹⁹⁰ “Come risulta dai lavori preparatori, la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli fu vista – giustamente – come una categoria delle guerre come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. E infatti quella particolare guerra può essere condotta sia per realizzare un interesse sia per far valere un diritto soggettivo. Ciò che la qualifica è il suo effetto: l'offesa alla libertà degli altri popoli, che può consistere nel ledere la libertà politica di un altro Stato o la sua integrità territoriale, o comunque nell'imporre con la forza, ad un altro popolo, un regime o una struttura di governo che esso non desidera avere”. Così CASSESE A., *Art. 11*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Artt. 1/12, Bologna 1975, 568

¹⁹¹ Sottolinea CASSESE A., *Art. 11*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 568: “Il Costituente ha voluto rifiutare in termini generali la guerra come mezzo di risoluzione di tutte le controversie internazionali, e quindi sia delle controversie politiche che di quelle giuridiche. Pertanto, il ricorso alla guerra è vietato non solo per l'ipotesi che si voglia far valere un interesse internazionale del nostro Stato, ma anche per l'ipotesi che si intenda realizzare coercitivamente un diritto soggettivo (diverso da quello di non subire illecite violazioni della sovranità mercé l'uso della forza armata) spettante all'Italia nei confronti di un altro Stato”. Ribadisce tale profilo CARLASSARE L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in RONZITTI N., (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, 159. Nello stesso senso, e più ampiamente, CECCHETTI M., *Il “ripudio della guerra” contenuto nella carta costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *La Com. Int.*, 1993, 284 ss., secondo cui: “Il significato che la dottrina comunemente attribuisce a tale espressione è quello di un divieto categorico e assoluto, senza alcuna eccezione, di ricorrere alla guerra come mezzo di risoluzione sia delle controversie politiche in cui si faccia valere un interesse in base a criteri extra giuridici di giustizia o di equità, sia delle controversie propriamente giuridiche in cui si assuma la lesione di un diritto soggettivo spettante ad uno stato nei confronti di un altro. Risultano parimenti bandite sia la guerra-sanzione che, in relazione ad un diritto soggettivo spettante all'Italia, miri a realizzarlo coercitivamente, sia la guerra-rivoluzione mossa ad un altro Paese allo scopo di instaurarvi un ordinamento nuovo ed ispirato a diversi criteri di giustizia o di necessità... Quanto alla nozione di controversia internazionale... la Carta delle Nazioni Unite, al capo VI, ha assimilato l'ipotesi della controversia a quella della situazione la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, non sembra verosimile che il Costituente ne abbia adottato una precisa, rigidamente delimitata sul piano tecnico-giuridico; appare invece decisamente più plausibile che la nostra Carta Costituzionale abbia assunto l'espressione “controversie internazionali” nel più ampio significato possibile, ovvero sia nel semplice senso atecnico di “divergenza che si manifesti tra due o più Stati””. In merito v. anche GIANFORMAGGIO L., *La guerra come negazione del diritto*, in *Dem e Dir.*, I, 1992, 279 ss.

¹⁹² “La seconda proposizione dell'art. 1 prevede il perseguimento dei fini di pace, e (anche) di giustizia, mediante la partecipazione ad un ordinamento e a delle organizzazioni internazionali. Si ispira cioè all'idea che, da sola, l'Italia non potrebbe efficacemente impedire la guerra, sia nel senso che un ripudio unilaterale non contribuirebbe in maniera sufficiente (anche se un contributo senza dubbi vi sarebbe) alla scomparsa della guerra dal mondo, sia nel senso che presumibilmente neanche l'Italia riuscirebbe a star fuori a lungo dai conflitti bellici

“L’art. 11 della Costituzione inizia con una affermazione forte¹⁹⁴, anzi fortissima: l’Italia ‘ripudia’ la guerra”¹⁹⁵.

Già in seno all’Assemblea Costituente¹⁹⁶ si erano levate più voci volte a individuare l’espressione che meglio fra tutte¹⁹⁷ avrebbe potuto rappresentare la volontà di bandire la guerra¹⁹⁸ perché considerata “atto immorale, illegittimo e proibito”¹⁹⁹.

Sinteticamente, può dirsi che “l’espressione utilizzata dall’art. 11 Cost. è davvero forte, perché il ripudio sta a significare la condanna e insieme la rinuncia definitiva a progetti di

se questi continuassero ad imperversare attorno a lei...In sostanza, se la trattazione dei problemi di pace e di giustizia internazionale è spostata sull’ordinamento internazionale; l’Italia promette di adeguarsi a quanto verrà fatto in seno a tale ordinamento e per opera delle organizzazioni da esso create. Anzi, la terza proposizione dell’art. 11 aggiunge che l’Italia deve tenere un atteggiamento promozionale e di favore nei confronti delle organizzazioni internazionali: nel senso, è da ritenere, sia che essa si impegna ad attivarsi a dar vita ad organismi di tal genere, sia che, nell’ambito di quelli costitutivi e a cui aderisce, dovrà muoversi con coerenza e con spirito di intraprendenza”. Così ALLEGRETTI U., *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro It.*, 1991, V, 390.

¹⁹³ Oggi “appare ormai radicata la consapevolezza che la norma sul ripudio della guerra si collochi non soltanto come norma giuridica costituzionale a tutti gli effetti e dunque come parametro di legittimità vincolante tutte le attività di politica internazionale, ma anche come vero e proprio principio “supercostituzionale”, ossia come componente essenziale del cosiddetto nucleo fisso della Costituzione costituito da quei “principi fondamentali connaturali ad una determinata forma di stato e perciò stesso irrinunciabili ed inderogabili. Di qui – riprendendo le parole di Zagrebelsky – le necessarie conseguenze: l’impossibilità di modificazione anche mediante leggi costituzionali, l’impossibilità di deroga mediante trattati internazionali, il valore interpretativo massimo nei confronti di altre disposizioni ed anzi dell’intero sistema della costituzione”. Così CECCHETTI M., *Il “ripudio della guerra” contenuto nella carta costituzionale*, cit., 280 s.

¹⁹⁴ Per un’analisi esaustiva dell’intero testo dell’art. 11 Cost. v. BERNARDINI A., *L’art. 11 della Costituzione rivisitato*, in *Riv. Dir. Int.*, n° 3/1997, 609 ss.

¹⁹⁵ Si esprime così CARLASSARE L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, cit., 158. Sottolinea FERRARA G., *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/100/>: “Il ripudio della guerra si pone come una conquista della civiltà umana del tutto inedita. Sta a significare l’abbandono della proiezione, mai rinunciata, della sovranità statale oltre i confini statali e perciò in permanente conflittualità potenziale, il rifiuto delle teorie e delle ideologie che hanno avvolto e pervaso lo stato...Sta a significare che lo stato italiano, a seguito delle tante sciagure umane, economiche e ambientali, provocate dalla guerra fascista, a seguito della Resistenza e della Guerra di Liberazione, ad opera della Costituzione repubblicana, è risultato conformato in modo da definirsi per il rifiuto del retaggio plurisecolare che ha attribuito al soggetto-stato la titolarità dello *ius ad bellum* e l’esercizio del *ius bellandi*, da distinguersi dalle altre entità statali quanto a strumentazioni disponibili nel diritto internazionale generale, e da qualificarsi precipuamente come membro della comunità internazionale che la Carta delle Nazioni Unite rifondava ponendo la pace come valore supremo. Non è poco. È una nuova concezione della convivenza umana che proclama la Costituzione italiana con il ripudio della guerra. Un nuovo *nomos* che si affaccia a sfidare storia e potere, istinto e paura, in nome della ragione e del diritto”.

¹⁹⁶ Per una disamina dei dibattiti intervenuti in sede di Assemblea Costituente in ordine all’intera portata dell’articolo in esame v. CASSESE A., *Lo Stato e la Comunità internazionale, (Gli ideali internazionalistici del costituente)*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 468 ss.

¹⁹⁷ Rileva CARLASSARE L., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, cit., 162: “L’approvazione dell’art. 11 e delle norme ad esso collegate era sorretta da un reale consenso: le formule adottate rappresentavano la traduzione cosciente di principi largamente ed effettivamente condivisi, e vennero scelte con attenta cura affinché né il loro significato, né la loro portata subissero alterazioni”.

¹⁹⁸ Sottolinea CASSESE A., *Art. 11*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 567: “Il termine “ripudia” venne preferito a quelli di “rinuncia” e “condanna” usato in precedenti proposte perché, come disse in Assemblea Ruini, Presidente della Commissione dei 75, “la Commissione ha ritenuto che, mentre “condanna” ha un valore etico più che giuridico-politico, e “rinuncia” presuppone, in un certo modo, la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra, (che vogliamo appunto contestare), la parola “ripudia”, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico e implica così la condanna come la rinuncia alla guerra”...Inoltre si era preferito non parlare di “guerra di conquista”...perché poteva sembrare esagerato e grottesco nelle condizioni in cui si trovava l’Italia, parlare di rinuncia a un tale tipo di guerra”.

¹⁹⁹ In tal senso v. CASSESE A., *Lo Stato e la Comunità internazionale, (Gli ideali internazionalistici del costituente)*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 469.

*supremazia politica, culturale ed economica realizzati attraverso la violenza armata*²⁰⁰. È un divieto assoluto²⁰¹, che dà un indirizzo di politica costituzionale cui sono vincolati sia gli organi statuali, sia i cittadini”²⁰².

Così, il principio pacifista si esprime di certo non solo nel ripudio dell’impiego della violenza militare per scopi d’aggressione ma anche nell’insopprimibile esigenza di contribuire a radicare all’interno della comunità internazionale principi di civiltà giuridica che possano “giuridicizzare” le operazioni militari entro una cornice di liceità, capace di impedire il ricorso alla violenza ingiustificata ed indiscriminata che si traduce nell’utilizzo di armi di distruzione di massa fonte di pregiudizio, permanente ed irreversibile, ben più grave rispetto al *vulnus* arrecato mediante l’impiego delle c.d. “armi convenzionali”.

In tal contesto, perseguire l’obiettivo o, comunque, anche solo indirettamente cagionare l’alterazione dell’habitat naturale rappresenta un costo insopportabile che si aggiunge al già intollerabile disconoscimento del “principio di umanità” causato dalla guerra.

In tal senso, riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell’individuo significa anche spendere ogni possibile risorsa in vista della promozione di politiche di non proliferazione e/o corsa agli armamenti in nome di una mal celata politica di “deterrenza” non sempre giustificata.

Al contempo, al di là delle scontate preoccupazioni concernenti l’impiego di armi di distruzione di massa, va condotto ogni possibile sforzo al fine di impedire che possano comunque essere esposti a pericolo, sia in tempo di pace che nel corso di operazioni militari, interessi umani irrinunciabili suscettivi di tradursi, in primo luogo, come visto, nella salvaguardia dell’integrità dell’habitat naturale e, per tale via, della salubrità della popolazione.

Difendere la Patria significa salvaguardare i principi di libertà faticosamente conquistati da chi, per il bene comune, non è arretrato di fronte all’estremo sacrificio²⁰³ in nome dei valori simbolicamente rappresentati dal Tricolore²⁰⁴.

Agli uomini e alle donne che quotidianamente profondono impegno e dedizione al fine di preservare il bene prezioso della pace si chiede di difendere, anche a costo della propria incolumità personale, i principi di libertà su cui si fondano le moderne democrazie.

²⁰⁰ Se questo è vero, altrettanto, però, deve dirsi in ordine al fatto che durante il periodo della “guerra fredda” il ripudio contenuto all’interno dell’art. 11 è stato considerato un obbligo “*nullo per impossibilità della prestazione dedotta, ovvero dell’oggetto*”. Così DOGLIANI M., *Il divieto costituzionale della guerra, Relazione al Convegno “Guerra e Costituzione”*, Roma 12/04/2002, in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/112/>, il quale desume tali conclusioni dal rilievo secondo cui l’Italia non fosse in grado di ottemperare al divieto, anche solo di minaccia, di uso della forza per la semplice ragione di far parte di una coalizione, il Patto Atlantico, che, insieme e contro i “vecchi nemici”, contribuiva alla vigenza del c.d. “equilibrio del terrore” proprio per il tramite dell’attuazione del principio di dissuasione nucleare.

²⁰¹ “Il ripudio della guerra è riconosciuto come uno dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale ed è quindi annoverabile tra quelli che prevalgono su ogni eventuale vincolo internazionale, da qualsiasi fonte provenga (trattato, decisione di organi internazionali di cui facciamo parte, Comunità europea). Come tale dovrebbe se del caso essere garantito, se violato, dalla giurisdizione costituzionale e non può essere oggetto di revisione costituzionale”. Così ALLEGRETTI U., *La pace e il suo statuto*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_file_index&key=712&name=652.pdf.

²⁰² Così RIGANO F., *La guerra: profili di diritto costituzionale interno*, in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Quaderni Tre, Università degli Studi di Teramo, Napoli 2002, 31.

²⁰³ Commentando una frase del Presidente della Repubblica Ciampi (“La fiducia del futuro si nutre della memoria condivisa del proprio passato. E l’oblio genera invece indifferenza”) sottolinea TANI A., *Rapporto tra Patria, cit.*, che “la memoria del proprio passato è essenziale proprio per recuperare l’orgoglio della consapevolezza, una serena fierezza per quello che i nostri padri hanno fatto e per i loro sacrifici... Occorre che la riscoperta della memoria sia accompagnata da una più accurata e diffusa conoscenza degli avvenimenti della storia patria più significativi sotto il profilo militare, che ne costituiscono la struttura portante”.

²⁰⁴ Enfatizza il ruolo della Bandiera, richiamando l’art. 12 della Costituzione, quale fattore di coesione DE VERGOTTINI G., *Le forme di Stato*, in *Costituzione e difesa nel Cinquantenario della proclamazione della Repubblica Italiana e della promulgazione della costituzione*, Roma, Istrid, 2001, 45, per il quale: “Il fatto che venga costituzionalizzata la Bandiera è un altro modo per costituzionalizzare un simbolo comune, un simbolo-valore comune di riferimento di una certa comunità. E non è una cosa da poco”.

Si chiede loro, come a tutti i cittadini, di essere fedeli alla Repubblica e di rispettarne la Costituzione e le leggi.

Il medesimo rispetto, però, va loro riconosciuto dallo Stato allorché gli stessi individui subiscano, proprio in nome dei valori che sono chiamati a tutelare, la lesione di diritti fondamentali dovuta a responsabilità immediatamente ascrivibili in capo alle Istituzioni che essi difendono.

Così, da un alto, l'insorgenza di gravi patologie correlate all'impiego di munizionamento arricchito con uranio impoverito e, dall'altro, il pericolo connesso alla realizzazione di infrastrutture deputate alla difesa militare del territorio da cui possa derivare un concreto rischio per la salubrità dei luoghi e delle persone, ovvero l'esposizione a fattori inquinanti che possano cagionare un irrimediabile alterazione dell'ecosistema a causa di un'insufficiente attività di bonifica e messa in sicurezza dei territori contaminati, costituiscono vicende sulle quali occorre fare immediatamente chiarezza.

L'anelito di giustizia e verità, in tali casi, assume una particolare consistenza perché rappresenta il vero banco di prova dell'effettività dei diritti fondamentali dell'individuo di fronte all'esercizio della sovranità statale.

È in gioco, in siffatte vicende, il rispetto della più intima essenza dei principi fondamentali su cui si reggono le moderne democrazie e che, in materia ambientale, sono espressi in termini di precauzione e di responsabilità, quest'ultima declinata nella nota accezione di matrice comunitaria "chi inquina paga", che, sia in tempo di pace che nel corso di operazioni militari, dovrebbero sempre conformare l'esercizio del potere sovrano, onde non tradursi in mere petizioni di principio.

Così, prima ancora che provvedere al risarcimento economico del pregiudizio subito, dare voce ed ascoltare le storie di chi si è ammalato per "aver difeso la Patria" ovvero di chi, cittadino comune, suo malgrado, si trova esposto al pericolo di insorgenza di gravi patologie connesse allo svolgimento di attività ed iniziative asseritamente inderogabili in vista della sicurezza della Nazione, costituisce un'esigenza insopprimibile all'interno di una moderna democrazia perché permette di evitare che *"l'indifferenza delle istituzioni e della pubblica opinione possa produrre un'amnesia collettiva tale da costringere entro i limiti della dimensione privata vicende di sacrificio e di dedizione che invece si vorrebbero acquisite alla sfera pubblica, così come è avvenuto per altri eventi, affinché la loro memoria divenga patrimonio stabilmente affidato alla collettività ed essa possa custodirla e rendere l'onore dovuto a chi lo ha ben meritato"*²⁰⁵.

²⁰⁵ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni. Relazione sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione. Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 gennaio 2013, in www.senato.it, 172 s.