



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

CORSO DI DOTTORATO IN MANAGEMENT AND LAW  
CURRICULUM “DIRITTO DELL’ECONOMIA” – XXXVI CICLO

**Ambiente, danno e sistemi alternativi  
di risoluzione delle controversie**

Relatrice

Chiar.ma Prof.ssa Erika Giorgini

Dottoranda

Sofia Sanfilippo

A.A 2022/23



<b>Introduzione</b>	<b>6</b>
<b>Capitolo I</b>	
<b>Ambiente: tutto o niente? La rilevanza del concetto giuridico di futuro</b>	<b>11</b>
1. La (travagliata) ricerca di una nozione giuridica di ambiente	11
1.1. Per una nozione pluralista di ambiente	14
1.2. Per una nozione monista di ambiente	18
1.3. La giurisprudenza sulla nozione di ambiente	22
2. Difficoltà di definizione dell'ambiente: riflessioni sulla interrelazione fra uomo e natura	25
2.1. Una suggerita chiave di lettura: il concetto di futuro innerva la materia ambientale. Il concetto di risorsa naturale	28
3. La declinazione oggettiva del concetto di futuro: lo sviluppo sostenibile	32
3.1. La declinazione soggettiva del concetto di futuro: le generazioni future	36
4. La necessità di ricercare una nozione di ambiente è davvero reale? L'ambiente come valore	39
4.1. L'introduzione dell'ambiente come valore nella Carta fondamentale: La costituzione come patto intergenerazionale	44
5. L'ambiente non è solo un valore: l'ambiente come oggetto di diritto della personalità	49
<b>Capitolo II</b>	
<b>La responsabilità da danno ambientale. La tutela giurisdizionale e i suoi limiti</b>	<b>53</b>
1. Danno ambientale: storicità ed evoluzione del concetto	53
2. L'avvento della Direttiva europea e il travagliato adeguamento da parte del legislatore domestico	59
3. Funzione (o funzioni?) della responsabilità ambientale	64
3.1. Problema della legittimazione attiva: ostacolo alla polifunzionalità della responsabilità ambientale	67
3.2. Il principio di precauzione come chiave di lettura della plurifunzionalità della responsabilità ambientale	74
4. Principio di precauzione e azioni a tutela dell'ambiente	79
4.1. Le modalità di riparazione offerte dal legislatore europeo. Dai principi di analisi economica del danno...	82
4.2. ...Alla natura polifunzionale del danno ecocaratterizzato	86

<b>Capitolo III</b>	
<b>Apparato rimediale alternativo: il sistema di tutela multiforme e la pluralità degli interessi coinvolti</b>	<b>95</b>
1. Quali modelli di giustizia per l'ambiente?	95
1.1. Le <i>ADR</i> nel sistema di tutele dell'ambiente. Autonomia negoziale e ravvicinamento tra <i>public e private enforcement</i>	98
2. Il fenomeno transattivo in ambito ambientale	102
2.1. La "transazione globale" per il ripristino dei Siti inquinati di Interesse Nazionale (SIN)	104
2.2. La "nuova" transazione ambientale	109
3. La mediazione ambientale	118
3.1. Il progetto "mediazione dei conflitti ambientali" presso la Camera Arbitrale di Milano	122
3.2. Il procedimento di mediazione ambientale	123
3.3. FacilitAmbiente: il progetto sperimentale in tema di tutela ambientale	126
3.4. Il disegno di legge n. 1630: in attesa di una disciplina	128
4. I Punti di Contatto Nazionali: L'esperienza proveniente dalla <i>soft law</i>	132
5. Gli strumenti <i>ADR</i> come momenti conformativi della persona improntati alla sostenibilità ambientale	136
<b>Bibliografia</b>	<b>140</b>



## Introduzione

Nella celeberrima *Naturalis Historia*, dopo aver stigmatizzato il comportamento degli uomini, che inquinano i fiumi e gli elementi naturali e avvelenano persino l'aria che è loro indispensabile per vivere, Plinio il Vecchio confida nella grandezza e nella magnanimità della natura per sostenere la necessità dell'uomo di continuare comunque a perseguire il progresso, impegnandosi per “rendere migliore la vita”<sup>1</sup>.

Le speranze riposte circa duemila anni fa da Plinio sulla generosità della natura e sulla preservazione di un sano ed equilibrato rapporto fra l'uomo e l'ambiente sembrano essere state disattese.

Anche nella fase più risalente delle antiche civiltà, la preservazione dell'ambiente era assicurata dalla sacralità di buona parte delle risorse naturali.

Per esempio, Cicerone, nel descrivere l'atto della fondazione di Roma, elogiava Romolo per aver scelto un luogo sicuro e salubre, perché ricco di acque, protetto dalle montagne, ben ventilato e ombreggiato dai colli: l'esigenza di una buona qualità della vita e la preoccupazione per la salubrità dell'ambiente era già fortemente sentita dai Romani<sup>2</sup>.

Poi, con il trascorrere del tempo e con l'affermazione di una visione laica e antropocentrica del mondo circostante, la natura non è stata più vista come un'entità con la quale convivere armoniosamente, ma come una miniera a cui attingere per l'estrazione di risorse che l'uomo potesse sfruttare a sua discrezione e senza limiti.

Persino i pesci, osservava con sarcasmo Orazio nei *Carmina*<sup>3</sup>, cominciavano a sentirsi “stretti” fra le enormi costruzioni piantate nell'acqua.

Attualmente, appare che la Natura non perdoni più nulla. Anzi, addirittura, sembra che la Natura abbia individuato nell'uomo il suo principale nemico e si stia adoperando per eliminarlo. Non troppo inconfondibile – seppur estrema – è la posizione di chi vede nell'attuale situazione globale la realizzazione di quella che è stata spettralmente definita come una “pandemia silenziosa”<sup>4</sup>.

Le tematiche ambientali sono ormai al centro delle discussioni e delle apprensioni del mondo. Innumerevoli gli allarmi lanciati dalla quasi totalità degli esponenti della comunità scientifica, che hanno inevitabilmente influenzato le proiezioni degli organismi nazionali e internazionali a proposito del riscaldamento globale, del cambiamento climatico, della difficoltà smaltimento dei rifiuti e, in generale, del deteriorarsi delle condizioni dell'ambiente.

Gli studiosi più attenti hanno compreso che i problemi che affannano il Pianeta non possono essere analizzati indipendentemente l'uno dall'altro, ma costituiscono una maglia complessa in cui l'interazione tra clima, popolazioni animali

---

<sup>1</sup> PLINIO IL VECCHIO, *Naturalis historia*, XVIII, 1, 2-5.

<sup>2</sup> CICERONE, *De republica*, II, 4-6.

<sup>3</sup> ORAZIO, *Carmina*, 3.1.33 ss.

<sup>4</sup> Dal Convegno dal titolo “*La Pandemia silenziosa Inquinamento ambientale e danni alla salute*” tenutosi ad Arezzo, nei giorni 29 e 30 novembre e 1° dicembre 2007.

e vegetali, catene alimentari e “ingegneria ambientale” umana si influenzano a vicenda, in un gioco tortuoso e per certi versi ancora ignoto. Da molti decenni è ormai nata una nuova sensibilità per i problemi ambientali, che sta progressivamente acuendo le interrelazioni e le retroazioni fra diritto e scienza.

Tuttavia, pensare che i parametri di riferimento per un’analisi della questione possano essere solo la scienza giuridica e la scienza “pura” o, pe meglio dire, “esatta” è, se non errato, quantomeno impreciso.

È vero che risulta urgente assumere un punto di vista giuridico (e, anzi, forse solo una individuazione dell’entità della questione da osservare con la cartina tornasole del sistema rimediale consente di scoprire la spaventosa gravità del problema), ma non si possono d’altro canto aprioristicamente escludere letture e riflessioni che prendano in prestito ragionamenti afferenti ad altri settori delle scienze applicate: quello filosofico, quello giusfilosofico, quello economico e quello prettamente scientifico.

In base a quello che accade ogni giorno, non v’è chi non veda come l’ambiente si stia ribellando; si inasprisce quando viene mortificato, aggredito, rovinato; insorge secondo l’unico modo che conosce per farlo. L’ambiente si ammala e muore e, spegnendosi, porta con sé anche la morte della specie umana e di tutti gli esseri viventi che abitano la Terra.

Quindi, è vero che la prima vittima rischia di essere il Pianeta, ma è sicuro che a essere sacrificata sarà anche la specie umana nella sua interezza: quest’ultima, quale principale nemico della Natura, rischia di essere allo stesso tempo vittima e carnefice.

Nel solco di queste considerazioni si colloca il lavoro di ricerca oggetto del presente elaborato.

La conflittualità in materia ambientale, come si avrà modo di vedere, è in costante recrudescenza: amplificata e al centro del dibattito, anche a causa delle problematiche legate alle questioni climatiche, conduce a una sempre più difficile gestione del contenzioso da parte della giurisdizione ordinaria.

Anzi, molto spesso le lungaggini che connotano il sistema di giustizia e gli elevati costi processuali scoraggiano l’attivazione di procedimenti volti all’accertamento del danno ambientale e, di conseguenza, la condanna del *polluter* diventa una chimera, il tutto portando a un malcontento generale che predilige l’inerzia piuttosto che l’attivismo.

Nel solco di tale presa di coscienza, si inseriscono le riflessioni che l’analisi che segue si propone.

In via preliminare si è ritenuto opportuno approfondire lo studio della nozione di ambiente, passaggio inevitabilmente pregiudiziale per la considerazione del danno ambientale. Con l’occasione si rifletterà sull’importanza del concetto – non solo giuridico – di futuro, declinato secondo i precipitati logici dello sviluppo sostenibile, delle risorse naturali e delle generazioni future, quest’ultime principali destinatarie dei risvolti dei danni ambientali.

Fatta luce sui precedenti aspetti, al fine di individuare come il sistema ordinamentale può rispondere alle giuste istanze di tutela mosse dai soggetti danneggiati, toccherà rispondere alla crescente necessità di indentificare ciò che danno

ambientale è e ciò che danno ambientale non è. Invero, un bisogno di tutela ambientale sempre crescente ha registrato un costante aumento dei ricorsi davanti alle giurisdizioni nazionali e internazionali che hanno condotto a interrogarsi sulla responsabilità da danno ecocaratterizzato.

L'analisi del danno ambientale, con l'aiuto fornito dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia, consente di porre in luce pregi e difetti della normativa prevista in tema di responsabilità ambientale. Invero, la convinzione che la responsabilità civile risponda a diverse istanze, e quindi assuma di sé plurime funzioni, condurrà ad affermare la crescente rilevanza che il privato assume nel conflitto ambientale. Credere che "relegare" la legittimazione attiva per risarcimento da danno eco-caratterizzato allo Stato, nella persona del Ministro dell'Ambiente, possa assicurare una più piena tutela del medesimo è fuor di dubbio scorretto. Il ruolo dei *cives* nel contenzioso ambientale va valorizzato per evitare di incorrere in ingiusti vuoti di tutela non solo nei confronti dei presenti: lo si deve soprattutto alle generazioni che verranno.

Confortati dalla struttura pluridimensionale della responsabilità, vi sarà premura quindi interrogarsi sulla corretta quantificazione del danno ambientale in sede di determinazione delle misure volte alla tutela della Natura offesa. Si prenderanno in prestito alcuni concetti attinenti agli studi economici per confermare che una quantificazione del danno ambientale che miri a essere giusta deve necessariamente contemplare criteri che consentano una effettiva e completa ricostituzione della risorsa andata perduta. Le plurime voci che concorrono a quantificare rettamente il valore di una risorsa permettono di affermare che anche il *quantum* risarcitorio del danno ecocaratterizzato ha una natura polifunzionale.

Acquisiti tali concetti, ci si pone nell'idea che un sistema di giustizia ambientale può essere realmente efficace solo se risulta essere integrato da strumenti di tutela di natura diversa: si palesa impellente una rinnovata valutazione sulle modalità con le quali affrontare i conflitti ambientali in una logica di speditezza e ampiezza di protezione.

Seguendo questa linea conduttrice, e sotto l'egida della valorizzazione dell'autonomia negoziale, quale strumento attraverso il quale si tutelano gli interessi meritevoli della persona umana, si giunge ad affermare come le modalità alternative di gestione delle controversie possano offrire un apprezzabile contributo in tema di danno ecocaratterizzato.

È noto come il processo può essere visto sotto diverse sfaccettature: si tratta di un percorso, di una concatenazione di atti successivi e consequenziali finalizzati all'emanazione di un prodotto finale (nella maggior parte dei casi una sentenza). Tuttavia, esso può essere anche visto come un "giuoco", secondo la poetica metafora offerta da Calamandrei<sup>5</sup>, secondo il quale si tratterebbe di una serie di atti che si incrociano e si corrispondono, proprio come le mosse di una partita.

Eppure, a dispetto di questa immagine, dal sapore a tratti letterario, quasi romantico, il processo rimane prima di tutto uno scontro, una battaglia fra parti

---

<sup>5</sup> P. CALAMANDREI, *Il processo come giuoco*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. II, Padova, 1950 e in *Riv. dir. proc. cin.*, V, 1950, pp. 23-51, nonché in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, Napoli, 1965, p. 537 ss. da cui si cita.

in conflitto fra loro: d'altronde, sempre Calamandrei, afferma che l'abilità del "giuoco" sta nella tattica processuale, nella sagacia e nel senso di responsabilità di ciascun litigante<sup>6</sup>.

Per quanto essenziali nel panorama di un ordinamento democratico, la giurisdizione e il processo rappresentano pur sempre fenomeni fondati sulla forza e, come tali, necessariamente invasivi. La loro logica risponde alle tecniche dello scontro e, poiché lo scontro è per definizione un combattimento, a tratti ostile e violento, esso presuppone una spendita di energie su diversi versanti: in termini temporali, di oneri e di opportunità.

Nell'ultimo ventennio si è fatta sempre più forte la necessità di ripensare gli strumenti da utilizzare per risolvere controversie; invero, si è diffusa l'idea che il conflitto non vada ostracizzato: il conflitto è semplicemente uno stadio (seppur di crisi) delle relazioni umane: crisi, come ci ricorda d'altronde la sua etimologia (dal verbo greco *κρίνω*) può sempre essere superata e risolta senza necessariamente "venire alla armi".

Si avrà l'occasione di notare come l'autonomia negoziale risulta essere sede idonea per la composizione della conflittualità ambientale. Il principio di sussidiarietà (art. 118 cost.), declinato secondo il criterio della sostenibilità, legittima il cittadino a realizzare interessi generali, quale è la tutela della Natura, nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza e proporzionalità<sup>7</sup>.

Emergerà come la libertà contrattuale abbia una forza straordinaria che riesce anche ad apprezzarsi anche nell'ambito della giustizia ambientale.

Seguendo questa traiettoria, si riuscirebbe a valorizzare ancor di più il ruolo del diritto civile nell'ambito di quei settori storicamente governati dal *command and control*. Invero, non solo il contratto risulta essere idoneo ad assicurare una deflazione del contenzioso, ma esso riesce ad assurgere a strumento attraverso il quale si può rivalutare il ruolo dei *cives* all'interno del sistema giuridico.

È stato correttamente affermato che tali modelli, che costituiscono forme di azione provenienti dal basso, finiscono per realizzare, nel rispetto del dettato costituzionale, una traiettoria *bottom-up* dei diritti<sup>8</sup>. In questo caso però ciò va inteso in un senso ancora più ampio, in quanto per il tramite dell'autonomia negoziale si conferma non solo l'importanza della rivisitazione degli strumenti privatistici tradizionali (come è avvenuto, per esempio, per la disciplina delle immissioni in tema di danno ambientale), ma anche il valore della persona che si esplica per il tramite del potere di iniziativa negoziale.

Le ADR, nella misura in cui sono presidiate da idonee garanzie, consentono di fare da volano al diritto civile, dando rilevanza a quella "necessaria flessibilità del sistema rimediabile"<sup>9</sup> che consente di dare una soluzione più giusta e guidata

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 541.

<sup>7</sup> Sul punto, per tutti, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, V, *Tutela e giurisdizione*, Napoli, 2020, p. 57.

<sup>8</sup> Cfr. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022, p. 154 e ivi i richiami in nt. 253.

<sup>9</sup> Testualmente, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 119.

dalle peculiarità del caso concreto in ipotesi di lesione degli interessi meritevoli di tutela.

Infine, viene colta l'opportunità di valorizzare il contributo di recente offerto dalle Linee Guida dell'OCSE che ha stimolato la creazione di sedi nazionali (i cd. Punti di Contatto Nazionali: PCN) nelle quali si favorisce una soluzione consensuale della conflittualità ambientale, anche e soprattutto su istanza dei privati. Invero, nel rispetto dei principi della Linee Guida, a séguito della presentazione di un'istanza, gli *stakeholders* che ritengano che un'impresa rischi di provocare o provochi con la propria condotta un impatto negativo all'ambiente possono adire tale organo che si attiverà per giungere a una soluzione conciliativa della questione.

Nell'affrontare il tema occorre, tuttavia, non abbandonare alcuni preconcetti di base: un approccio che tenga conto della sempre maggiore sensibilità dei cittadini rispetto ai temi ambientali impone di non trascendere dal principio di sussidiarietà (art. 118 cost.) e da istanze solidaristiche (art. 2 cost.): l'assunzione di una prospettiva insieme sistematica e assiologica sarà necessaria per illuminare l'oggetto della tutela e per indagare sui giusti rimedi.

Orbene, la complessità dei temi trattati impedisce di poter giungere a una compiuta trattazione delle tematiche affrontate.

Invero, nel trattare le questioni che sono emerse durante il presente studio, ci si è talvolta arresi all'idea di non poter andare oltre, non per mancanza di interesse, ma per mancanza di tempo.

Allora, pressa coscienza di ciò, ci si conforterà pensando che nell'indagine condotta sarà il metodo con cui si approcceranno le questioni a risultare decisivo.

Ma forse, ancora prima del metodo, sarà il nostro modo di porci nei confronti del metodo a essere determinante ai fini di una ricerca che, senza pretesa di completezza alcuna, voglia solo ambire contribuire a una sistematizzazione dello studio di uno dei temi più delicati del nostro secolo<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Il nostro animo deve credere e assisterci in quello che facciamo, dal momento che (solo) se il nostro animo è convinto e pronto, allora anche tutto il resto lo sarà o, adeguandovisi, lo diventerà: in queste parole riecheggia W. SHAKESPEARE, *Enrico V*, atto IV, scena III: “*All things are ready, if our minds be so*”.

## Capitolo I

### Ambiente: tutto o niente?

#### La rilevanza del concetto giuridico di futuro

#### 1. La (travagliata) ricerca di una nozione giuridica di ambiente

Un approccio anche sommariamente completo ai problemi di tutela dell'ambiente, a prescindere dal punto di vista dal quale si intende osservare la questione (giuridico, come nel caso del presente studio, ma anche filosofico, politico o economico) non può prescindere da un quantomeno sufficiente grado di consapevolezza delle caratteristiche dell'oggetto di tutela.

Pertanto, se si vuole procedere alla corretta identificazione del danno ambientale, e poi in seconda battuta, alle modalità – anche alternative – di gestione del medesimo, è apparso necessario tradurre la locuzione suddetta, ossia “danno ambientale”, nella seguente: danno arrecato all'ambiente<sup>11</sup>.

Invero, la perimetrazione del bene-ambiente sembra utile quanto meno per due ragioni: la prima inerisce una scelta metodologica, in quanto per l'espletamento della presente ricerca è stato ritenuto opportuno adottare una visione valoriale, o per meglio dire, una lettura in chiave funzionale e assiologica, non meramente strutturale<sup>12</sup>, che tenga conto dell'interesse e delle funzioni sociali che il bene ambiente deve perseguire. Invero, è stato giustamente affermato che è sempre rilevante individuare se un determinato bene è funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali, non potendosi prescindere dalla funzione che il bene deve nel concreto assicurare<sup>13</sup>.

In secondo luogo, e questa è la seconda ragione, va dato atto di come vi sia, fra l'ambiente e la persona umana un nesso inscindibile che impone al giurista moderno una riconsiderazione del bene ambiente, alla luce – anche – dei criteri di sostenibilità. Orbene, se è vero che l'uomo è il principale soggetto, insieme al regno animale, destinatario delle esternalità positive prodotte dal bene ambiente, va anche dato atto di come egli sia, a oggi, il principale nemico del medesimo<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. sul punto le riflessioni di G. ALPA, *La natura del danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, p. 93 s., per il quale la natura giuridica del danno ambientale non può prescindere dall'oggetto della lesione.

<sup>12</sup> In tema la voce ferma di P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI e M. D'AMBORSIO (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni, Settimo incontro di Studi della Associazione Dottorati di Diritto Privato*, Lecce 21 e 22 marzo 2019, Napoli, 2021, p. 359.

<sup>13</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 1184. Sul punto anche O.T. SCOZZAFAVA, *I beni*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Trattato di diritto civile del consiglio nazionale del Notariato*, III, 1, Napoli, 2007, p. 26 il quale rileva che “[i]l concetto di interesse postula necessariamente quello di bene, poiché non avrebbe ragion d'essere, se non in quanto collegato all'esistenza di un bene”, nonché G. PERLINGIERI, *La presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2022, p. 159 che lapidariamente afferma che “[i] beni sono rilevanti non per come ontologicamente e strutturalmente appaiono, ma per l'interesse e l'utilità che in un contesto storico-politico del «vivere comune» sono destinati a realizzare o soddisfare”.

<sup>14</sup> L'ambiente è stato considerato come “fatto di mutua aggressione” fra l'uomo e la natura: M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 37, da cui si cita, e in *Scritti*, Milano, 2005, p. 445 ss.

Questo perché il danno all'ambiente presenta profili applicativi poliedrici, giacché, oltre a venire in rilievo quale danno al bene ambiente, può altresì provocare pregiudizi nella sfera giuridica personale e/o patrimoniale del privato cittadino.

Con riferimento a tale secondo aspetto, merita di essere sottolineato come tendenzialmente ci si preoccupa dell'aggressione dell'ambiente allorché quest'ultima si rivolge contro l'uomo. In altre parole, l'ambiente diviene oggetto di attenzione quando, a sua volta, diviene aggressore dell'uomo poiché, se l'attività antropica fosse del tutto neutrale, non susciterebbe l'interesse dell'uomo e né tantomeno sarebbe rilevante a fini di normazione giuridica<sup>15</sup>.

Quando, invece, l'ambiente, attaccato dall'uomo in quanto deformato a causa della sua azione (solo a titolo di esempio, distruzione dei boschi, produzione di sostanze tossiche per l'aria, disastri ecologici) diviene aggressore, allora solo in quel caso desterà attenzione anche per il giurista.

Orbene, ciò che quindi rileva nella nozione di ambiente (si ricorda, passaggio pregiudizialmente necessario per la identificazione del danno eco-caratterizzato), è la necessaria attivazione del fattore antropico.

La fenomenologia con cui la Terra a volte dimostra la sua potenza (ci si riferisce a maremoti, terremoti e altri eventi catastrofali) non sarà centrale ai fini della nozione che si indaga né agli scopi del presente studio: o meglio, rileverà solo e in quanto le esternazioni della forza della Terra siano state causate, quantomeno in parte, dall'attività dell'uomo.

La nozione di ambiente è una delle più sfuggenti e mutevoli che il nostro diritto abbia mai conosciuto.

È fuor di dubbio che il significato puramente lessicale di “ambiente” non ha alcuna connotazione giuridica anche se, in ogni caso, potrebbe risultare utile, o quantomeno sicuramente interessante, apprendere che la prima attestazione conosciuta nella lingua italiana sembrerebbe risalire a Galileo Galilei che, con il vocabolo “ambiente”, nel 1623, indicava “lo spazio nel quale si trovano una persona o un oggetto”<sup>16</sup>.

Invero, la nozione di ambiente nel significato letterale esprime “ciò che circonda l'uomo” (*amb-ire*); pertanto, è indubbio – anche a un occhio meno attento – che essa assuma un contenuto relazionale, nel senso che l'ambiente sarà sempre qualcosa che riguarda processi di interrelazioni e connessioni fra soggetti e cose. Questo significato, peraltro, trova conforto anche in altre lingue, tanto latine quanto germaniche<sup>17</sup>.

Anche sotto il profilo scientifico, l'ambiente si compone di una varietà e complessità di elementi: dalla definizione francese del 1976 del *Vocabulaire de l'Environnement*, secondo cui l'ambiente sarebbe l'insieme degli elementi, fisici, chimici, biologici e sociali che influiscono sugli esseri viventi e sull'attività dell'uomo, a quella della prima Relazione sulla situazione ambientale del Paese del 1973 dove,

---

<sup>15</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 24.

<sup>16</sup> M. CORTELAZZO-P. ZOLLI, voce *Ambiente*, in *Dizionario etimologico della lingua italiana*, 5 t., Zanichelli, t. 1, Bologna 1979, p. 45 s.

<sup>17</sup> Si confronti per esempio il lemma “ambiente” con quello francese “*environnement*” di ceppo latino o con quello tedesco “*Umwelt*” o ancora inglese “*environment*” di origine germanica: cfr. M. CORTELAZZO-P. ZOLLI, *op. loc. ult. cit.*

per ambiente, si intende un complesso di componenti naturali o determinate dall'attività dell'uomo<sup>18</sup>.

Val l'opera innanzitutto individuare il motivo per cui ci si interroga sulla definizione giuridica di qualcosa. "Come definire" è di rilievo da un punto di vista etimologico e scientifico in quanto significa tracciare il limite fra ciò che qualcosa è e ciò che qualcosa non è.

È parso utile provare a passare in rassegna i confini giuridici del lemma che si è proposto di studiare, se è vero, come è stato scritto, che "l'assenza di una qualsiasi definizione... sia pure imperfetta o parziale... rende evanescente i contorni del fatto e frustra la puntigliosa specificità della descrizione dell'evento del danno"<sup>19</sup>.

Pertanto, presa coscienza delle sfumature di significato etimologiche e scientifiche, v'è da dire che a livello legislativo il termine "ambiente" risulta estraneo al linguaggio del legislatore fino al 1975, quando per la prima volta viene inserito nella legge istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali<sup>20</sup>.

In maniera del tutto semplicistica, si potrebbe affermare che le tesi che si sono contrapposte nel riempire di significato giuridico il termine suddetto sono due: quella disgregativa, per la quale esistono distinti significati di ambiente a seconda del punto di vista preso in considerazione, e quella unificatrice, in virtù della quale, invece, esiste un significato unitario di ambiente.

La difficoltà a fermare in maniera statica una dimensione giuridica concreta cui corrisponda il termine ambiente (come avviene per esempio per altri concetti come persona, proprietà, diritti etc.) è ben presente in tutti gli studi che coinvolgono il settore in esame. La motivazione risiede nella constatazione del fatto che i problemi di carattere ambientale non possono considerarsi limitati allo spazio di un singolo Stato, ma devono essere analizzati in ottica più ampia: cioè, soprattutto, in quanto la propagazione degli eventi connessi all'ambiente (si pensi agli inquinamenti atmosferici, idrici, da radiazioni, ecc.<sup>21</sup>) non conosce barriere geo-

---

<sup>18</sup> Nel 1973 fu pubblicata la prima relazione sulla situazione ambientale del Paese che, tutt'oggi, resta uno dei più importanti documenti sui fattori di alterazione dei sistemi ambientali italiani. Cfr. *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, a cura di Tecneco, Roma, 1973, Sull'importanza della prima relazione cfr. anche M. CAPUTO, *Un progetto per la salvaguardia del patrimonio ambientale italiano*, Bologna, 2007, p. 1042 ss.; sul punto F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 551.

<sup>19</sup> In questi termini, R. BAJNO, *Come si difende l'ambiente*, in *Corr. giur.*, 1987, p. 92.

<sup>20</sup> V. F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 1989, p. 539. Il decreto-legge 14 dicembre 1974 n. 657, convertito nella legge 29 gennaio 1975 n. 5 istituisce il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Si trattava del Ministero "per" la cultura, per sottolinearne la distanza rispetto al modello dirigista del ministero "della cultura" e anche "per" l'ambiente, in un'ottica di slancio (inconsapevole) verso una primordiale tutela (cfr. M. CAMMELLI, *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2016, reperibile su <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm#notaast>).

<sup>21</sup> Si pensi, fra gli innumerevoli disastri e senza pretesa di completezza alcuna, alle "maree nere" in Cornovaglia nel 1967, in Bretagna nel 1978, in Alaska, nel 1989 e nelle Mauritius, nel 2020. O ancora, agli incidenti nucleari, quale quello in Pennsylvania del 1979, quello in Ucraina, a Chernobyl, del 1986, in Giappone, nel 2011. Si pensi ai rifiuti tossici di Seveso del 1976 o di Love Canal del 1980 e senza dimenticare, *inter alia*, i problemi ambientali di dimensione globale, legati a gravi incidenti che hanno segnato la storia dell'umanità, come le piogge acide, il buco dell'ozono, la desertificazione, l'impoverimento del patrimonio genetico.

politiche e deve essere pertanto regolata anche a livelli necessariamente sovra-statali<sup>22</sup>.

### 1.1. Per una nozione pluralista di ambiente

A Giannini, il cui contributo è senza dubbio il prodromo di tutte le teorie sull'ambiente, si deve un primo rilevante tentativo di sistemazione concettuale della materia e di connessa identificazione della natura giuridica degli interessi in conflitto<sup>23</sup>. In quello che potremmo definire il capofila delle teorie sull'identificazione del bene ambiente, si legge come all'ambiente vengano dati significati diversi a seconda dei diversi ambiti disciplinari: l'ambiente come paesaggio e, quindi, come bene pubblico; l'ambiente come aggredito e come aggressore; l'ambiente secondo i canoni urbanistici.

In ordine alla prima accezione, i beni ambientali non costituiscono un gruppo omogeneo, in quanto sono tutelati da atti normativi distinti (per es., si pensi ai beni ambientali culturali, destinatari della specifica legislazione di settore; lo stesso può dirsi per i parchi naturali).

Il bene ambientale pubblico, però, è in sé oggettivamente unitario, in quanto è un bene che risulta dall'insieme di più cose, senza però giungere a categorizzarlo come cosa composta.

Si è affermato che i beni ambientali sono complessi di cose che racchiudono quello che potrebbe dirsi un valore collettivo, sé stante distinto dal valore dei singoli beni. Ed è proprio quel valore che racchiude in sé l'entità dei singoli beni che costituisce il bene ambientale in senso giuridico, a cui deve riconoscersi, secondo l'Autore, natura di bene immateriale<sup>24</sup>, con l'ulteriore caratteristica che le cose che lo compongono possono anche nel tempo distruggersi o mutare. Tuttavia, il bene così come sopra inteso non cambierebbe: non muterebbe cioè il suo carattere di bene ambientale.

Nel seno di tale considerazione, si è inerito il pensiero di chi ha sostenuto che secondo questa visione la nozione di ambiente nasca da un preconcetto di fondo

---

<sup>22</sup> Cfr. R. FERRARA, voce *Ambiente (dir. amm.)*, in S. PATTI (a cura di), *Il diritto (Enciclopedia giuridica Il Sole 24 Ore)*, 2007, I, p. 290. Siccome l'ambiente non ha dimensioni spaziali coincidenti con quelle degli Stati territoriali, il relativo problema a livello politico è stato avvertito soprattutto dalle organizzazioni internazionali. Invero, già secondo la risoluzione ONU del 1974, ai più conosciuta sotto il nome di Carta dei diritti e dei doveri economici degli stati, "la protezione, la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente per le attuali e future generazioni è responsabilità di tutti gli Stati". Cfr. sul punto F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, p. 534. Nello stesso senso muovono le riflessioni di F.P. CASAVOLA, *Considerazioni di chiusura*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 326 s. per il quale sia prima sia dopo il "costruzionismo" giuridico della nozione di ambiente, si muovono "processualità reali e complesse" che riguardano diversi livelli di tutela: i singoli, le comunità, le popolazioni di più Stati. Tali processualità toccano le condizioni di vita dell'uomo, che possono riguardare il semplice disagio (per es., il fastidio recato dalle emissioni solfuree del fondo vicino), alle più gravi malattie, che vanno dalla possibilità del progresso materiale alla educazione e alla crescita intellettuale e morale.

<sup>23</sup> In tema G. ALPA, *La natura del danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 93

<sup>24</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., p. 36. Il bene ambiente sarebbe una realtà priva di materialità, una sorta di contenuto senza forma: cfr. anche A. PREDIERI, "Paesaggio" e "ambiente": referenti nozionali e normativi, in M. ALMERIGHI e G. ALPA (a cura di), *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza commentati*, p. I, *Dir. civ.*, Padova, 1984, p. 73

preciso: l'ambiente è un valore d'insieme, ma in sé esso sublima a valore, pur avendo comunque un substrato di fondo pragmatico, materiale, tangibile<sup>25</sup>.

E questo, peraltro, sarebbe del tutto in linea anche con la presenza di atti normativi differenziati che si occupano dei singoli beni ambientali, in quanto essi sarebbero accomunati da una finalità unitaria, ovverosia uno scopo conservativo. Si giunge ad affermare che i beni ambientali non sono un gruppo omogeneo, sono regolati da atti normativi distinti, ma sono accomunati dal medesimo *Leitmotiv*: la finalità conservativa che consente di indentificare il bene ambiente come bene pubblico.

L'ulteriore livello individuato da Giannini focalizza l'attenzione sul concetto di aggressione: l'ambiente viene indentificato come mutuo attacco, se si punta lo sguardo alle risorse naturali e ai loro innumerevoli e costanti contrasti, in cui l'uomo ferisce l'ambiente e a sua volta l'ambiente ferisce l'uomo<sup>26</sup>. L'ambiente sarebbe pertanto una parte qualsiasi di un territorio ove si manifesta l'azione violenta dell'uomo e dove l'ambiente a sua volta reagisce.

Infine, l'ambiente può essere inquadrato secondo un angolo di visuale urbanistico: si tratta cioè dell'ambiente nella sua globalità, in cui emergono i concetti fondamentali di pianificazione territoriale generale e di urbanistica. Tali aspetti sono rilevanti per prendere in considerazione tutti gli interessi pubblici e collettivi confluenti nella prospettiva di un ambito territoriale. L'ambiente urbanistico sarebbe lo sbocco di tutti i problemi dell'ambiente<sup>27</sup>.

L'impostazione proposta da Giannini ha rappresentato il termine di riferimento intorno al quale viene poi articolata la dottrina successiva, a prescindere – a ben vedere – dal tipo di risultato desiderato: infatti tanto le tesi pluraliste quanto quelle moniste sono il precipitato degli studi effettuati dall'Autore<sup>28</sup>.

Invero, sulla scorta delle considerazioni precedenti, si è affermato che la voce “ambiente” di un'enciclopedia giuridica non può che assumere le caratteristiche di un rinvio alle analisi dei singoli diversi fenomeni giuridici che coinvolgono la problematica ambientale<sup>29</sup>.

Sulla scia di una nozione pluralista di ambiente, si sono infatti collocate altre posizioni di autorevole dottrina, anche dopo la legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

Invero, vi è chi ha sostenuto che non sarebbe ontologicamente possibile esprimere un concetto unitario di ambiente in senso giuridico, in quanto il contesto di interessi in cui questo termine si colloca sarebbe multiplo, pluralista ed eterogeneo. Si è sostenuto che la diversità di posizione soggettive attinenti a beni

---

<sup>25</sup> G. ALPA, *La natura del danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, p. 93

<sup>26</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., p. 37.

<sup>27</sup> G. ALPA, *La natura del danno ambientale*, cit., p. 93

<sup>28</sup> Infatti, G. ALPA, *op. loc. ult. cit.*, ha condivisibilmente affermato che l'impostazione di Giannini costituisce “il prodromo” delle teorie sull'ambiente.

<sup>29</sup> G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, p. 190.

diversi o a beni apprezzati in modo differente dai soggetti richiamerebbe una diversità di tutela che contrasterebbe con una visione monista della questione<sup>30</sup>.

Anche chi ha voluto seguire la traccia storica tedesca del diritto dell'ambiente<sup>31</sup>, seppur con qualche precisazione, ha sposato una tesi pluralista basata su un'organizzazione della lettura dei diversi interventi settoriali attorno alle due disposizioni della tutela del paesaggio e della salute poste in Costituzione.

In particolar modo, si è detto che per un approccio valutativo al "problema ambiente" occorre fare riferimento a quattro principi: quello dell'uso razionale delle risorse (giustificato in Costituzione dall'art. 44 cost.); quello dell'igiene ambientale (che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 32 cost.); il terzo è quello che vede la natura come bene culturale (e che quindi trae linfa costituzionale dall'art. 9 cost.) e l'ultimo è il rispetto della natura in quanto tale, come patrimonio genetico e come singola individualità non umana (per il quale, invero, si auspicava un intervento futuro in costituzione che, forse, è effettivamente avvenuto nei termini di una possibilità di preservazione delle risorse a favore di chi potrà usufruirne in futuro<sup>32</sup>). In questi termini, la diversità di nozione di ambiente non equivale solo a un insieme differenziato di legislazioni di settore, riferite a distinte realtà naturali, ma viene individuata come insieme di discipline ispirate a diverse concezioni dei valori da attuare: da qui sorge la ipotetica possibilità di conflitti di interessi giuridicamente tutelati e riferibili alle stesse realtà naturali che potrebbero essere sciolti mediante soluzioni di compromesso (o meglio, mediante tecniche di bilanciamento) che consentono il rispetto reciproco massimo fra i principi<sup>33</sup>.

Un diverso orientamento dottrinale, che muove sempre dal dettato costituzionale, accorpa le attività tutelate dalla legge secondo i già richiamati principi costituzionali enunciati negli artt. 9 e 21 cost. Nella materia ambientale, pertanto,

---

<sup>30</sup> Per V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, p. 1315 non avrebbe senso parlare di diritto alla salubrità dell'ambiente in senso assoluto perché la salvaguardia dell'ambiente non può prescindere dalla soddisfazione degli altri bisogni collettivi e, quindi, sarebbe un concetto necessariamente relativo. In quelle pagine l'Autore propone un esempio che rende bene l'idea di conflitto di interessi "ambientali": si tratta del contrasto fra l'interesse del proprietario di un latifondo che pretende di mantenere inalterato sotto l'aspetto biologico, geologico, paesaggistico etc. il suo latifondo con quello di coloro che per risolvere determinate esigenze di vita reclamano di assoggettare il medesimo fondo a colture agricole più intensive o, ancora, con coloro che pretendano di ottenere insediamenti industriali o la costruzione di nuovi edifici per esigenze abitative. "Di fronte a questi interessi – si chiede ID, *op. cit.*, p. 1316 – si può parlare di un unico diritto all'ambiente?". Nello stesso senso anche F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici di tutela dell'ambiente*, Padova, 1982, p. 13 per il quale "il tentativo di identificare un unitario e autonomo diritto all'ambiente si scontra con difficoltà insormontabili" e, per tale ragione, una corretta lettura della tematica ambientale richiede l'aggancio a situazioni giuridiche diverse e di vario contenuto (principalmente il diritto alla salute). Dello stesso avviso anche A. COSTANZO-C. VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 720 e ivi il richiamo in nt. 60. Nel senso che la considerazione giuridica dell'ambiente non può che essere atomistica, anche A. La considerazione giuridica non può che essere settoriale (nello stesso senso A. LUMINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1989, p. 900 e in *Riv. giur. sarda*, 1989, p. 843.

<sup>31</sup> M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 552 ss.

<sup>32</sup> In una rilettura attualizzata della presente posizione dottrinale, parrebbe poter essere immediato il richiamo alle generazioni future di cui al novellato art. 9 cost. Sul punto ampiamente *infra* al § 5.

<sup>33</sup> In tema, M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 558 s.

sarebbero individuabili due aree di funzioni omogenee, quali, per l'appunto, la gestione sanitaria e la gestione territoriale urbanistica<sup>34</sup>.

In virtù di questa polarizzazione bifocale, il diritto dell'ambiente, e per diretta estensione anche la relativa nozione, si muove in soluzioni di compromesso. La nozione del bene ambiente deve passare attraverso norme di organizzazione che stabiliscono come devono essere selezionati gli interessi da privilegiare in quel determinato contesto<sup>35</sup>.

Ciò che è bene ambientale in un singolo contesto reale non può essere affidato a semplici norme generali e astratte, ma deve passare attraverso norme di organizzazione che stabiliscono come devono essere selezionati gli interessi da privilegiare in quel determinato contesto.

Il perché di una scelta atomistica viene prediletta da chi sostiene che abbondare una o l'altra sfaccettatura dei significati riconducibili al termine ambiente rischierebbe di sacrificarne gli interessi sottesi: l'estrema diversificazione degli interessi in conflitto ne impone una comparazione per consentirne il contemperamento. Una *reductio ad unum* appare impossibile, forse arbitraria o addirittura solo un inutile sforzo<sup>36</sup>.

Questa tesi invero è stata avvalorata da una copiosa giurisprudenza che accredita una nozione atomista di ambiente come somma di singoli beni che la compongono<sup>37</sup>.

La necessità di separare nel fenomeno ciò che appartiene al dato materiale e ciò che invece assume rilievo giuridico induce a operare una scissione tra base naturale e nozione giuridica: conseguentemente, non è mancato chi ha affermato che ciò che può avere una nozione unitaria di ambiente è il bene ambiente in sé, come base materiale del bene giuridico oggetto della legislazione ambientale. Invece, sotto il profilo degli interessi tutelati e delle situazioni giuridiche, non potrebbe esistere una valutazione unitaria dell'ambiente, inteso come ambiente naturale. Per questo non si ritiene possibile pervenire a una definizione di ambiente come bene giuridico unitario, ma semplicemente può pervenirsi all'individuazione di una pluralità di beni ambientali.

---

<sup>34</sup> Sul punto, E. CAPACCIOLI-A. DAL PIAZ, voce *Ambiente*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1980, p. 257 ss.

<sup>35</sup> La nozione di ambiente, si legge nelle parole di A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., p. 507 s., deve valere come momento unificante di tale finalità, come integrazione sistemica delle discipline che regolano l'urbanistica da un lato, i beni ambientali dall'altro, nonché la protezione della natura genericamente intesa, quindi comprendente la salvaguardia delle riserve e dei parchi, le comunicazioni e le opere pubbliche, l'edilizia residenziale pubblica, la navigazione, la caccia e la pesca, la tutela dagli inquinamenti, e, quest'ultima quasi come cerniera tra le due aree.

<sup>36</sup> In presenza di tanta eterogeneità di concetti una nozione monista di ambiente appare impossibile se non addirittura inutile sforzo. Ognuno dei significati presente delle proprie peculiarità che rischierebbero di essere sacrificate se si adottasse un solo punto di vista o un altro. L'estrema diversificazione degli interessi in conflitto ne impone una comparazione per consentire il contemperamento in quanto sarebbe arbitraria una mera *reductio ad unum* (in questi specifici termini si esprime V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali*, cit., p. 1315).

<sup>37</sup> V. TAR Lazio 16 febbraio 1985, n. 254, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 127 e Cons. stato, Ad. Plenaria, 19 ottobre 1979, n. 24, in *Riv. giur. edilizia*, 1979, I, p. 842; in *Foro it.*, 1980, III, p. 1; in *Giur. it.*, 1980, III, 1, p. 81; in *Riv. amm. R. It.*, 1979, p. 875, nonché anche Tar Lazio, sez. II, 13 gennaio 1984, n. 21, in *Foro Amm.*, 1984, p. 706. E così anche la giurisprudenza penale: Cass. pen., Sez. III, 24 giugno 1985, n. 6249, in *Cons. Stato*, 1985, II, p. 559.

In un contesto come quello di cui trattasi, formulazioni di tipo “pluralista” risultavano quasi obbligate e comunque ampiamente favorite, considerando appunto la frammentarietà e disomogeneità del fondamento normativo dal quale muovere l’analisi giuridica<sup>38</sup>.

## 1.2. Per una nozione monista di ambiente

L’attualità sempre crescente delle questioni ambientali, nonché il connesso aumento di attenzione da parte del diritto internazionale, del diritto eurounitario e dei sistemi giuridici interni hanno permesso di superare le impostazioni pluraliste, che a volte risultavano disorganiche e di difficile coordinamento. L’obiettivo comune pareva essere quello di porre le premesse di un ragionamento basato su una ricostruzione unitaria della nozione di ambiente.

Pertanto, altra parte della cultura giuridica si dichiarava favorevole a una definizione condivisa di ambiente, sebbene non si sia mai riusciti a pervenire a una nozione unitaria e uniforme del termine.

Probabilmente sottesa a questa spinta di unificazione, si crede che – forse – una nozione unitaria contribuirebbe ad attribuire all’ambiente il vero ruolo primario che meriterebbe fra gli interessi che la collettività intende garantire<sup>39</sup>. Inoltre, v’è da dire che la maggiore attenzione dedicata al tema negli anni sia nel contesto legislativo nazionale sia in quello eurounitario, ha indotto a ripensare alla effettiva tenuta delle teorie atomiste.

Un differente apprezzamento, quindi, muoveva quella parte della dottrina che leggeva in maniera diversa la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente del 1986.

Tuttavia, ancor prima di tale legge, vale la pena menzionare un orientamento dei giudici di Cassazione che già accoglievano una nozione unitaria del lemma in questione: si fa riferimento alle due note Sezioni Unite del 1979<sup>40</sup>, nelle quali i

---

<sup>38</sup> Similmente, G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, p. 121 ss. il quale afferma che “al termine ambiente [...] deve attribuirsi un significato non contenutistico, ma convenzionale, espressivo cioè di un fenomeno in cui convergono – senza integrarsi – diversi elementi materiali, quali l’aria, l’acqua, il suolo, e comportamenti umani, elementi tutti i quali ricevono una tutela che non solo è formalmente differenziata, ma che presenta caratteri di diversità anche all’interno di ciascun elemento: l’acqua, ad esempio, è diversamente disciplinata a seconda che serva per l’irrigazione o sia destinata all’uso potabile”. Su una linea simile si colloca anche l’opinione di E. CAPACCIOLI-A. DAL PIAZ, voce *Ambiente*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1980, 257 ss.

<sup>39</sup> G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell’) nel diritto amministrativo*, cit., 190.

<sup>40</sup> Il riferimento è alle notissime Cass., Sez. Un., 9 marzo 1979 n. 1463 e Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1979 n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, p. 464 ss. su cui S. PATTI, *Diritto all’ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1, p. 859 ss. nonché C. SALVI, *La tutela civile dell’ambiente: diritto individuale o interesse collettivo*, in *Giur. it.*, 1, p. 868 ss. e L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all’ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 343 ss.; entrambe anche in *Foro it.*, 1979, I, p. 2302 in cui testualmente si dice che “la protezione [dell’ambiente] non si limita all’incolumità fisica dell’uomo supposto immobile nell’isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti [...], ma è diretta ad assicurare all’uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alle [...] comunità [...] familiare, abitativa, di lavoro e altre, nelle quali svolge la sua personalità. La pronuncia, tuttavia, è stata criticata sotto diversi profili: sia perché, configurando il diritto alla salubrità come diritto “inviolabile e assoluto, incompressibile da parte dell’amministrazione anche quando essa agisca per la cura di interessi generali”, comporta l’attrazione nell’area di competenza dell’autorità giudiziaria ordinaria di un complesso di rapporti che trovano nel procedimento amministrativo la sede di composizione naturale (cfr. in termini V. CAIANIELLO, *La tutela*

giudici di nomofilachia hanno individuato nell'art. 32 cost., e nel diritto a un ambiente salubre da esso declinabile, il momento unificante della materia in esame.

Questa impostazione – recepita da parte della dottrina<sup>41</sup> – raggiunge il suo apice nel riconoscimento alla situazione soggettiva sottostante di diritto assoluto e perfetto, direttamente azionabile da parte del singolo sia nei confronti dei privati sia verso la Pubblica Amministrazione.

Questo ha chiaramente radicato, rispettivamente, una competenza concorrente fra giurisdizione ordinaria e amministrativa, su cui si ritornerà *amplius* in tema di risarcimento del danno all'ambiente.

Nel tentativo di uscire dall'*impasse*, l'unitarietà del concetto di ambiente è stata individuata intorno a due elementi “unificanti”: è stato affermato che “l'ambiente si presenta” - da un lato – “come interesse pubblico della collettività nazionale” (superando l'impostazione gianniniana della pluralità degli interessi) e – dall'altro lato – come “diritto soggettivo all'ambiente”<sup>42</sup>.

Secondo altri, la questione circa la nozione giuridica di ambiente parrebbe poter essere sciolta ricorrendo al diritto positivo. Ritornando di nuovo alla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, vi è chi nell'allora vigente art. 1, comma 2, rivedeva il concetto fondamentale di *habitat* naturale quale fondamento della

---

*degli interessi individuali*, cit., p. 35 ss.); sia perché l'art. 32 Cost. canonizza la distinzione tra diritto alla salute come diritto all'integrità psicofisica, protetto in modo pieno e assoluto, e come diritto al benessere della persona nell'ambiente (c.d. qualità della vita), certamente suscettibile di imputazione esclusiva, ma protetto nella sua dimensione collettiva, come interesse prevalente, sicché la tutela positiva del diritto ad un ambiente salubre è “intermedia, e a dire il vero precaria, fra la tutela pubblicistica propria dell'ambiente e la tutela individualistica della salute” (così per A. BALDASSARRE, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in Av.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 26.).

<sup>41</sup> Cfr., fra gli altri, A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV; Milano, 1992, p. 507 s.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32; P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, n. 5-6, p. 945 ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, p. 71 s.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215.

<sup>42</sup> A. POSTIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 38 ss. diritto fondamentale della personalità: in questo modo si allargherebbe l'oggetto giuridico della tutela personale e si introdurrebbe un meccanismo positivo e attivo di difesa ambientale per cui la tutela delle risorse, in quanto coesenziali alla sopravvivenza e al benessere umano, diventa funzionale («mezzo indiretto») alla tutela della personalità. In realtà, come condivisibilmente viene affermato in AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, B. CARAVITA-L. CASETTI-A. MORRONE (a cura di), Bologna, 2016, p. 24, tale tesi, pur cercando di colmare il gap esistente in materia ambientale tra tutela oggettiva e tutela soggettiva, in realtà, non riesce a spiegare né quale sia l'utilità tipica (il bene) garantita attraverso il diritto all'ambiente, né in base a quale titolo giuridico il singolo possa considerarsi titolare del diritto. Che poi, in effetti, il vero problema sarebbe quello di identificare quali siano gli strumenti giuridici azionabili in concreto. Tale lettura è stata ripresa dalla Corte costituzionale in due casi rimasti isolati: Corte cost., 28 maggio 1987 n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, p. 329 ss., in *Riv. giur. urbanistica*, 1987, p. 357 ss. e in *Riv. amm. R. It.*, 1988, p. 587 ss. e Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 647, in *Giur. cost.*, 1987, fasc. 12, in *Cons. Stato*, 1987, II, p. 1925 ss., in *Foro Amm.*, 1988, I, in *Foro it.*, 1988, I, p. 694 ss. e in *Quaderni regionali*, 1988, p. 847 ss.

nozione di ambiente<sup>43</sup>, conservato e valorizzato dall'opera dell'uomo e progressivamente arricchito di valori anche storici ed estetico-culturali<sup>44</sup>.

Questa impostazione nozionistica riecheggia nella posizione di chi collega in maniera stretta l'ambiente alla salute<sup>45</sup>, attribuendo al concetto di ambiente un significato analogo a quello di "ambiente salubre", riapparendo pertanto l'imperituro legame fra ambiente e persona, fra *habitat* e coloro che fruiscono dell'*habitat*: l'ambiente è una posizione attinente alla persona umana<sup>46</sup>.

Una concezione unitaria e globale di ambiente che pone al centro l'uomo viene espressa anche da chi, nel tentativo di superare la bipartizione ambiente salubre-territorio, individua negli artt. 1 e 18 della plurima citata legge del 1986 i punti di riferimento imprescindibili per una nozione che esprima un significato globale di ambiente.

La novità della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente stava nell'attribuire la titolarità delle risorse naturali (concetto su cui si ritornerà *amplius* dopo) a un soggetto sovraordinato cui spetta la legittimazione attiva nel giudizio del danno ambientale.

L'ambiente sarebbe un bene immateriale unitario: un bene giuridico tutelato di per sé, distinto dai singoli beni che lo compongono, insieme di elementi conaturali ad assicurare l'equilibrio vitale dell'uomo<sup>47</sup>.

L'ambiente viene individuato come bene immateriale pubblico distinto nella sua unitarietà da beni privati o pubblici ed è sintesi di tre valori: risorse naturali, beni culturali e ambientali e ambiente salubre a garanzia della qualità della vita come condizione di vita dell'uomo<sup>48</sup>.

La tesi che assume l'esistenza di una nozione unitaria di ambiente, configurato come bene giuridico, è stata anche argomentata, sempre sul piano del diritto positivo, sostenendo che l'interprete è deputato a riconoscere "la posizione preminente del bene giuridico ambiente nella gerarchia dei beni fissata dall'ordinamento", dato che la nozione di "ambiente" acquisterebbe una "univoca

---

<sup>43</sup> L. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni sulla tutela dell'ambiente ed uso della proprietà*, in *Riv. dir. priv.*, 1987, p. 496 ed EAD., *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986*, in *Aa. Vv.*, Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile, cit., p. 80 ss. Aderisce a una simile posizione anche C. TENELLA SILLANI, *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. Priv., Sez. civ.*, XVII, Torino, 1998, p. 383, la quale ascrive al legislatore del 1986 «il merito di avere, con le norme sulla responsabilità, dato alla nozione di ambiente un significato unitario, essenziale per la sua rilevanza giuridica in termini di valore facente capo alla intera umanità, da tutelare per le generazioni presenti e per quelle future».

<sup>44</sup> Invero, nella legge istitutiva del ministero dell'Ambiente si stabilisce che è compito del ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.

<sup>45</sup> R. TOMMASINI, *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, in *Aa. Vv.*, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 141.

<sup>46</sup> Cfr. A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 2/1978, p. 196.

<sup>47</sup> Così per M. COMPORTE, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1/1990, p. 193.

<sup>48</sup> Sul punto, F. GIAMPIETRO, *La valutazione del danno all'ambiente, i primi passi dell'art. 18*, in *Foro amm.*, p. 2959

identità”, configurando un bene la cui tutela è primaria, non subordinata, indiretta o riflessa<sup>49</sup>.

Queste prese di posizione hanno consentito uno sviluppo sempre più prolifico della definizione del termine in questione.

Sempre con riferimento al dato letterale di cui alla legge richiamata, e, ancora, nel solco di una riflessione che muova i suoi passi verso una concezione di tipo unitario, vi è stato chi nella lettera della legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente vedeva, mediante un’interpretazione estensiva del lemma di cui trattasi, una lettura dei valori ambientali intesa in senso ampio.

Invero, già la giurisprudenza contabile a partire dagli anni Settanta applicava la disciplina del danno erariale, interpretata in tale modo innovativo, a fattispecie di danno all’ambiente inteso con un significato esteso. Il riferimento in senso tecnico alla tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è, infatti, alla base delle decisioni del giudice contabile che inaugurò quell’orientamento, riferito alla vicenda di una lottizzazione illegale nel Parco nazionale d’Abruzzo<sup>50</sup>. Inoltre, una nozione di ambiente in senso ampio, comprensiva della tutela del territorio e dei beni culturali, stava a fondamento dei successivi giudizi di responsabilità contabile per i danni derivanti da costruzioni residenziali, realizzate in base a concessioni illegittime, nel comune di Vasto, ancora in Abruzzo<sup>51</sup>, e dalla bitumazione di una strada nel demanio archeologico delle cave di Cusa, in Sicilia<sup>52</sup>. Si deve, anzi, alla Corte dei Conti l’affermazione di quella tesi volta a inquadrare unitariamente le problematiche ambientali e a intendere in senso estensivo la nozione di “bene ambientale”, quale oggetto di tutela giuridica, non solo per indicare porzioni delimitate di territorio, ma anche le stesse componenti ambientali fondamentali (acqua, aria, suolo) ogni qualvolta fossero prese in considerazione da

---

<sup>49</sup> In termini, C. D’ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul Ministero dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 1, pag. 88 ss. nonché S. LABRIOLA, *Il Ministero dell’Ambiente*, in N. GRECO (a cura di), *Il difficile governo dell’ambiente*, Roma, 1988, p. 223 e ss. e spec. 224.

<sup>50</sup> Si fa riferimento a Corte conti, Sez. I, 15 maggio 1973 n. 39, in *Foro it.*, Rep. 1973, voce *Responsabilità contabile*, n. 67; Sez. I, 20 dicembre 1975 n. 108, *ivi*, 1977, III, p. 349; Sez. I, 18 settembre 1980 n. 86, *ivi*, 1981, III, p. 167, con nota redazionale di C.E. GALLO. In tali decisioni si è affermato che la lesione al bene pubblico ambiente si risolve nella distruzione o alterazione per opera dell’uomo delle bellezze da salvaguardare (in tutti i vari aspetti in cui la bellezza si manifesta: da quello paesaggistico a quello geologico, da quello faunistico e floristico a quello ecologico) e che ente creditore del relativo risarcimento è lo Stato “il quale esprime e nel quale s’identifica l’interesse generale della collettività nazionale danneggiata” (Corte conti, Sez. I, n. 108/1975, cit., punto 3 della motivazione.)

<sup>51</sup> In termini, Corte conti, 30 aprile 1985, n. 70, in *Foro amm.*, 1985, p. 1506 ss., dove si afferma la potenziale sussistenza del danno all’ambiente e al paesaggio, richiamando l’art. 9 della Costituzione e la l. n. 1497/1939, a causa del rilascio, e del mancato annullamento, di una concessione in contrasto con le prescrizioni urbanistiche che non consentono in aree agricole la realizzazione di costruzioni residenziali.

<sup>52</sup> Cfr. Corte conti, 31 ottobre 1985, n. 1423, in *Riv. Corte Conti*, 1986, p. 148 ss. e in *Foro amm.*, 1986, p. 258 ss.

nella quale si prospetta la sussistenza del danno ambientale in area di demanio archeologico successivamente vincolata ai sensi della l. 1 giugno 1939, n. 1089: va rilevato che in questo caso il riferimento al danno ambientale appare un *obiter dictum* in quanto si era già provveduto al ripristino dello stato dei luoghi in via amministrativa e la Corte dei conti esercitò la sua competenza senza ampliare le maglie della disciplina del danno erariale, essendosi limitata a condannare gli amministratori che avevano approvato l’opera al pagamento dei costi per i lavori di bitumazione che avevano provocato il danno e per i lavori di ripristino.

discipline generali di salvaguardia degli equilibri ecologici e di controllo delle fonti inquinanti<sup>53</sup>.

In senso opposto, il riferimento all'ambiente di cui al primo comma dell'art. 18 l. 349/1986 potrebbe invece testimoniare l'abbandono dell'impostazione estensiva della Corte dei Conti e la volontà di collegare l'ambito di applicazione della disciplina risarcitoria alla sfera di competenza del Ministero dell'Ambiente, escludendo la rilevanza del danno al paesaggio e ai beni culturali, nonché ai valori urbanistici e all'assetto idrogeologico<sup>54</sup>.

Tale interpretazione di tipo restrittivo trovava sostegno nell'analisi di un'altra disposizione, ovverosia l'art. 8 della stessa legge n. 349/1986, e in particolare il terzo comma, dove si indicano i poteri ministeriali nel caso di mancata attuazione o inosservanza di una norma posta a tutela dell'ambiente da parte di un ente locale territoriale o di un ufficio periferico dell'amministrazione statale "ogni qualvolta possa derivarne un grave danno ecologico". Secondo alcuni tale locuzione corrisponderebbe nelle intenzioni del legislatore dell'epoca al "danno all'ambiente" di cui all'art. 18 l. cit.<sup>55</sup>.

### 1.3. La giurisprudenza sulla nozione di ambiente

Suscitato l'interesse della giurisprudenza contabile, la legge 349/1986 ha lasciato ampio spazio anche alle riflessioni dei giudici civili per l'elaborazione del concetto di bene-ambiente.

Tuttavia, già nel periodo coincidente con la fine degli anni Settanta, stava già avanzando lo sviluppo del dibattito sulla possibilità dell'esistenza del diritto ambientale a livello internazionale. Tale dibattito poi, aveva coinvolto anche la dottrina italiana, come già osservato sopra.

La configurabilità di un diritto dell'ambiente si rinviene in una sentenza della Corte di Cassazione riunita a Sezioni Unite n. 5172/1979<sup>56</sup>.

Nella sentenza la Corte parte dal collegamento esistente tra concetto di "ambiente" e di "salute", tuttavia la pronuncia si caratterizza per il mancato superamento dei rigidi schemi proprietari nella definizione di tale diritto, affermando la Corte che "il potere di fruizione può peraltro assumere la configurazione del diritto soggettivo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene, la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità di recare utilità al soggetto, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali".

Il compiuto sviluppo degli elementi, che sono presenti soltanto in maniera germinale nella citata sentenza, è compiuto in una pronuncia sempre della Cassazione, riunita a Sezioni Unite, di poco posteriore.

---

<sup>53</sup> Sul punto, U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, p. 70 ss.

<sup>54</sup> Cfr. U. SALANITRO, *op. ult. cit.*, p. 73 s.

<sup>55</sup> U. SALANITRO, *op. ult. cit.*, p. 74 e *ivi* il richiamo in nt. 42 a M. LIBERTINI, *La nuova disciplina*, cit., p. 548; cfr. anche P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, cit., p. 96 s. e P. LANDI, *La tutela processuale dell'ambiente*, Padova, 1991 p. 211 ss. per i quali è evidente l'identità concettuale fra i due termini.

<sup>56</sup> Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, p. 2302 ss.

Il punto di partenza è sempre il rapporto tra ambiente e diritto alla salute, ma la differenza rispetto alla precedente impostazione è rilevante. La tecnica logica-interpretativa della successiva sentenza si svincola da schemi rigidamente proprietari; quest'ultima operazione consente un diretto riferimento a esigenze di tutela della persona rispetto all'ambiente. Nel binomio ambiente-proprietà, su cui si fondava la precedente costruzione dogmatica, dunque, il termine "proprietà" viene sostituito da quello di "persona".

Recita testualmente la Cassazione che "la protezione della salute assiste l'uomo non in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separazione, ma in quanto partecipa alle comunità nelle quali si svolge la sua personalità".

Se la Cassazione si è fatta pioniera nell'evidenziare un concetto di diritto all'ambiente salubre come uno degli elementi costituenti la nozione di diritto ambientale, spettava alla Corte costituzionale mettere in luce la relazione che sussiste tra il concetto di ambiente e quello di paesaggio, interesse costituzionalmente garantito nell'art. 9 cost.

Prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la concezione pluralista, di cui ampiamente sopra, trovava conforto proprio nella giurisprudenza costituzionale dell'epoca, che ha attribuito all'ambiente una tutela settoriale, nonché traeva linfa da alcune pronunce dei giudici amministrativi che, dopo aver disconosciuto l'esistenza di un bene ambiente specificatamente tutelato, hanno affermato la presenza di una pluralità di beni (l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, la flora, la fauna) oggetto di tutele giuridiche distinte e differenziate<sup>57</sup>.

Già nell'anno successivo all'entrata in vigore della legge del 1986, la Corte costituzionale ha colto l'occasione per specificare un significato del bene ambiente di tipo unitario, servendosi dei già più volte citati e ben noti fondamenti costituzionali.

Con due pronunce, nell'attribuire alla competenza del giudice ordinario le lesioni del diritto all'ambiente salubre, si è consacrato definitivamente l'ambiente nel novero dei diritti soggettivi. Si tratta delle celebri sentenze nn. 210 e 647 del 1987<sup>58</sup>, nelle quali viene individuato l'ambiente come diritto fondamentale delle persone e, al medesimo tempo, interesse fondamentale della collettività. L'unitarietà del bene ambiente fa sì che la repressione del danno ambientale costituisce un'offesa a un diritto che vanta ogni cittadino, sia nella sua individualità sia quale soggetto partecipante alla collettività.

In particolar modo, con la sent. 647, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'infondatezza di una questione di costituzionalità sollevata dalla Corte dei conti, aveva fornito una delle più importanti sistemazioni concettuali dell'ambiente come situazione soggettiva, ancorando gli interessi ambientali al tessuto dei

---

<sup>57</sup> Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in *Quad. reg.*, 1983, p. 213 ss. e in *Rass. avv. St.*, 1983, I, p. 14 ss., secondo cui la protezione dell'ambiente «comprende, com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento». Invece, per la giurisprudenza amministrativa, *ex multis*, Cons. St. 11 aprile 1991, n. 257, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 130.

<sup>58</sup> Corte cost., 28 maggio 1987 n. 210, cit. e Corte cost., 30 dicembre 1987 n. 647, cit.

principi costituzionali sanciti dagli artt. 9 e 32 cost.<sup>59</sup>. La Corte ha colto l'occasione per sviluppare una concezione di ambiente, nell'ambito della nuova legislazione, come bene immateriale unitario: sebbene l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e in differenti modi, e possa anche essere oggetto di tutela di diverse norme che si preoccupano di salvaguardarne i vari profili in cui si estrinseca, tutto ciò non fa venire meno la sua natura di bene unitario.

Nello stesso senso si è posta la giurisprudenza di legittimità all'indomani della normativa del 1986. In quella sede il distacco dai singoli elementi che compongono l'ambiente ha comportato l'adesione a una visione autonoma e del tutto indipendente dell'ambiente rispetto a ciò di cui è composto. Invero, prendendo le mosse dal concetto di danno, si è affermato che l'aggressione al bene ambiente ha un rilievo autonomo rispetto all'aggressione dei singoli beni<sup>60</sup>.

Muovendo dal concetto di "bene immateriale unitario", in una dimensione dinamica della nostra Carta fondamentale, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto all'ambiente la natura di valore costituzionale dal contenuto integrale, nel senso che in esso sono presenti "valori non limitabili solo agli aspetti estetico-culturali, sanitari ed ecologici della tutela, ma ricomprensivi pure di esigenze e di istanze partecipative, la cui realizzazione implica l'attivazione di tutti i soggetti pubblici, in virtù del principio di "leale collaborazione", ma pure dei membri della collettività statale. Si giunge così a chiarire che con la formula "diritto all'ambiente" non si fa riferimento a pretese soggettive allo stesso riferibili, bensì si indica un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili (di volta in volta coincidenti, *inter alia*, con il diritto alla salute, alla salubrità dell'ambiente, alle informazioni ambientali) che si pongono nei confronti dell'ambiente in rapporto di mezzi al fine. Sì che anche il dovere di protezione dell'ambiente coinvolge non solo lo Stato in tutte le sue articolazioni ma anche i singoli consociati sia singolarmente che nelle formazioni sociali in cui si esprime la persona umana. Tale ragionamento sarà utilmente sfruttato in tema di legittimazione attiva in tema di responsabilità da danno ecocaratterizzato, di cui ampiamente nel Secondo Capitolo della presente analisi.

Lo sviluppo giurisprudenziale più recente è stato occasionato dai profili di legittimità costituzionale, riguardanti l'esercizio di competenze legislative regionali – dopo la riforma costituzionale del 2001 – in materie che si intrecciano con la "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.

---

<sup>59</sup> La questione riguardava l'attribuzione della materia del risarcimento del danno ambientale alla cognizione del giudice civile (art. 18, comma 2, l. n. 349 del 1986) anziché alla giurisdizione della magistratura contabile: ciò aveva indotto le Sezioni riunite della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione richiamata per asserito contrasto con gli artt. 5, 25, comma 1 e 103, comma 2, cost. Per comprendere le ragioni che avevano indotto la Corte dei conti a sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 2, l. n. 349 del 1986. Nell'argomentazione del Giudice delle leggi, l'ambiente riassume al suo interno una pluralità di interessi non riducibili, soltanto, agli aspetti estetici, culturali, sanitari ed ecologici della tutela, bensì comprensivi anche di esigenze e istanze partecipative, la cui realizzazione comporta l'iniziativa tanto dei soggetti pubblici, nel rispetto del principio di leale collaborazione, quanto dei cittadini, singoli o associati, dei quali non può essere trascurato, in virtù del principio di sussidiarietà, il positivo contributo a un'efficace tutela dei beni ambientali. Sul punto, M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., 2022, p. 59 s. e ivi in particolare modo nt. 96.

<sup>60</sup> Cass., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Mass. Giur. Civ.*, 1992, p. 588 ss.

117, co. 1, lett. s). Invero, il carattere dell'unitarietà è stato nuovamente ribadito più recentemente<sup>61</sup>, recependo l'evoluzione giurisprudenziale sulla nozione di ambiente, evidenziandone il connotato sistemico e complesso.

## 2. Difficoltà di definizione dell'ambiente: riflessioni sulla interrelazione fra uomo e natura

Parrebbe potersi osservare che il minimo comune denominatore in tutte le posizioni dottrinali e giurisprudenziali, seppur con differenti sfumature, è il medesimo. In qualche modo, lo studio della nozione di ambiente lascia intravedere una forma di relazione fra l'uomo e la natura.

Questo perché, a ben vedere, la centralità nel sistema della persona, in stretta adesione al dettato costituzionale, induce a ritenere che la configurazione dell'ambiente è radicalmente stretta attorno a quella di paesaggio: il paesaggio è, in definitiva, volendo indicare semplicisticamente il suo nocciolo duro, ciò che sta intorno all'uomo<sup>62</sup>.

Si è giunti pertanto al cuore del problema: la difficoltà di definire l'ambiente.

Probabilmente, non parrebbe del tutto fuori luogo affermare che i tentativi di nozione – sia pluralisti sia unitari che siano – hanno avuto nella pratica scarsi risultati. Addirittura – forse – tale arrovellarsi di definizioni ha portato solo a una complicazione del problema.

Tuttavia, però, sia concesso di soggiungere che l'attività di ricognizione delle tesi proposte non è risultata inutile: le argomentazioni di studiosi e operatori in materia di tutela dell'ambiente possono sembrare ridondanti, visto l'immensa produzione testuale di cui si è tentato di dar conto, anche forse solo in minima parte. Nondimeno, anche in virtù della pervasività con cui la “questione ambientale” si è affermata e si continua ad affermare, ritorna necessaria l'identificazione di un approccio metodologico opportuno per lo studio della stessa: la “variabilità” dell'ambiente, inteso nei molteplici significati attribuitigli, è pari alla “mutevolezza” della disciplina giuridica della tutela ambientale, che, come si vedrà nel

---

<sup>61</sup> Corte cost. 27 giugno 2008, n. 232 in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 94 ss. nonché dalla Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Foro amm.*, CDS, 2007, p. 3017 ss. e in *Giur. cost.*, 2007, p. 6 ss. che nel confermarne il carattere unitario definisce l'ambiente come “un bene della vita, materiale e complesso (...) da considerare come un «sistema» cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto”. La nozione di ambiente viene individuata come complesso sistema di vita e sede relazionale fra tutti gli esseri viventi — tra i quali l'uomo è parte non esclusiva— e gli altri fattori naturali. V. nello stesso senso precedentemente anche Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 67, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 1185 con nota di F. BIENTINESI e in *Giust. pen.*, 1993, I, p. 62.

<sup>62</sup> Si è già fatto cenno al significato etimologico del termine ambiente, che letteralmente sta a significare “ciò che sta intorno” (dal latino *amb-ire*). P. PERLINGIERI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 5 pone in evidenza «l'opportunità di considerare l'ambiente, sotto il profilo sia bioetico sia giuridico, nella sua unitarietà, come una relazione equilibrata tra uomo, fauna e flora, come un “ecosistema complessivo” nel quale il biocentrismo ha fondamento soltanto “se si attribuisce un valore alla natura sulla base di valutazioni umane” che non siano di tipo strumentale ed egoistico». Anche M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. impr.*, 1992, p. 1017 propende per una nozione di relazione, precisando che «[l']ambiente, più che un autonomo diritto soggettivo, si qualifica come un concetto di relazione che esprime un valore unitario distinto dai singoli beni che lo compongono

Capitolo Terzo, non si realizza solo per il tramite dell'ordinario processo, ma ben si presta a essere affrontata con metodi di risoluzione alternativa dei conflitti.

Orbene, quello che qui si vorrebbe tentare di sostenere, anche in un'ottica di conforto e di assicurazione, è che non deve necessariamente esistere una nozione univoca di ambiente<sup>63</sup>.

Si badi: non ci si vuole spingere ad assumere una posizione del tutto nichilista, che possa portare ad affermare *ad absurdum* la "nientità"<sup>64</sup> dell'ambiente; perché, nel voler parafrasare il pensiero hegeliano, neppure le vacche nella notte nera sono tutte necessariamente nere<sup>65</sup>.

Invero, le caratteristiche di una efficace nozione giuridica (o di più nozioni giuridiche di ambiente) possono essere più adeguate all'aumentare dell'umiltà dell'approccio dell'interprete.

Tale atteggiamento si traduce nell'ammettere che una nozione giuridica di ambiente non può essere autonoma, non può essere univoca, non può non essere nello stesso momento una nozione giuridica, sociologica, biologica o, ancora economica, di ambiente<sup>66</sup>.

Pertanto, più che fissare l'obiettivo di raggiungere una o più nozioni di ambiente, parrebbe più utile indagare sulla natura dell'ambiente stesso, sulle caratteristiche che lo contraddistinguono per giungere a una identificazione dell'ambiente collocata nello spazio e nel tempo che, se non può essere, per le ragioni anzidette, completa ed esaustiva, quantomeno sia rappresentativa delle questioni che il medesimo termine pone, soprattutto con riguardo alle conseguenze della lesione della Natura, su cui si rimanda alla trattazione di cui al successivo Capitolo.

Invero, nella Direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, i "fattori" che compongono la nozione di ambiente vengono individuati nell'elenco seguente: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti dalle Direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE; c) territorio, suolo, acqua aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e) l'interazione tra tutti i precedenti fattori.

A comporre la nozione di ambiente concorrono, oltre alla popolazione, i tradizionali elementi oggetto finora della disciplina anti-inquinamento (territorio, suolo, acqua e aria), nonché gli elementi riguardati le discipline di tipo

---

<sup>63</sup> Di fronte all'esigenza di fornire una definizione dell'oggetto della disciplina del diritto ambientale e degli strumenti di tutela che esso prevede, il legislatore, ma, meglio si direbbe i diversi legislatori hanno sempre tentato di aggirare l'ostacolo evitando di dare una definizione concettuale che fornisca l'immediata specificazione del bene ambiente: si è preferito, infatti, scindere la nozione e limitarsi a fornire elenchi di beni. Dunque, tra metodo deduttivo e metodo induttivo si è optato per la seconda possibilità, preferendo l'indicazione di un insieme di beni dai quali empiricamente estrapolare la nozione: cfr. *amplius* sul punto R. ROTA, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, in ID. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Roma 2012, p. 29. Sulla "inopportunità" della definizione di ambiente si rimanda quanto sostenuto *infra* nel § 4.

<sup>64</sup> Termine utilizzato da E. SEVERINO, *Destino della necessità*, Milano, 1980, p. 61 per indicare il "non essere".

<sup>65</sup> Per riprendere le celebri parole utilizzate nella Prefazione da G.F. HEGEL, *Fenomenologia dello spirito* (trad. it. ordinata da G. Schulze per A. Novelli), Napoli, 1863 p. 9.

<sup>66</sup> B. CARAVITA-L. CASETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 25 ss. e in part. p. 26.

conservativo-protezionistico (biodiversità, habitat, clima); si introducono elementi di tipo relazionale (l'interazione tra tutti i diversi fattori), aggiungendo il paesaggio, il patrimonio culturale e i beni materiali. Ridotti al minimo, in quella formula sono ricompresi due importanti riferimenti: uno statico, di tipo "geografico-territoriale", l'altro dinamico, che mira a realizzare un "equilibrio ecologico" tra i diversi fattori presi in considerazione dalla disposizione.

Occorre, quindi, prendere in considerazione l'ecosistema (insieme nel quale esiste uno stato di equilibrio autonomo rispetto ad altri ecosistemi) e la biosfera (combinazione di ecosistemi), in quanto questi costituiscono il momento di sintesi fra diverse forme di vita e fattori ambientali (abiotici e biotici<sup>67</sup>).

Un punto di partenza utile alla specificazione degli elementi che compongono l'ambiente è la Direttiva europea sull'illecito ecologico, da cui ampiamente si citerà nel corso della presente indagine<sup>68</sup>.

Il testo invita a considerare l'ambiente come sistema che annette elementi organici e inorganici (le "risorse naturali") dalla cui complessa interazione emerge un flusso spontaneo di servizi, diffusi e destinati alla fruizione collettiva.

Si tratta peraltro di una prospettiva comune a diversi istituti del diritto ambientale.

Nel Codice dell'Ambiente, per esempio, la valutazione di impatto ambientale (art. 4, comma 4, lett. b) consente di trarre la nozione di ambiente quale "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici", come peraltro esplicitato al successivo art. 5 c.a.

Da qui, il primo assunto: l'ambiente è un sistema di relazioni.

L'art. 300 c.a., nel definire il danno ambientale, espone che esso si manifesti come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima", così contribuendo anch'esso non solo a specificare la nozione di ambiente, ma a prendere a riferimento quel sistema di interrelazioni fra fattori che viene semplicisticamente riassunto nella locuzione "risorse naturali".

La chiave di volta per una lettura assiologica e sistematica dell'ambiente, improntata a criteri di chiarezza e nell'ottica di tutela di un bene così sfuggevole e imprevedibile da un punto di vista nozionistico, parrebbe poter essere trovata nello studio della risorsa naturale, che inevitabilmente, richiama alla mente il concetto di futuro.

---

<sup>67</sup> I primi, a loro volta, si distinguono in climatici (temperatura; piovosità; umidità; vento ecc.), idrografici (fattori chimici, come ossigeno, sali ecc.; pressione; correnti; luce ecc.), edafici (fattori chimici e meccanici); i secondi si distinguono in intraspecifici o demografici (densità; competizione intraspecifica; strutture demografiche) e interspecifici a) diretti: competizione interspecifica; predazione; parassitismo; simbiosi; e b) indiretti: modificazioni dell'ambiente abiotico.

<sup>68</sup> Si tratta, come è noto, della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

## 2.1. Una suggerita chiave di lettura: il concetto di futuro innerva la materia ambientale. Il concetto di risorsa naturale

Una ipotizzata lettura del presente ragionamento potrebbe, invero, incentrarsi sul quesito di cui appresso: invece che concentrarsi sul bene ambiente, perché non guardare al fenomeno materiale che poi ne contribuisce l'astrazione giuridica?

Per scrupolo di chiarezza, occorre fare una precisazione.

La questione che ci si appresta a trattare è innervata dal medesimo concetto, su cui la cultura giuridica ha focalizzato, molto spesso anche in ottica romantica, la propria attenzione: quello di futuro.

Se è vero che “il diritto usa il tempo come uno strumento che ordina le azioni umane”<sup>69</sup>, nella prospettiva di studio che si intende percorrere, è il tempo che, invece, si impone al diritto, lo costringe ad assumere nuovi significati e a fissare diversi obiettivi. A volte distorce, altre volte arricchisce alcune delle sue categorie ordinarie, ma sempre in qualche modo condiziona e orienta il diritto stesso<sup>70</sup>.

Convieni, tuttavia, procedere *gradatim* e partire da quel dato letterale che, come sopra evidenziato, richiama per l'identificazione del bene ambiente il concetto di risorsa.

Un'accorta lettura dell'art. 300 c.a., in cui al primo comma, come più sopra affermato, viene all'attenzione il concetto di risorsa naturale (o l'utilità assicurata a quest'ultima) come oggetto del danno ambientale (in quanto conseguenza di un suo deterioramento significativo e misurabile), impone una riflessione su due versanti.

Il primo spunto di studio è di tipo oggettivo e richiama l'individuazione dell'oggetto del danno ambientale. Il secondo, di tipo soggettivo, richiede la considerazione dei soggetti che potranno soffrire del danno suddetto.

In ordine al primo dei due elementi, val l'opera sin da subito asserire che, in maniera quasi lapidaria ma necessaria, l'ambiente non si esaurisce – e non può esaurirsi – nelle cose già presenti.

Nel bene ambiente si trova ricompreso anche quello che ancora oggi non c'è.

Al principio di questa trattazione si chiedeva di scomporre il “danno ambientale” in “danno all'ambiente”: ora, si comprende il motivo per cui si chiedeva di farlo. Serve per comprendere effettivamente ciò che ambiente è – e indirettamente ciò che ambiente non è.

La “quadratura del cerchio” si trova nel concetto richiamato agli esordi del presente ragionamento: l'ambiente ricomprende anche ciò che quella determinata risorsa naturale è capace di produrre in futuro.

Preliminarmente, però, occorre fare un passo indietro.

Con l'adozione della Direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale, già a più riprese richiamata, è emersa la rilevanza delle risorse naturali e dei servizi

---

<sup>69</sup> F. P. CASAVOLA, *Il tempo del diritto*, in *Diritto @ Storia*, 4/2015, p. 1, reperibile su <https://www.dirittoestoria.it/4/Tradizione-Romana/Casavola-Tempo-del-diritto.htm> e in *Studium* 100, 4-5 (2004), p. 687 ss.

<sup>70</sup> Parafrasando le parole di A. D'ALOIA, *Le generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, 2016, p. 331

di risorse naturali: il legislatore europeo ha identificato queste come produttrici di utilità a favore di altre risorse naturali e della collettività.

Per risorse naturali, la Direttiva intende fare riferimento (art. 2 par. 12) a, in ordine: specie, *habitat* naturali protetti, acqua e terreno.

Il fatto che la categoria della risorsa contribuisca alla definizione della nozione di ambiente, o comunque che quantomeno che ne costituisca una parte rilevante, si evince anche dall'analisi dell'aspetto sanzionatorio: la riparazione del pregiudizio all'ambiente, in prima battuta, è concepita come "ripristino delle risorse o dei servizi compromessi o di altri funzionalmente equivalenti", come precisa il par. 11 dell'art. 2 in cui per "misure di riparazione" si intende qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'Allegato II.

Quest'ultimo prevede diversi tipi di misure di riparazione, identificate come primaria, complementare e compensativa a seconda del grado di possibilità di reintegrazione delle risorse o dei servizi<sup>71</sup> e di cui si tratterà *amplius* nel prosieguo della trattazione.

Preso consapevolezza che la categoria delle risorse concorre alla identificazione di una nozione giuridica di ambiente, si può pertanto fare menzione di una prima rassegna di elementi compresi nella classe "risorse".

Questa viene offerta dalla Comunicazione della Commissione europea intitolata "Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali"<sup>72</sup>, cui è seguita la Comunicazione, sempre della Commissione, dal titolo "Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali" che hanno poi portato all'adozione della Risoluzione del Parlamento europeo del 25 aprile 2007 sulla strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali<sup>73</sup>.

Acquisito il concetto di risorsa naturale, occorre ritornare sul testo della Direttiva del 2004 la quale propone anche la nozione di "servizi" (al plurale), individuati come "funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico".

Tale concetto viene poi compiutamente ripreso dall'art. 300 c.a., il quale pur non menzionando tale termine, utilizza una perifrasi per indicarlo ("utilità assicurata dalla risorsa").

---

<sup>71</sup> Testualmente il punto 1 dell'Allegato 3 al d.lg. n. 152/2006 stabilisce che per riparazione «primaria» si intende qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie; per riparazione «complementare»: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; infine, per riparazione «compensativa»: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo.

<sup>72</sup> Comunicazione, COM (2003) 572 def., reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0572> e Comunicazione, COM (2005) 670, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0670>.

<sup>73</sup> Risoluzione, 2006/2210(INI), consultabile su [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0154\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0154_IT.html).

Pertanto, la funzione delle risorse è una combinazione delle medesime in un complesso di relazioni, processi e retroazioni<sup>74</sup>.

Quanto detto consente di appurare che la disciplina giuridica dell'ambiente riconosce esplicitamente rilievo ai rapporti fra risorse: l'intero sistema ambientale origina servizi, attraverso la connessione di materie, risorse ed energia.

Una chiave di lettura che parrebbe essere condivisibile – anche se sicuramente non l'unica che apre le porte anche solo a uno “sfioramento” dell'identificazione dell'ambiente – consiste nella focalizzazione dell'attenzione sulle risorse e sulle relazioni fra esse (i cd. “servizi naturali”), le quali, interconnettendosi, generano altre risorse<sup>75</sup>.

L'ambiente, quindi, rileva per il diritto quale “contenitore di risorse”<sup>76</sup>: l'ambiente provvede, mediante una complessa rete di rapporti e processi fra loro intimamente intrecciati alla continua rigenerazione delle risorse e, quindi, alla continua rigenerazione di sé stesso. Esso si auto-conserva affinché possa riprodursi all'infinito, anche a favore anche di quelle persone che, tuttora non viventi, potranno esserlo in futuro.

Allora, solo per tentare di avere una visione ampia, anche se non completa dell'ambiente, occorre prescindere da una considerazione statica dello stesso; bisogna appurare che una nozione giuridica di ambiente – che voglia solo ambire a essere latamente correttamente intesa – riconosca l'esistenza di rapporti e reciproche interdipendenze e si apra al concetto (anche giuridico) di futuro.

Alla luce di quanto sopra, val l'opera pertanto affermare che l'ambiente rileva non solo in quanto elemento statico (ovverosia contenitore delle risorse *tout court*), ma anche come situazione dinamica in quanto proprio per le relazioni che esistono fra le risorse, si permette la rigenerazione delle medesime (dal latino, *resurgere*) e se ne consente la creazione di nuove. E questo è ciò che è stato correttamente individuato come il fenomeno di autopoiesi del sistema e della rigenerazione continua dei processi naturali<sup>77</sup>.

L'opportunità della precedente riflessione consente di aggiungere un ultimo tassello allo sviluppo del presente discorso.

La tutela di una determinata risorsa è funzionale alla salvaguardia di un'altra risorsa ambientale: per esempio, la tutela degli ambienti naturali dei corsi d'acqua è funzionale a ripristinare la capacità auto-depurativa dell'acqua, e, quindi, a mantenere le condizioni basilari per l'uso antropico della risorsa; la tutela di

---

<sup>74</sup> Cfr. sul punto M. CAFAGNO-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2018, p. 729.

<sup>75</sup> Si è correttamente detto che il riferimento ai servizi vale ad “affrancare la configurazione giuridica di ambiente da uno sterile schema dell'elenco”, ponendo al centro dell'attenzione le relazioni, le interdipendenze e i legami fra le risorse medesime.

<sup>76</sup> Per riprendere il titolo del convegno nazionale tenutosi a Bormio, 27-28 novembre 1991 in tema di ambiente forestale e organizzato dalla Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali e delle Aziende Speciali.

<sup>77</sup> M. CAFAGNO-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, cit., 3/2018, p. 732.

determinati ambienti naturali (quali le zone umide) è funzionale alla salvaguardia di determinate specie di avifauna; e così via<sup>78</sup>.

Da un punto di vista etimologico, è stato detto che il termine risorsa deriva al verbo latino *resurgere*. Tale lemma porta con sé il significato di rialzarsi, risollevarsi, risorgere e, infine, anche rinascere. La stessa origine del termine, quindi, suggerisce un uso consapevole delle risorse finalizzata a “restituire vita”.

Le risorse naturali, quindi, sono destinate a riprodursi: la rinascita va intesa nel senso che le risorse sono destinate a ciclicamente rigenerarsi. Da un bene facente parte dell'ecosistema, il suolo o le acque che siano, è per natura voluto che da lì nasca qualcos'altro, e da questo qualcos'altro, altro ancora.

Pertanto, se è vero quello che è stato appena affermato, allora ciò vorrà dire che il bene ambiente è qualcosa di sfuggente, in quanto continua evoluzione. E non men vero sarà anche che nella sua considerazione vanno altresì ricompresi quei beni che ancora cose non sono, ma che sono destinate a diventarlo in virtù del ciclo vitale delle cose e dei processi naturali di interconnessione fra le risorse che fanno parte dell'ecosistema.

I testi normativi indicano, a volte anche esplicitamente, le ragioni di tutela delle risorse ambientali: in certi casi, limitandosi a indicare le finalità della tutela (per esempio, l'istituzione dei parchi naturali risponde anche all'esigenza di valorizzare le attività agro-silvo-pastorali e tradizionali e di promuovere attività ricreative compatibili); in altri casi, indicando i criteri per la risoluzione dei conflitti tra i fruitori delle risorse ambientali (per esempio, in materia di acque si regolano le priorità tra i diversi usi della risorsa); in ulteriori casi, riconoscendo nell'interesse protetto il parametro per disporre lo *standard* o l'obiettivo di qualità (per esempio, l'interesse alla molluschicoltura o alla pesca, in relazione ai corsi d'acqua; l'interesse alla balneazione; l'interesse alla potabilità dell'acqua o alla salubrità del sito)<sup>79</sup>.

L'individuazione degli interessi che giustificano la disciplina di protezione ambientale non è solo funzionale a orientare le misure di salvaguardia al soddisfacimento degli interessi tutelati, ma assume un valore specifico in relazione alla individuazione delle voci di danno risarcibili attraverso le regole della responsabilità ambientale. Pertanto, nella definizione di danno ambientale – che ormai si è visto, inevitabilmente viene ormai utilizzata per cercare quella di ambiente – non rientra solo la perdita, il degrado o la riduzione delle risorse ambientali, ma anche la perdita delle utilità che derivano da tali risorse alle altre risorse ambientali, nonché alla collettività presente e futura (cfr. art. 2, comma 2 e 13 della Direttiva del 2006 e l'art. 300, comma 1, c.a.).

---

<sup>78</sup> La tutela delle risorse naturali risponde, secondo i dati normativi, a una pluralità di bisogni e interessi della collettività: la tutela della salubrità dei siti; la salvaguardia delle esigenze biologiche dell'uomo (ad esempio, la potabilità dell'acqua); il soddisfacimento di interessi economici o non economici (ad esempio, gli interessi dei bagnanti, dei pescatori, dei concessionari di acqua, degli operatori turistici); di rispondenza agli interessi scientifici e culturali (ad esempio, la protezione della biodiversità. Sul punto, U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leggi civili commentate*, 4/2013, p. 805.

<sup>79</sup> Sul punto, cfr. le riflessioni di U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente*, in *NLCC*, 4/2013, p. 806.

Alla luce delle pregresse considerazioni, senza rinnegare le posizioni prese da illustri studiosi del diritto dell'ambiente, ma, anzi, utilizzandole come strumenti propedeutici e imprescindibili delle presenti considerazioni, ci sarebbe ulteriore spazio per alcune riflessioni sulla nozione giuridica di ambiente.

In virtù dei ragionamenti svolti, pare difficile negare, che l'ambiente sia una nozione complessa. Ed è complessa anche perché il bene ambiente, in sé considerato, è un bene che comprende sia cose presenti sia cose future.

In particolar modo, oltre a tutto ciò che è oggettivamente presente nel complesso dell'ecosistema, all'interno dell'ambiente è possibile ricomprendere ciò che oggi non c'è, in quanto in prospettiva destinato a essere generato dall'interazione delle risorse.

Ritorna pertanto il concetto di relazione: l'ambiente impone una riflessione relazionale, che metta in connessione elementi.

Ritornando al discorso di cui sopra, come è noto, esiste una secolare distinzione fra cose soggettivamente future e cose oggettivamente future, da cui si vuole prescindere e per la quale si rimanda a più illustri Autori<sup>80</sup>.

Tuttavia, basti qui rammentare che mentre le prime esistono *in rerum natura*, ma non fanno parte del patrimonio esistente, le seconde non sono nel patrimonio di nessuno, nemmeno nel patrimonio dell'ecosistema, non esistono *in rerum natura* ma sono destinate a esserci in futuro.

Secondo questa visione, l'ambiente sarebbe un bene oggettivamente complesso, in quanto, similmente alle cose fruttifere, è destinato a produrre nuovi beni che, a loro volta, saranno destinati a produrne altri ancora.

A tal proposito, pertanto, la nozione di ambiente sarebbe perfettamente collimante con quella distinzione che identifica le differenze fra frutti non ancora prodotti da cosa esistente e frutti non ancora prodotti da cosa non esistente<sup>81</sup>, in quanto è evidente che tale concetto risulta essere pienamente descrittivo delle risorse e dei servizi di risorse di cui si è ampiamente discusso sopra, se non addirittura un altro modo per dirli.

### **3. La declinazione oggettiva del concetto di futuro: lo sviluppo sostenibile**

L'opportunità offerta dalla precedente riflessione – che, giova ripetere, si incentra sull'identificazione del bene ambiente quale combinazione di beni presenti e beni futuri, caratterizzata dalla interconnessione di risorse prodromica alla formazione di cose nuove – poggia sulla presa di coscienza, acuita dalla crisi

---

<sup>80</sup> Cfr., ex multis, B. BIONDI, voce *Cosa futura*, in *Nov. dig. it.*, IV, 1960, p. 1022; P. PERLINGIERI, *I negozi su beni futuri*, I, *La compravendita di cosa futura*, Napoli, 1960, *passim* e in particolar modo p. 3 ss.; S. PUGLIATTI, voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, p. 185 ss. e ID., voce *Cosa (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1962, p. 91 ss.

<sup>81</sup> Sulla distinzione fra *res futura in rerum natura* e *res futura non in rerum natura* si è cfr. L. SALIS, *La compravendita di cosa futura*, Padova, 1934, p. 69; B. BIONDI, voce *I beni*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1956, p. 174; ID., voce *Cosa futura*, in *Nov. Dig. it.*, IV, Torino, 1958, IV, p. 1002. Cfr. anche D. RUBINO, *La compravendita*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano, 1962, II ed., p. 175.

ecologica, dei problemi giuridici posti dall'imperativo dello sviluppo sostenibile<sup>82</sup>.

V'è da dire che le risorse naturali hanno un valore in sé che prescinde dal valore dell'uso dei servizi. Pur nella diversità di approccio teorico fra gli studiosi di economia e il mondo del diritto ambientale, si può ritenere che vi siano degli elementi fondanti che li accomunano, come la presa di coscienza dei rapporti fra il sistema economico e l'ambiente e una visione più ampia del concetto di valore della risorsa ambientale<sup>83</sup>.

Sulle generazioni presenti grava il dovere morale – e oggi, come si vedrà, anche giuridico – di non esaurire tutte le risorse esistenti al fine di garantirne la fruizione a chi ancora non è presente<sup>84</sup>. Il valore delle risorse naturali si interfaccia con il Valore Economico Totale (VET), che è il valore di tutte le componenti delle risorse naturali.

In questa sede, la tassonomia proposta, che verrà ripresa in tema di quantificazione del danno ambientale, si fonda sulla distinzione fra valore d'uso e valore di non uso, cui si riconducono il valore di opzione, d'esistenza e di lascito

Il valore d'uso è legato all'utilità percepita dai consumatori delle risorse<sup>85</sup>.

Il valore di non uso consiste, invece, nel valore attribuito alla risorsa che prescinde dall'uso diretto o indiretto delle risorse medesime. Tale valore trova fondamento nel fatto che gli individui possono attribuire una rilevanza economica a una risorsa naturale indipendentemente dalla sua utilizzazione.

---

<sup>82</sup> M. CAFAGNO-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, cit., p.736 e *passim*. Il concetto di sviluppo sostenibile, che a detta di alcuni avrebbe il carattere di vera e propria ideologia (A. CAMELLI, *Diritto all'ambiente e diritto al futuro. Verso un ordinamento giuridico mondiale*, in A. CAMELLI-E. FAMELLI, *Informatica, Diritto, Ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente*, Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 1, Napoli, 1997, p. 215), è arrivato in Italia alla fine degli anni Ottanta, soprattutto in seguito alla pubblicazione del libro "Il futuro di noi tutti" (edito da Bompiani). Il testo è stato predisposto nell'ambito delle Nazioni Unite, da una speciale Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, presieduta dall'allora primo ministro norvegese, G.H. Brundtland, e composta da decine di personalità del mondo scientifico e politico internazionale, dei Paesi industrializzati di quelli sottosviluppati. Secondo la Commissione Brundtland si definisce "sostenibile" uno sviluppo che sia in grado d'assicurare alle attuali generazioni il soddisfacimento dei propri bisogni in modo tale da lasciare alle future generazioni condizioni e risorse che consentano anche ad esse di soddisfare i loro bisogni fondamentali.

<sup>83</sup> Sul punto, M. ALBERTON, *La quantificazione del danno ambientale nel diritto internazionale e nell'Unione Europea*, Milano, 2011, p. 169, in cui si afferma testualmente che l'inserimento della questione ambientale nel sistema economico deriva dal riconoscimento che tutte le attività, produttive e di consumo interagiscono, direttamente o indirettamente, con le risorse ambientali. In merito, anche le riflessioni che si svolgeranno nel prosieguo in tema di quantificazione del danno ecocaratterizzato.

<sup>84</sup> Scrive Al Gore che "siamo diventati una forza geologica [...] il principale agente evolutivo del mondo" e il fatto di saperlo, di essere ormai consapevoli di questo impatto, certamente accresce la nostra responsabilità morale verso i destinatari di questo cambiamento. Così spec. A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, Milano, 2013, 2018, 387. Questa consapevolezza sollecita un diverso approccio nei confronti del futuro: non è più solo una dimensione da costruire, programmare o definire, ma esso si presenta innanzitutto come un elemento da preservare e garantire.

<sup>85</sup> In particolare, si distingue fra valore d'uso diretto, che indica il valore che i soggetti attribuiscono al godimento diretto del bene ambiente o il beneficio che possono trarre dalla fruizione di una risorsa naturale. Con valore d'uso indiretto, invece, si fa riferimento alle componenti di valore associate ai servizi prodotti per altre risorse e per gli ecosistemi (cf. in merito, M. ALBERTON, *op. cit.*, 172 e ivi i richiami alla letteratura economica statunitense in nt. 14).

Il valore di non uso viene considerato dagli economisti la somma (o la sintesi) di tre diversi elementi: il valore d'opzione, il valore di esistenza, il valore intertemporale o di lascito.

Il valore di opzione deriva dall'utilità percepita dai soggetti dall'assicurarsi la possibilità (opzione) di un uso futuro del bene ambientale; il valore di lascito è legato all'utilità percepita dai soggetti nel preservare la risorsa in modo da renderla disponibile alle generazioni future; il valore di esistenza, fa riferimento all'utilità percepita dai soggetti per il solo fatto che la risorsa continui a esistere, indipendentemente dal suo uso attuale o futuro<sup>86</sup>.

Oltre alla rilevanza in tema di quantificazione di danno ecocaratterizzato, di cui *amplius* nel prosieguo della trattazione, uno studio attento di tali concetti consente di rendere chiaro ed evidente come tali voci, e soprattutto il valore di lascito e il valore di esistenza, siano connesse al concetto di sostenibilità in genere, declinato nella sua più attuale configurazione dello sviluppo sostenibile<sup>87</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile, oltre che in diversi documenti appartenenti al rango della *soft law*<sup>88</sup>, trova oggi nella Carta di Nizza la sua collocazione apicale, divenendo uno dei capisaldi della politica ambientale eurounitaria.

L'art. 37 TUE, inserito nel capo IV intitolato alla solidarietà, esplicita che “un elevato livello di tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile, consacrato negli artt. 3 TUE e 11 TFUE”<sup>89</sup>.

Su questa scia, da un punto di vista normativo domestico, l'art. 3 *quater* c.a., al suo comma 3, afferma che “[d]ata la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro”.

---

<sup>86</sup> In tema, cfr. L. BRONDI, *L'utilizzazione delle surveys per la stima del valore monetario del danno ambientale: il metodo della valutazione contingente*, in *Contributi ISTAT*, luglio 2018 e M. ALBERTON, *op. cit.*, 173

<sup>87</sup> Il concetto di sviluppo sostenibile, nella sua accezione sostanziale, è rimasto prigioniero di una irrisoria tensione tra la prevalenza delle istanze ambientali, da un lato, e le esigenze –a volte irrefrenabili – di sviluppo economico e sociale. Tale tenzone è stata sempre caratterizzata da una perenne ricerca di un equilibrio fra quella che si potrebbe definire prospettiva ambientale e quella economica. Sul punto interessanti le riflessioni dei costituzionalisti, fra i quali, a titolo del tutto esemplificativi, si v. G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 4/2023, p. 592 e, ancora, A. LUCARELLI, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in R. BIFULCO-M. CARTABIA-A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 260 ss.

<sup>88</sup> Nelle Linee Guida OCSE, di cui ampiamente *infra* nel Capitolo III, viene dedicato un intero titolo all'Ambiente, in cui viene raccomandato alle imprese di tenere in debito conto la necessità di tutelare l'ambiente, la salute pubblica e la sicurezza e, in linea generale, dovrebbero svolgere le proprie attività in modo da contribuire al più ampio obiettivo dello sviluppo sostenibile.

<sup>89</sup> Nell'orizzonte segnato dallo sviluppo sostenibile, la dialettica fra ambiente e sviluppo diviene sinergica verso un obiettivo comune che non può che essere ecologicamente sostenibile: invero, gli artt. 3 TUE e 11 TFUE coordinano le istanze sociali da un lato volte al perseguimento di obiettivi di crescita economica e dall'altro ad assicurare un elevato livello di tutela e di qualità dell'ambiente. In virtù di ciò, il principio dello sviluppo sostenibile diventa principio ispiratore delle politiche e delle azioni dell'Unione europea.

Uno sviluppo che genera progresso dovrà necessariamente passare attraverso la conservazione delle risorse ambientali, temperando le esigenze delle generazioni attuali con quelle che verranno in futuro: infatti, il principio dello sviluppo sostenibile, insieme al principio di precauzione, di cui ampiamente *infra*, è norma di tutela giuridica azionabile dalla generazione presente in favore delle generazioni future a fronte dei rischi per l'ambiente e per la salute<sup>90</sup>.

Lo sviluppo sostenibile, per dare risposte non riduzionistiche, andrebbe sempre letto in chiave personalistica e solidaristica: invero, come è stato affermato, il principio dello sviluppo sostenibile è un "principio insincero"<sup>91</sup>, in quanto può condurre a un controllo efficace dell'uso razionale delle risorse naturali solo quando si riferisce a risorse asseritamente rinnovabili.

Invero, il concetto di sostenibilità<sup>92</sup> sarebbe privo di rilevanza se non fosse legato all'idea di futuro. In realtà, esso sarebbe proprio svuotato di contenuto: al fine di garantire la sopravvivenza umana, o almeno la sua conservazione è necessario che siano preservate certe condizioni minime di vita e di dignità. E ciò può avvenire con un uso razionale delle risorse proteso al futuro, il che si traduce in una sfida che si fa carico di ricomporre in una chiave intertemporale i grandi principi della ragionevolezza e della solidarietà.

È stato infatti condivisibilmente affermato che si può assumere come sostenibile quello sviluppo che ha per riferimento non la persona nella sua finitezza, ma la società nella sua perennità<sup>93</sup>. Infatti, il principio dello sviluppo sostenibile ingiunge la salvaguardia delle risorse presenti e, per via indiretta, anche di quelle future, affinché tutte queste possano essere poi trasmesse in eredità.

Tale presa di coscienza consente di analizzare il secondo punto, quello soggettivo, di cui si cennava sopra, che concorre alla realizzazione di un quadro in merito al tema dell'ambiente.

Anche in questo caso, pare difficile prescindere dal concetto di futuro: la riflessione coinvolge, infatti, la considerazione nell'ambito del diritto ambientale le generazioni future.

Quando si parla di diritti, il problema più importante in realtà è quello di individuare chi sia il soggetto destinatario della tutela giuridica e quindi chi possono essere in astratto i titolari del bene ambiente<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Cfr. R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, in *Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021*, p. 87.

<sup>91</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., III, p. 83 e ivi nt. 259.

<sup>92</sup> Parole come sostenibilità, sviluppo sostenibile sono state definite come *buzzword* (cfr. S.M. GARDINER, *Protecting future generations: intergenerational buck-passing, theoretical ineptitude and a brief for a global core precautionary principle*, in S. TREMMELS (ed.), *Handbook of intergenerational Justice*, p. 161, ovverosia parole che fanno scalpore, che riorientano comportamenti e modelli decisionali, che contengono un'apertura intertemporale, che riassumono l'obiettivo di preservare, non compromettere e di mantenere anche per il futuro. Sul punto le parole di A. D'ALOIA, *Le generazioni future*, cit., p. 333.

<sup>93</sup> E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 145 s.

<sup>94</sup> L. BUFFONI, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *Federalismi.it*, 8/2007, p. 1 ss., per la quale una concreta azione amministrativa ispirata all'applicazione del principio precauzionale è la modalità per eccellenza di salvaguardia dei diritti delle generazioni a venire quanto all'accesso alle risorse ambientali e lo snodo che permette di trasformare l'etica

Ed è questo, peraltro, un concetto ben chiaro già dal diritto romano, ove l'azione, e quindi in primo luogo i titolari dell'azione medesima, venivano prima ancora della definizione sostanziale del diritto stesso.

Sarebbe riduttivo sostenere che i titolari di tale bene siano soltanto coloro che non riescano a godere di acque pulite o di un'aria salubre nel presente, in quanto l'adempimento dei doveri di solidarietà ambientale costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo sviluppo della persona umana<sup>95</sup>, riferibile ovviamente anche a coloro che verranno<sup>96</sup>.

Una frase di Zagrebelsky coglie benissimo il nodo gordiano della questione: ogni generazione si è comporta come se fosse l'ultima, trattando le risorse di cui disponeva come se fossero di sua proprietà esclusiva, di cui ha usato e anche abusato<sup>97</sup>.

Così, si coglie l'opportunità di passare al secondo versante di studio, quello soggettivo.

### **3.1. La declinazione soggettiva del concetto di futuro: le generazioni future**

Risorse e servizi naturali, come sopra identificati, rilevano in quanto mantengano il ruolo espletato nell'organizzazione ecosistemica, non soltanto a favore di coloro che potrebbero consumarli nel breve-medio periodo, ovverosia coloro che potrebbero usufruirne nel presente, ma anche di coloro che verranno.

Questo passaggio consente di poter analizzare l'aspetto soggettivo del concetto giuridico di futuro che si intreccia con quello obiettivo cui sopra e con cui ne condivide la sostanza più profonda.

Il tema delle generazioni future non è nuovissimo: le prime elaborazioni che contengono la considerazione del rischio per le generazioni che verranno legato alle conseguenze create da azioni presenti risalgono ad alcuni documenti successivi alla Seconda Guerra mondiale.

---

della responsabilità in una vera e propria responsabilità giuridica; R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; A. D'ALOIA, *Le generazioni future*, cit., p. 331 ss.; L. TAFARO, *Diritti umani oggi: sviluppo sostenibile e generazioni future*, in A.A. CANÇADO TRINDADE-C. BARROS LEAL (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, Fortaleza, 2017, p. 43 ss.

<sup>95</sup> P. DELL'ANNO, *Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale*, *Relazione presentata al Convegno nazionale "La Costituzione Repubblicana, fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive"*, Vicariato di Roma – Ufficio Pastorale Universitaria, Roma 13-15 novembre 2008, in *Lexambiente*, reperibile su [https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-generale/188-dottrina/188/4658-Ambiente%20in%20generale.%20Tutela%20dell%27ambiente%20come%20materia%20e%20valore%20costituzionale.html#\\_ftn1](https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-generale/188-dottrina/188/4658-Ambiente%20in%20generale.%20Tutela%20dell%27ambiente%20come%20materia%20e%20valore%20costituzionale.html#_ftn1)

<sup>96</sup> Una frase di P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it a cura di A. FUSILLO e R.W. ROSSI, Roma, 1993, p. 167, coglie perfettamente il senso del futuro con riferimento al concetto di dignità umana: "l'uomo è prossimo nel presente, e, come membro della catena delle generazioni, prossimo nel futuro".

<sup>97</sup> G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2 dicembre 2011, consultabile in <http://www.libertaegiustizia.it/2011/12/02/nel-nome-dei-figli-se-il-diritto-ha-il-dovere-di-pensare-al-futuro/>: "oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici – anticipati – rispetto ai costi – posticipati –: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo dell'infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino dell'estinzione o dell'impossibilità al mondo di quelle future. La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto".

La Carta delle Nazioni Unite collega esplicitamente nel preambolo la necessità di impedire il flagello della guerra con la volontà dei popoli di preservare le generazioni future.

La guerra, soprattutto con le armi di distruzioni di massa, mette in pericolo la sopravvivenza umana; il valore (anche costituzionale) della pace diventa uno dei primi contenuti del diritto “orientato” al futuro.

La Dichiarazione di Stoccolma costituisce la pietra miliare in tema di responsabilità intergenerazionale<sup>98</sup>: in particolare, al principio n. 1, si legge che “[l]’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell’ambiente davanti alle generazioni future”<sup>99</sup>.

L’approccio del dovere sembra quello che meglio consente di proteggere concretamente la natura “qui e oggi” dal punto di vista del diritto<sup>100</sup>. La sostenibilità non può essere giuridicamente tradotta in termini di diritti riferibili alle persone attualmente viventi, in quanto esprime una prospettiva di doverosità, fissando le responsabilità della generazione presente verso quelle future, onde consentire lo sviluppo della persona umana anche nella sua proiezione temporale. L’ambiente in questo senso non è (l’oggetto di) un “diritto” in senso tecnico: diviene, piuttosto, l’oggetto di un dovere di solidarietà. Il referente giuridico prioritario – cioè l’aggancio costituzionale – in tema di doverosità è comunemente noto: l’art. 2 cost., che menziona i doveri inderogabili di solidarietà<sup>101</sup>. In questo senso, una disposizione costituzionale, di là del suo significato giuridico, favorirebbe

---

<sup>98</sup> La Dichiarazione di Stoccolma, frutto della Conferenza del 1972, pur costituendo una mera enunciazione di principi – in senso atecnico – privi di rilevanza giuridica e, dunque, non vincolanti, ha rappresentato un punto di riferimento cruciale per tutti gli accordi multilaterali successivi in materia. Essa, inoltre, ha costituito una tappa fondamentale nel processo di creazione di un sistema giuridico internazionale secondo il quale ciascuno Stato, pur conservando la sovranità sulle proprie risorse ambientali, è, tuttavia, responsabile per i danni che procura ad altri Stati e per le attività il cui esercizio possa nuocere ai beni ambientali posti al di fuori della giurisdizione nazionale. Cfr. sul punto diffusamente M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 39 e ivi nt. 54.

<sup>99</sup> Quanto più la cultura scientifica, economica e soprattutto politica ci sospingerà verso questa impresa rivoluzionaria, tanto più sarà possibile assicurare alle future generazioni un’aspettativa di vita che non si limiti alla ristretta prospettiva di pochi anni; diversamente s’impoverirebbe il pianeta e, di conseguenza, verrebbero meno le condizioni per la stessa sopravvivenza del genere umano: in questo senso A. CAMELLI, *Diritto all’ambiente e diritto al futuro*, cit., p. 228

<sup>100</sup> “Non ci possono essere alibi – afferma A. D’ALOIA, *L’art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale, Relazione al Convegno Il Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele – Capri, 30-31 maggio 2022*, in *Passaggi costituzionali*, 2(2022) p. 38. Tutti dobbiamo fare la nostra parte, per quanto piccola possa essere, per poter pretendere che tutti mostrino lo stesso senso di responsabilità.

<sup>101</sup> L’art. 2 integra in una dimensione unitaria diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Soprattutto la prospettiva della solidarietà appare idonea a porsi come riferimento assiologico e come motivazione della responsabilità (e del dovere di considerazione e di rispetto) verso chi non esiste ancora. Questa forse è la parte più promettente del messaggio costituzionale di impegno nei confronti delle generazioni future. I diritti di chi vive oggi sono (*rectius*: devono essere) ragionevoli nel senso che essi già nascono e si strutturano (almeno così dovrebbe essere) come diritti consapevoli dei diritti degli altri, oggi e nella continuità del tempo. In termini, A. D’ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI-F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, p. 309

certamente un mutamento di approccio, anche culturale, richiamando tutti (anche e soprattutto i giovani) alle proprie responsabilità<sup>102</sup>.

Esemplificativo, e poetico allo stesso tempo, è la sezione 20 del Capo II della Carta fondamentale finlandese, la quale in maniera lapidaria afferma che “[o]gnuno è responsabile del mondo naturale e della sua specificità, dell’ambiente e dell’eredità culturale”.

Sembrerebbe più un gioco di parole, ma il diritto all’ambiente nella sua complessità identificativa impone a coloro che oggi ci sono di rispettare quanto oggi la natura offre affinché coloro che ora non esistono possano – per quando esisteranno – avere il diritto di goderne.

Questo significa che in capo alle generazioni presenti sorge il dovere di assicurare “un ambiente” alle generazioni future<sup>103</sup>.

Alla luce di ciò, sono i principi costituzionali di tutela della persona, di solidarietà, di eguaglianza e di sostenibilità a fondare la sussistenza, e la conseguente protezione da parte dell’ordinamento vigente, di un interesse anche in capo a soggetti che ancora non esistono. Perciò, tanto l’assunto dell’efficacia delle norme costituzionali nei rapporti interprivati, quanto – giova ribadirlo con fermezza – la considerazione espressa delle generazioni future nel riformato art. 9 cost., su cui subito, inducono seriamente a dubitare – ci sia consentito – della correttezza della posizione di chi ritiene che le “generazioni future eccedono la rilevanza giuridica del diritto privato”<sup>104</sup>.

La previsione di una estensione della soggettività giuridica nei confronti delle generazioni future è in linea con l’orientamento che va consolidandosi nell’ambito della giustizia ambientale intergenerazionale, nel contesto della *governance* ambientale multilivello. Quest’ultima, abbracciando diversi attori e modalità di protezione integrale dell’ambiente, implica la responsabilità condivisa dei diversi

---

<sup>102</sup> L’ambiente non è semplicemente un serbatoio di risorse da sfruttare nell’ottica del diritto, ma è un “sistema” da custodire con cura e attenzione». Cfr. Audizione del Prof. Fabrizio Fracchia presso la prima commissione permanente del Senato della Repubblica “affari costituzionali, affari della presidenza del Consiglio e dell’interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione”: d.d.l. cost. 83 e conn. (Tutela costituzionale dell’ambiente) 23 settembre 2020, disponibile al seguente link: <https://www.senato.it/>. Per ulteriori approfondimenti sul tema, sempre nei medesimi termini, si rinvia ai seguenti contributi: F. FRACCHIA, *L’ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritto*, Firenze, 2020, p. 619 ss. e ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’Ambiente*, Torino, 2021, p. 181 ss. e spec. p.184.

<sup>103</sup> I diritti, soprattutto quelli che incrociano gli oggetti della tutela intergenerazionale (come i diritti ambientali ed ecologici) incorporano il tema della responsabilità verso gli altri, il farsi carico della conservazione e della continuità per gli altri e nel tempo (e quindi anche per gli “altri nel futuro”) delle condizioni sostanziali che ne costituiscono il presupposto, la necessità di rivendicarli e di usare le risorse che sono l’oggetto di questi diritti in modo sostenibile, ragionevole, non eccessivo, ‘custodiale’, sul presupposto che “la disponibilità dei beni del pianeta” non è infinita, e che perciò è inaccettabile “spremerlo fino al limite e oltre il limite”. A. D’ALOIA, *L’art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *Il Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele*, in *Passaggi costituzionali*, p. 42. Si potrebbe pertanto dire che i futuri oro avranno più diritti se oggi i presenti faranno il loro dovere.

<sup>104</sup> M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico* cit., p. 235 che richiama M.W. MONTEROSSO, *L’orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020, p. 11. Poeticamente si esprime A. D’ALOIA, *L’art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., p. 39 asserisce che proprio “[q]uesta è dunque la sfida, affascinante ma terribile, della democrazia e del costituzionalismo: immaginare istituti, procedure, strumenti, regole che diano sostanza a questo principio della responsabilità (o solidarietà, equità) intergenerazionale.

livelli di potere interessati, e si fonda sul principio di legittimità democratica che integra e coniuga le decisioni dall'alto e la partecipazione dal basso (*top-down e bottom-up approaches*)<sup>105</sup>.

Il movimento di giustizia transgenerazionale incentra il suo *focus* sulla promozione di azioni di sensibilizzazione di *advocacy* ambientale e climatica.

L'ampliamento dei soggetti destinatari della tutela porta con sé una serie di conseguenze di non poco momento: l'estensione dei soggetti titolari della legittimazione ad agire in occasione di danno ecocaratterizzato, la previsione di un'attiva partecipazione degli stessi ai processi decisionali e una concezione integrata, e allo stesso tempo sistemica, di tutela ambientale<sup>106</sup>.

Come è noto, la legge costituzionale n. 1/2022, su cui ampiamente *infra*, ha introdotto nell'art. 9 cost. un esplicito riferimento all'interesse delle generazioni future.

Tale novella depone nel senso che anche quest'ultime partecipano necessariamente al concetto di popolo, giacché le modalità di esercizio della sovranità da parte delle generazioni esistenti determinerà la misura delle prerogative sovrane del "popolo del futuro"<sup>107</sup>.

Il legislatore costituzionale – che avrebbe potuto riferirsi, in generale, al principio di equità intergenerazionale – ha, invece, preferito "giuridificare" i soggetti nel cui interesse tale principio opera, nonché la posizione giuridica di cui essi sono titolari.

La menzione delle generazioni future in Costituzione induce a ritenere che esse abbiano ora acquisito consistenza giuridica, partecipino alla nozione di popolo, siano titolari di una sovranità che non possono, tuttavia, esercitare, e ciononostante deve essere esercitata nel loro interesse<sup>108</sup>.

#### **4. La necessità di ricercare una nozione di ambiente è davvero reale? L'ambiente come valore**

Le pregresse considerazioni in tema di sviluppo sostenibile e tutela delle generazioni future pongono le basi per chiedersi quanto segue.

Come si è avuto modo di desumere dai paragrafi che precedono, l'ambiente è un concetto dal contenuto sfuggente, non rigidamente delimitabile *a priori*. Forse a questo punto è concesso dubitare del fatto che si tratti di un concetto formulabile in maniera esaustiva.

---

<sup>105</sup> M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, 5.

<sup>106</sup> In merito, le riflessioni di cui al Cap. II § 3.1.

<sup>107</sup> C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal. Rivista di biodiritto*, 2/2022, p. 99.

<sup>108</sup> In tale prospettiva, la recente novella costituzionale produce l'effetto di positivizzare il diritto fondamentale delle generazioni future di esercitare la sovranità quando verranno ad esistenza in condizioni adeguate, sottraendo tale pretesa allo stato di "naturalezza", garantendogli protezione attuale e tutela giurisdizionale.

Tuttavia, però si potrebbe sostenere che un'utile identificazione dell'ambiente sembrerebbe possibile soltanto avendo riguardo alla sua concreta fattualità<sup>109</sup>: cosa fa parte dell'ambiente e cosa no può dirlo soltanto una ragionevole ponderazione di una molteplicità di elementi, che si caratterizzano per l'armonioso coordinarsi di apporti tecnico scientifici e di opzioni giuridiche, sociali e politiche.

Quindi, a questo punto, la trattazione è matura per porre una domanda: definire l'ambiente è davvero necessario?

A oggi, la mancanza di un'univoca definizione di ambiente, e forse a questo punto la risposta alla domanda di cui sopra, è la seguente: definire l'ambiente è un falso problema.

E in effetti, tutti i tentativi che si proponevano di individuare una nozione di ambiente tendenzialmente sono falliti<sup>110</sup>, tanto che il legislatore, quando ha potuto (solo a titolo esemplificativo, nel 1986 con la legge istitutiva del Ministro dell'ambiente<sup>111</sup>, nel 2006 con il Codice dell'ambiente e, infine, con le modifiche in corsa al medesimo) vi ha rinunciato<sup>112</sup>.

Forse che, allora, si impone di prescindere dalla ricerca di una nozione di ambiente?

Forse che occorre chiedersi cosa è ambiente, in luogo di domandarsi cosa vi sia ricompreso?

Per rispondere a questo quesito, occorre partire dall'assunto che la comprensione e l'interiorizzazione delle problematiche ambientali richiedano

---

<sup>109</sup> Si è detto, invero, che "l'ambiente si intuisce come una costellazione troppo estesa e non tipizzabile in un preciso paradigma": v. F.P. CASAVOLA, *Considerazioni di chiusura*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., 326.

<sup>110</sup> "Appare pressoché impossibile – afferma M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto all'ambiente"*, *Corso di diritto dell'ambiente presso Università LUISS Guido Carli*, in *federalismi.it*, 2006, p. 29 – [...] uscire dall'alternativa tra definizioni corrette sotto il profilo della completezza, ma troppo ampie per risultare di una qualche utilità, e definizioni che cercano di risultare più chiuse e delimitate, ma che per questo si rilevano inevitabilmente parziali o, più spesso, meramente descrittive di una pluralità di oggetti di tutela".

<sup>111</sup> Si legga P. PERLINGIERI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, 5 in cui si affermava già allora che l'intervento del legislatore dell'86 sulla tutela dell'ambiente non sembra abbia risolto in forma soddisfacente il problema e non ha certamente placato le inquietudini che la dottrina continua a nutrire sul punto. Si tratta a ben vedere di un pensiero ampliamento riproponibile ai giorni nostri, a circa quarant'anni dalla legge del 1986.

<sup>112</sup> Di fronte a un oggetto così configurato, i tentativi di individuarne una nozione, che risultasse utile e apprezzabile in termini giuridici sono sempre radicalmente falliti, tanto che sia legislatore sia giurisprudenza sembrano da tempo avervi a giusto titolo rinunciato. Invero pertinenti sembrano sul punto le parole della Corte costituzionale (in Corte cost., 28 giugno 2004 n. 196, punto 23 del Considerato in diritto, in *Foro it.* 2005, I, p. 327; in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4/2004, p. 1219 ss. con nota di V. MAIELLO, *Condoni edilizio e limiti costituzionali della remissione sanzionatoria: la Consulta continua a deludere*, in *Giur. cost.*, 3/2004, p. 2015 ss. con nota di P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, in *Riv. not.*, 6/2004, p. 1512 ss. con nota di G. CASU, *Spazi a parcheggio. Passi ulteriori della giurisprudenza di legittimità*) che si esprime nel senso che segue: la primarietà riconosciuta agli interessi paesaggistico-ambientali non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano essere presi in considerazioni nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario; in altri termini, la primazia degli interessi, che assurgono a valori costituzionale, come l'ambiente, non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprima la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative. Cfr. sul punto L. BUFFONI, *La dottrina dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale*, cit., p. 2 s. e ivi in particolar modo ivi i richiami in nt. 3.

necessariamente “uno scatto e uno scarto non esclusivamente logico”<sup>113</sup>: esse implicano un’adesione valoriale che rasenta la l’affioramento di una traccia etica profonda ed esterna al sistema del diritto.

Invero, a prescindere dalla sua recente costituzionalizzazione, l’ambiente è sempre stato un valore<sup>114</sup>. Esso ha la naturale capacità di condizionare l’intero sistema ordinamentale in quanto la mondialità dell’ambiente ha comportato l’ingresso del medesimo nell’opera di bilanciamento dei valori<sup>115</sup>.

In particolare, l’ambiente si presenta come “valore trasversale” rispetto ai vari settori dell’ordinamento<sup>116</sup>: valore che va attuato anche mediante norme e tecniche civilistiche.

Tale qualificazione, da un lato, se è vero che svincola il problema della nozione del medesimo, dall’altro, però, implica una riflessione: l’ambiente non soltanto può formare oggetto di diritti e doveri, anche intergenerazionali, ma costituisce, proprio in quanto valore relazionale, uno degli elementi costitutivi della società, sul quale la stessa fonda la propria legittimazione.

Soltanto l’accreditamento della concezione dell’ambiente come “valore costituzionale primario” sembra in grado di ricondurne a unità l’intrinseca polimorfia del termine che ha fin qui occupato un grande spazio nei ragionamenti svolti<sup>117</sup>.

Invero, solo se si pone a mente la peculiarità dell’ambiente, la sua polidimensionalità, la reticolarità e la diffusività che lo connota, si potrebbe “giudicare” la sua resistenza a qualsivoglia aprioristica definizione del medesimo; sarà la trattazione dei rimedi alternativi a tutela dell’ambiente, di cui all’ultimo Capitolo del presente lavoro, che consentirà di avvedersi della inidoneità degli schemi e delle

---

<sup>113</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 1/2022, p. 17

<sup>114</sup> G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 19. Un processo non semplice, laddove l’ambiente come valore sconta le difficoltà insite nella stessa riconduzione ad una categoria – quella di “valore” – per definizione indefinibile, identificandosi il valore nella stessa realtà dei fatti e degli interessi, che sfugge, in quanto tale, ad ogni tentativo di rigido e definitivo inquadramento. In tal senso, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Camerino, 1972, p. 25, il quale osserva che “valore” è uno di quei concetti «non definibili, poiché si identifica con la realtà stessa che sfugge ogniqualvolta si vuole individuarla, definirla, incapsularla. Il valore diventa dunque espressione non soltanto di un unico criterio (quello della razionalità o quello sociale o politico o economico), ma di un criterio sincretico, risultato di tanti aspetti, di tanti profili che vanno da quello storico – che si può, in un certo senso, considerare comprensivo degli altri – a quello sociologico, politico, religioso, e così via. Dal punto di vista squisitamente speculativo, la definizione di valore diventa scelta ideologica, espressione del modo di vedere il mondo per chi è chiamato ad attuare il valore».

<sup>115</sup> M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, p. 18. Il valore di ambiente deve formare oggetto, al pari di tutti i valori, di valutazioni comparative e di operazioni di bilanciamento nel caso concreto; questo significa che la primarietà dell’ambiente non può tradursi in un’ontologica prevalenza del medesimo su ogni altro interesse complicato dal processo decisionale pubblico: cfr. L. BUFFONI, *La dottrina dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale*, cit., p. 2.

<sup>116</sup> Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, 417 con nota di SARTORETTI, in *Foro it.* 2003, I, 688 con nota di FERRARA; in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 937, con nota di MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*; in *Giur. cost.* 2002, 2940 con nota di MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002* e con nota di PAGANETTO e Corte cost., 27 giugno 2008, n. 232 in *Giur. cost.*, 2008, 3, 2590, in *Foro amm.*, CDS 2008, 6, 1694 (s.m), in *Foro it.*, 2008, 9, I, 2372; in *Dir. maritt.*, 2008, 3, 913; in *Riv. giur. edilizia* 2009, 1, I, 94 con nota di AMOROSINO, *La Corte costituzionale tutela il paesaggio contro i tentativi elusivi delle Regioni*; in *Dir. trasporti*, 2009, 2, 423 con nota di ANCIS.

<sup>117</sup> Cfr. M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, cit., p. 18.

categorie giuridiche tradizionali a contenere in maniera efficace le istanze collegate alla sua tutela.

L'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto in quanto tale integra una sorta di materia "trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: dalla conservazione dell'ambiente alle utilizzazioni del medesimo.

Invero, la qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale induce a intendere la formula "diritto all'ambiente" non tanto nel senso tecnico dell'esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all'ambiente, quanto piuttosto come sintesi verbale per individuare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e tutelabili, secondo che si riferiscano alle generazioni presenti o a quelle future<sup>118</sup>.

Il riconoscimento della tutela dell'ambiente come valore costituzionale non comporta affatto la conseguenza preclusiva che la medesima tutela sia considerata come una "materia", in quanto i due concetti definiscono vicende giuridiche diverse, alla seconda essendo affidata la funzione di incorporare il valore e tutelarlo<sup>119</sup>.

Al termine materia va conferito il corretto significato di danno oggettuale compiutamente definito, in reazione al quale opera un complesso organico di norme coordinate e indirizzate verso un fine unitario, cioè la cura di un determinato bene giuridico o – come nella fattispecie – di un insieme di beni e di interessi pubblici<sup>120</sup>. È proprio l'obiettivo del perseguimento di un elevato livello di tutela che rende la legislazione statale inderogabile dalla disciplina di settore (art. 117, co. 1, lett. s) cost), mentre le regioni possono assumere misure può protettive di altri beni giuridici, anch'essi di rilevanza ambientale, nell'esercizio delle altre competenze istituzionali<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> M. PENNASILICO, *op. ult. cit.*, 38. La configurazione dell'ambiente come valore, la cui primarietà si saggia sulla sua forza rappresentativa nelle concrete operazioni di bilanciamento, consente anche di guardare con nuovi occhi la sostenibilità dello sviluppo nella sua proiezione temporale, oltre l'orizzonte delle generazioni presenti. Sul punto, cfr. le riflessioni di M. TALLACCHINI, *Diritto per l'ambiente. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996, p. 226 il quale pionieristicamente ha letto la sostenibilità ambientale nella sua dimensione diacronica. Cfr. anche F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 237 ss.

<sup>119</sup> P. DELL'ANNO (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 26 e nt. 43. Si è detto, inoltre, che l'ambiente non è, infatti, concettualizzato come entità oggettiva meritevole di protezione costituzionale ma, in effetti, come valore costituzionale: si radicherebbe all'interno di una categoria, quella valoriale, riconducibile al concetto delle essenze ideali variamente oggettivate nella coscienza collettiva. L'ambiente non sarebbe un'entità oggettiva a sé stante quanto piuttosto, nella prospettiva costituzionale, un'idea. Sul punto, D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Amb. dir.*, 3/2020, p. 12.

<sup>120</sup> La giurisprudenza costituzionale ripete, con formula ormai stereotipa, che l'ambiente è un "valore trasversale" di natura primaria (cfr. Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49 in *Urb. app.*, 2006, p. 409). Ma cfr., *ex multis*, Corte cost. 18 giugno 2008, n. 214, in *Giur. cost.*, 2008, 3, 2391; in *Riv. giur. amb.*, 2008, 6, 922, con nota di RONCELLI; in *Dir. e giur. agr.*, 2008, 10, 606 con nota di BUSÀ. Cfr. anche Corte cost., 22 luglio 2009, n. 2009 in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2585. Conformi Corte cost., 28 giugno 2006, n. 246 in *Giur. cost.*, 3, 2446 con nota di CAMERLENGO e Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 in *Riv. giur. ed.*, 2006, 2, I, 476; in *Giur. cost.*, 2006, 3, 1841 con nota di TRAINA. Si afferma così che l'ambiente è un valore primario, "insuscettibile di subordinazione a ogni altro valore costituzionalmente tutela, ivi compresi quelli economici" (in termini, Corte cost., 28 giugno 2004, 196)

<sup>121</sup> Corte cost. 18 aprile 2008 n. 104, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1318, in *Foro amm.* CDS 2008, 4, II, 1029; in *Dir. e giur. agr.* 2009, 5, 321 con nota di DI DIO. Si pensi, senza pretesa di esaustività, alla tutela

La parabola identificativa dell'esaltazione dell'aspetto valoriale dell'ambiente viene formalizzata con la riforma del testo dell'art. 117 cost., il quale per la prima ha introdotto nel lessico costituzionale il termine ambiente<sup>122</sup>.

Non può revocarsi in dubbio l'esistenza di norme finalizzate alla tutela dell'ambiente, come pure di un'organizzazione proposta a tale obiettivo.

Riconoscere alla tutela dell'ambiente il carattere di valore costituzionale costituisce il coronamento di un percorso di tutela sempre più consapevole e incisivo che colloca l'ambiente fra i primari valori dell'ordinamento repubblicano e la sua assunzione fra i principi fondamentali. La qualifica di valore costituzionale indica la rilevanza che l'ordinamento giuridico attribuisce al bene giuridico ambiente, la funzione che è destinato a svolgere nel contesto istituzionale, la scala di proprietà nella quale è collocato rispetto ad altri beni giuridici e interessi da tutelare, l'intensità e l'estensione di tutela<sup>123</sup>.

La natura "valoriale" dell'ambiente porta a superare l'idea di una scelta *a priori* tra una strategia che ipotichi il presente in nome di un futuro incerto o quella di un presente che annulli il futuro in nome di un "miope beneficio"<sup>124</sup>: la prima, dominata dall'euristica della paura<sup>125</sup>, si tradurrebbe in oscurantismo economico, scientifico e tecnologico; la seconda, in danni ecologici irreversibili<sup>126</sup>.

La considerazione dell'ambiente come valore consente, altresì, di considerare sotto una diversa luce una delle più ardue declinazioni dello sviluppo sostenibile, ossia quella della sostenibilità ambientale nella sua dimensione diacronica, oltre l'orizzonte delle generazioni attuali<sup>127</sup>.

---

dell'alimentazione, al governo del territorio; alla gestione dei porti e degli aeroporti civili, nonché delle grandi reti di trasporto e di navigazione: si tratta solo di alcuni ambiti a cui è direttamente connessa anche la tutela dell'ambiente, nel senso che essa compenetra inevitabilmente nella ponderazione del bilanciamento degli interessi che lo Stato e le Regioni devono effettuare a fini normativi.

<sup>122</sup> Invero "la solidarietà ambientale costituisce una sintesi di quella politica, economica e sociale, nel senso che il mantenimento dell'equilibrio ecologico e ambientale è una precondizione per la sopravvivenza stessa della collettività e degli individui cui i doveri sono imputati". Da un lato, quindi, allo Stato spetta, in base all'art. 117, la disciplina dei comportamenti doverosi di solidarietà ambientale, dall'altro il dovere di solidarietà grava su tutti i soggetti dell'ordinamento. Cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit., p. 215 ss. L'unico riferimento all'ambiente testualmente reperibile nella Carta è quello operato al secondo comma dell'art. 117 dove si affida alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: afferma criticamente E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, p. 43 che la novella costituzionale ha formalizzato l'ingresso nel lessico di un quadro problematico di dimensioni crescenti, a fronte di un quadro normativo che stenta ad adeguarsi.

<sup>123</sup> P. DELL'ANNO, *Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale*, in *Lexambiente*, 2008. In senso conforme anche B. SPAGNA MUSSO, *Riflessioni critiche in tema di tutela civilistica dell'ambiente*, in *Rass. dir. civ.*, 4/1991, p. 834 s. per il quale è dall'esame comparativo delle norme costituzionali che si desume che il costituente abbia voluto privilegiare lo sviluppo della persona – e i valori di cui essa è espressione – prescindendo dalla titolarità dei diritti patrimoniali e tutelando l'ambiente quale contesto naturalistico e culturale in cui tale sviluppo ha da svolgersi. (p. 843 s).

<sup>124</sup> L'alternativa è delineata da N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 5/2001, p. 595

<sup>125</sup> In termini, M.G. PINSART, *Hans Jonas, nature et responsabilité*, Paris, 1993, p. 8. Si tratta di una critica all'impostazione del filosofo tedesco Jonas, il quale fonda con la sua produzione scientifica il fondamento giusfilosofico del principio di precauzione, oggi di importanza centrale nella produzione normativa italiana e anche euromunitaria: cfr. H. JONAS, *Technologie et responsabilité. Pour une nouvelle éthique*, in *Esprit*, 9, 1974, pp. 163-184.

<sup>126</sup> In tema cfr. M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 40.

<sup>127</sup> M. PENNASILICO, *op. ult. cit.*, p. 36 ss. Sul punto anche le riflessioni di F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 18, il quale nell'affermare che l'art. 9 cost. non

La dimensione transgenerazionale dell'ambiente permette di elevare l'interesse antropocentrico alla conservazione delle risorse verso una dimensione integrale dell'ambiente stesso, comprendendo nella tutela anche altri soggetti che, seppur non esistenti, meritano di essere considerati quali portatori di interessi.

Ciò che è importante è individuare il principio costituzionale fondamentale e applicarlo al diritto ambientale: la base giuridica costituzionale della tutela dell'ambiente, a prescindere dall'intervento in costituzione del 2022, è e sarà sempre il principio fondamentale di solidarietà, architrave dell'intero sistema ordinamentale. L'adempimento dei doveri di solidarietà ambientale costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo sviluppo della persona umana, riferibile ovviamente anche all'ambiente di vita dell'uomo.

Tuttavia, a prescindere dall'art. 2 cost., che continua a rimanere il fondamento della legittimità del nostro ordinamento e della sovranità dello Stato<sup>128</sup>, non si può tralasciare quanto accaduto agli albori del 2022.

L'intervento modificativo della Carta fondamentale, a riprova di ciò che si è tentato di sostenere prima, ha contribuito all'iscrizione di un nuovo valore nel novero dei pilastri valoriali costituzionali, con la diretta conseguenza di un ampliamento della portata dei valori della dignità umana e del solidarismo costituzionale<sup>129</sup>.

#### **4.1. L'introduzione dell'ambiente come valore nella Carta fondamentale: La costituzione come patto intergenerazionale**

Con la riforma degli art. 9 e 41 della Costituzione, approvata l'8 febbraio 2022, si assiste alla espressa consacrazione dell'ambiente quale valore costituzionale<sup>130</sup>.

In questo modo, l'ambiente, per lungo tempo rimasto un valore chiaro, ma implicito nella Fonte delle fonti, fa ingresso a pieno titolo nel radicamento costituzionale, forse con qualche ritardo rispetto ad altri sistemi giuridici eurounitari<sup>131</sup>.

---

menziona principi, asserisce che la novella costituzionale decreta "l'ingresso in Costituzione dell'interesse delle generazioni future, infatti, l'art. 9 indubbiamente fa anche riferimento allo sviluppo sostenibile. Vero è che (opzione salutare al fine di evitare letture e posizioni ideologiche radicali) si usa la congiunzione "anche"; tuttavia, il riferimento alla profondità intergenerazionale e la sua valorizzazione sono chiarissimi".

<sup>128</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., II, p. 160

<sup>129</sup> Come è stato magistralmente affermato (P. PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, p. 162), la solidarietà costituzionale a differenza di quella presente nel Codice civile, ha plurimi fini: politici, economici sociali, la rilevanza dei quali deriva dal collegamento diretto e immediato fra l'art. 2 e l'art. 3 cost., ma anche fra l'art. 2 e tutti quegli altri valori presenti nel dettato costituzionale.

<sup>130</sup> Il testo, alla seconda lettura alla Camera, è passato a Montecitorio con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi il 3 novembre 2021. Le nuove disposizioni costituzionali si coordinano con quanto già previsto dall'art. 117 secondo comma della Costituzione, laddove, tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, viene menzionata la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

<sup>131</sup> Per esempio, già il Belgio con la riforma aveva introdotto nell'art. 23 della carta costituzionale il diritto alla protezione di un ambiente sano come esplicitazione del diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana. Anche la Bulgaria, nell'art. 55 cost., prevede non solo che ognuno abbia diritto a un ambiente sano e favorevole, ma anche che ciascuno è tenuto a proteggere l'ambiente. Va rappresentato come non sia

Nel novellare la nostra Carta dei diritti, il legislatore ha inteso non solo collocare l'ambiente tra i principi fondamentali su cui si erige il sistema ordinamentale, ma si è spinto oltre, individuando nell'ambiente uno fra i limiti all'esercizio dell'attività economica.

Questo intervento binario ha consentito la riconsiderazione – effettivamente mai sopita – dell'esigenza di un costante bilanciamento<sup>132</sup> fra i diritti fondamentali della persona e gli interessi economici<sup>133</sup>.

La riforma, che per alcuni è risultata epocale<sup>134</sup>, in realtà non ha fatto altro che rendere maggiormente esplicito quanto già risultava da alcune riflessioni che,

---

stata la prima volta che il legislatore “costituzionale” abbia tentato di novellare l'art. 9 cost: invero, il 24 settembre 2003 l'Assemblea del Senato, recependo senza modifiche il testo unificato di quattro disegni di legge di iniziativa parlamentare (A.S. 553 ed abb.) licenziato in sede referente dalla 1ª Commissione, ha approvato in prima deliberazione un progetto di legge costituzionale che, riformulando il secondo comma dell'articolo 9 cost., vi introduceva il riferimento all’“ambiente naturale” quale ulteriore oggetto di tutela da parte della Repubblica, insieme al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione. Alla Camera, il testo licenziato dal Senato veniva esaminato dalla I Commissione in sede referente (A.C. 4307) congiuntamente ad otto proposte di legge di iniziativa parlamentare. A séguito di un approfondito dibattito, ed anche in esito ai lavori di un comitato ristretto, la Commissione elaborava un nuovo e più articolato testo unificato, che l'Assemblea approvava, nella seduta del 28 ottobre 2004, senza ulteriori modifiche. Il nuovo testo abbandonava l'aggettivo “naturale” e introduceva di converso in Costituzione, accanto a quello di “ambiente”, concetti e valori nuovi. Lasciando immutato il secondo comma dell'art. 9 Cost., esso aggiungeva al medesimo articolo un comma ulteriore, ai sensi del quale la Repubblica “tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali”. Trasmesso al Senato, il nuovo testo veniva assegnato alla prima Commissione in sede referente. Questa, nella seduta del 13 dicembre 2005, conferiva al relatore il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea rinunziando ad apportare ulteriori emendamenti. Con la fine della legislatura, tuttavia, come spesso è accaduto, l'iter parlamentare si interrompeva. In merito alla “tentata riforma”, si v. le parole di L. Pellizzoni, Intervento, Audizione sulla riforma dell'art. 9 della costituzione, 9 dicembre 2003, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionale, 18 dicembre 2003, reperibili su <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=1630&dpath=document&dfile=18122003003850.pdf&content=Intervento%2Ball%27Audizione%2Bsulla%2Bforma%2Bdell%27articolo%2B9%2Bdella%2BCostituzione%2C%2BCamera%2Bdei%2BDeputati%2C%2BCommissione%2Baffari%2Bcostituzionali%2C%2B9%2Bdicembre%2B2003%2B9%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.

<sup>132</sup> In argomento si rinvia a E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010, p. 69 ss.; EAD., *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, in G. PERLINGIERI-M. D'AMBROSIO (a cura di), *Fonti, metodo e interpretazione, Atti del Primo incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato*, Napoli 10-11 settembre 2016, Napoli, 2017, p. 81 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., II, 2020, p. 398 ss.

<sup>133</sup> Sul punto le riflessioni di M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 20, la quale afferma in apertura del Suo scritto che “[c]entrale è, dunque, l'esigenza di un costante bilanciamento tra gli interessi economici e gli interessi e i diritti fondamentali della persona, nel quale «devono prevalere, di regola, i secondi, affinché si voglia garantire la sostenibilità». Sì che «la sostenibilità, insieme alla ragionevolezza e alla proporzionalità, contribuiscono ad evitare tanto la (“miopia” se non addirittura la) “cecità” della mera sussunzione, quanto la stessa “tirannia dei valori”, dal momento che anche i valori hanno una gerarchia e non sono monadi inconciliabili e incomparabili».

<sup>134</sup> G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Amb. dir.*, 2/2022, p. 2 e nello stesso senso anche G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, p. 461. Altri, invece, hanno lamentato un rischio di svalutazione del bene originariamente protetto dall'art. 9, vale a dire il paesaggio, segnalando altresì la rottura di un tabù, quello della immutabilità della parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali. Altri ancora (cfr., *inter alia*, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 3 ss. e G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 1 luglio 2021, p. 2) hanno ritenuto che fosse una riforma superflua in ragione del suo carattere meramente riproduttivo dello *status quo* della tutela ambientale. Sulla stessa linea di pensiero, forse anche in forma notevolmente più critica, anche G. SEVERINI-P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giust. insieme*, 22 settembre 2021.

fino ad oggi, erano rimaste sul piano del pensiero giuridico e sul versante del formante giurisprudenziale<sup>135</sup>.

La dimensione valoriale autonoma dell'ambiente difesa già dalla Corte costituzionale, distinta dal paesaggio e separata anche dal diritto alla salute<sup>136</sup>, di cui però ne riconosce e ne condivide la comune discendenza, trae le sue origini dal disegno di legge 212/2021.

Inoltre, a testimonianza dell'importanza dei valori che si intendono tutelare, si nota come, una volta approvato, il disegno di legge ha, con l'articolo 1, la prima revisione costituzionale ai "Principi fondamentali" e, con l'articolo 2, la prima modifica alle disposizioni sulla cosiddetta "costituzione economica"<sup>137</sup>.

Occorre notare come tutti i disegni di legge esaminati congiuntamente dalla Commissione individuassero nell'art. 9 cost., che già dispone circa la tutela del paesaggio, la sede naturale per introdurre un principio di tutela ambientale. Dal punto di vista redazionale, si è preferito non intervenire sul testo vigente ma proporre l'introduzione di un ulteriore comma, specificamente dedicato ai profili ambientali, suddiviso in due periodi<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Invero, la Corte costituzionale in non poche occasioni aveva già – anche in maniera convincente – qualificato l'ambiente quale valore costituzionale. la qualificazione di "bene unitario" e "valore primario assoluto" avviene a partire dalla già citata Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, p. 649. I giudici della Corte costituzionale hanno anche di recente, ribadito la formula, in particolare altre pronunce più recenti, quali Corte cost., 7 ottobre 2021, n. in *Foro Amm.*, 2022, 3, II, p. 358 ss., in *Riv. giur. edil.*, 2021, 5, I, p. 1450 ss. e in *Foro it.* 2021, 12, I, p. 3775 e Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 201, in *Giur. cost.*, 2021, 5, p. 2098 zz. e in *Riv. giur. edil.*, 2021, 6, I, p. 1771 zz.. Si v. sul punto R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2019, p. 305 ss., M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente"*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3/4-2010, p. 405 ss. Val l'opera menzionare anche chi ha affermato che la costituzionalizzazione dell'ambiente sarebbe stata addirittura "superflua" in assenza di una esatta esplicitazione della sua primarietà come assoluta rispetto agli altri valori costituzionali (cfr. F. NIOLA, *Ambiente è valore costituzionale. Crisi del sistema e nuove prospettive di tutela*, Roma, 2020).

<sup>136</sup> Si assiste, infatti, ad un processo di autonomizzazione dell'ambiente dal paesaggio connesso alla sua spiritualizzazione, quale valore personale, condizione esistenziale determinante la qualità della vita. La tutela della natura diventa valore a sé stante, e come tale, non bilanciabile in nome di altri diritti. A tale processo corrisponde, per converso, un parallelo e contrapposto fenomeno di materializzazione del paesaggio, il quale, sganciato dagli elementi di spiritualità connessi alla dimensione ambientale, si confina in una materialità che diviene estetica del territorio. L'autonomizzazione, tuttavia, sia pur ponendo fine ad una storica indistinzione, non si risolve in una rigida contrapposizione, ma si pone in linea con la storica ricerca di un dialogo costante. L'ambiente, pur distinguendosi dal paesaggio, in qualche modo lo ricomprende, laddove come elemento determinante la qualità della vita, ne presuppone la conservazione. Cfr. sul punto G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, cit., p. 5. Tale rilievo vale anche a giustificare l'espunzione dal perimetro dell'ambiente del pur connesso oggetto della salute, che ha a che fare con la protezione dell'integrità psicofisica dell'uomo. Questa scelta di campo (o di separazione dei campi) potrà essere produttiva se, in disparte le sinergie tra i due ambiti (compendiate dalla nozione di diritto all'ambiente salubre che, però, è sbilanciato sul lato della salute), consentirà di incrementare il tasso di tutela complessiva offerto dal nostro ordinamento. Cfr. sul punto la presa di posizione di F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 22.

<sup>137</sup> Cfr. sul punto le parole della relatrice Sen. Maiorino in chiusura della relazione della prima commissione permanente affari costituzionali contenenti i d.d.l. nn. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632 e 2160-A, reperibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01298231.pdf>.

<sup>138</sup> All'art. 9 cost. viene aggiunto un terzo comma, in cui si legge che la Repubblica "[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Diversamente ha ritenuto di fare il legislatore con l'art. 41 cost.: infatti, in senso opposto, con l'art. 2 del d.d.l., si è deciso di intervenire sul testo dedicato alla libertà di esercizio dell'attività economica<sup>139</sup>.

Nell'integrare l'art. 9 cost., oltre a un embrionale statuto di tutela dei diritti degli animali<sup>140</sup>, il legislatore costituzionale individua una specifica e inedita (almeno nell'ordinamento italiano) individuazione dei destinatari di tale tutela: oltre ai soggetti viventi, vengono individuate quali interessati anche le generazioni future<sup>141</sup>.

La comparsa di questi due nuovi "attori" della scena costituisce la novità più grande e visibile di tale intervento di riforma.

---

<sup>139</sup> All'art. 41, co. 2, cost. invece, vengono indicati, oltre a quelli già previsti, due ulteriori limiti all'iniziativa economica privata, ovverossia la salute e all'ambiente, mentre al terzo comma si aggiunge oltre all'indirizzamento e al coordinamento a fini sociali, anche a quelli ambientali.

<sup>140</sup> Questa disposizione è stata oggetto delle maggiori controversie nell'esame parlamentare, e rappresenta una forma di compromesso tra le posizioni di quanti avrebbero preferito una formulazione che riconoscesse in capo agli animali il carattere di esseri senzienti, ricalcata su quella dell'art. 13 TFUE (che prevede che l'Unione e gli Stati membri debbano tener conto delle esigenze in materia di benessere gli animali quali essere senzienti), e quelle di coloro che ritenevano il riferimento alla fauna già ricompreso nei termini "ambiente", "biodiversità", "ecosistema". Una previsione costituzionale che introduca un riferimento esplicito alla dimensione faunistica può rappresentare un parametro utile nel giudizio costituzionale e anche ordinario, che, finora, ha trovato difficoltà a ricostruire i rapporti tra l'uomo e gli animali alla luce di norme costituzionali. Invero, prima della novella del 2022, la Corte costituzionale aveva statuito che gli animali in genere rientrerebbero all'interno della tutela del paesaggio di cui all'art. 9 cost.: cfr. Corte cost. 28 maggio 1987 n. 210, cit. Già altri ordinamenti prima del nostro aveva ritenuto di introdurre a livello costituzionale la tutela degli animali: invero, l'art. 20a della Legge Fondamentale tedesca statuisce che "Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto" e di riflesso il § 90a del BGB prevede, poi, che "*Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Auf sie sind die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist*" ("Gli animali non sono cose. Sono protetti attraverso leggi speciali. Sono governati dalle leggi che regolano le cose, con le opportune modifiche, salvo che non sia diversamente specificato"). Anche in Svizzera, sin dal 1992, gli animali ricevono tutela costituzionale (art. 80), mentre il Codice civile ha cura di specificare che essi "non sono oggetti" (art. 641a), anche se le norme sui beni materiali possono essere loro applicate, tenuto conto di tale loro diversa natura; nel 2005, è stata inoltre approvata la Legge federale sulla protezione degli animali, che ha lo scopo di tutelare "il benessere e la dignità degli animali" (art. 1). Per una ricostruzione del panorama normativo sulla tutela degli animali si rimanda a G. GAROFALO, *Il collocamento dell'animale d'affezione nella crisi familiare: dalla "relazione" proprietaria alla responsabilità "padronale"*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 17, 2020, p. 781 e ivi in particolare modo nt. 36. Sul punto v. anche le riflessioni di F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit. p. 21 ss.

<sup>141</sup> La doverosità della solidarietà intergenerazionale viene attualmente desunta dagli artt. 2 e 3 cost., come pure dalla riflessione sulla "pretesa di validità eterna" della legge fondamentale, i cui principi fondamentali non possono non presentare una intrinseca proiezione verso il futuro. Invero, non sono mancate iniziative di revisione costituzionale per introdurre un riferimento espresso in relazione a specifici articoli della prima parte della Costituzione, come l'art. 31. o l'art. 38 cost. Con riguardo all'art. 31, durante XVI Legislatura, la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura un testo che, tra le altre disposizioni, relative all'età di elettorato attivo e passivo, integrava il citato articolo con il principio per cui la Repubblica «informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni» (A.C. 4358 e abbinati, nel testo approvato il 21 settembre 2011). Con riguardo, invece, all'art. 38 cost., Sul punto, si segnalano due iniziative di revisione costituzionale presentate nella XVII Legislatura: l'A.C. 3478, di iniziativa Mazziozzi di Celso e altri (4 dicembre 2015), mirava a sostituire il quarto comma dell'art. 38 con la disposizione per cui ai compiti previsti nell'articolo avrebbero provveduto "organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni"; l'A.C. 3858, di iniziativa Preziosi e altri (25 maggio 2016), volto ad aggiungere, dopo il secondo comma, il seguente: "Il sistema previdenziale è improntato ad assicurare l'adeguatezza dei trattamenti, la solidarietà e l'equità tra le generazioni nonché la sostenibilità finanziaria".

Nella società solidarista e personalista, disegnata dall'*intentio legis* sia nazionale sia europea, la tutela della persona quale membro di una collettività allargata, orientata a un benessere esistenziale che si proietta nel futuro, non persegue più un fine puramente consumeristico: essa non può che reclamare l'adempimento di doveri di solidarietà "allargata", e, quindi, "collettiva", in una prospettiva dinamica che si estende secondo la direttiva diacronica alle generazioni future.

In definitiva, si tratta dell'attuazione del principio di solidarietà costituzionale che, oggi, a livello costituzionale, diviene anche intergenerazionale<sup>142</sup>.

Quest'ultima affermazione non è di poco momento. La considerazione dell'ambiente come valore – si è detto più sopra – era già implicita nel nostro sistema ordinamentale. La consolidazione nell'alveo dei principi fondamentali sottolinea la caratura di tale valore: collocare al massimo livello delle fonti l'ambiente parrebbe voler dire assicurare quella cautela superiore che si riserva alle radici fondanti il nostro ordinamento.

La riforma di cui trattasi non fa altro che esplicitare, ora anche a livello costituzionale, che l'ambiente non è semplicemente "un serbatoio di risorse da sfruttare nell'ottica del diritto-apprensione-dominio"<sup>143</sup>: l'ambiente è un «sistema» da custodire con cura e attenzione.

L'art. 9 cost. è un monito non solo a coloro che oggi sfruttano le risorse che l'ambiente mette a disposizione, ma è anche un impulso responsabilizzante che si proietta nei confronti di chi nel futuro usufruirà di tali risorse.

La Costituzione, quindi, richiama tutti alle proprie responsabilità, seppur di responsabilità essa non parla: la Carta fondamentale, come in altre occasioni ha avuto occasione di fare, riflette un paradigma che incarna una dimensione non soltanto giuridica, ma anche valoriale.

La nuova formulazione dell'art. 9 è una spinta che induce a guardare in modo diverso la realtà in cui siamo immersi: invita a riconsiderare il rapporto con la natura e il tema del nostro futuro, abbandonando l'idea di onnipotenza dell'uomo per aderire a una prospettiva in cui forte è il senso dei suoi limiti, al fine di proteggere le generazioni future<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> G. MARCATAJO, *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 26(1), 2020, 4. Secondo F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 22 s. l'art. 9 non menzionerebbe i diritti delle generazioni future, in quanto nella trama normativa dell'art. 9 cost. non figurerebbe alcun riferimento al diritto soggettivo. La novella dell'art. 9 parla di "interesse" delle generazioni future, al singolare. Forse, sono state evitate espressioni più pregnanti, quale, per esempio, "responsabilità" nei confronti delle generazioni future, come invece utilizzato nella costituzione finlandese.

<sup>143</sup> L'intervento del legislatore costituzionale consacra una apparente consapevole proiezione del diritto verso il futuro. Il legislatore cerca di proiettarsi al di là del tempo presente, tenta di renderlo compatibile con l'agire umano dell'oggi le esigenze del futuro. Cfr. sul punto le interessanti riflessioni temporalmente lontane rispetto all'intervento modificativo della costituzione, ma pur sempre di illuminante attualità, di R. BIFULCO, *Futuro e costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, p. 295 s.

<sup>144</sup> Si è infatti affermato che uno dei fattori essenziali per potere sperare di proteggere proficuamente l'ambiente è costituito dall'impegno responsabile di tutte quelle persone che avvertono il vincolo di solidarietà che li lega all'ambiente e alle generazioni future: in questo senso FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 29.

## 5. L'ambiente non è solo un valore: l'ambiente come oggetto di diritto della personalità

Il fatto che l'ambiente sia un valore costituzionale non ne impedisce – o quantomeno non esclude – il fatto che il medesimo sia funzionale ad assicurare la realizzazione della persona umana.

Anzi, proprio a fortiori rispetto ai ragionamenti svolti più sopra, una chiave di lettura “personalistica” dell'ambiente consente di individuarlo come uno “strumento privilegiato per lo sviluppo della persona e degli esseri sensienti in un equilibrato sistema di vita terrestre”<sup>145</sup>.

Così intesa la questione, non è bizzarro poter affermare – senza contraddizione con quanto detto più sopra – che l'ambiente possa essere tanto valore quanto diritto della personalità<sup>146</sup>.

Questo, peraltro, ne giustifica la tutela multilivello, anzi, la rafforza e la pretende, non escludendo il fatto che vi sia un'alternativa fra tutela civile e tutela collettiva dell'ambiente.

L'ambiente è un valore, ma allo stesso tempo entra nei diritti fondamentali di ogni persona umana: esso è uno spazio dell'anima, un modo di essere tipico fisico e morale insieme<sup>147</sup>. Alla pluralità di vedute dell'ambiente corrisponde l'unitarietà del valore “persona”<sup>148</sup>.

Le peculiarità di quello che allora si può definire come “diritto all'ambiente”, che segnano, invece, le differenze rispetto agli altri diritti della personalità, sono indicate nella estraneità alla persona dell'oggetto del diritto, là dove nei diritti

---

<sup>145</sup> In questi precisi termini la voce ferma di P. PERLINGIERI, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. Giust.*, 1989, 2/3, p. 136. Val l'opera rammentare che elevando l'ambiente a valore essenziale e indefettibili si può aspirare a una consapevolezza dei rischi connessi all'attività antropica, aprendo le porte a ragionamenti che conducano all'individuazione di rimedi e soluzioni per quei pericoli, soprattutto eziologicamente umani, che mettono a repentaglio l'esistenza della vita sulla terra: afferma H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung, trad. Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990, p. 16, «[a]gisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra».

<sup>146</sup> F. LORENZOTTI, *Lo strano caso della “proprietà” ambientale e della responsabilità per suo danneggiamento*, in P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 274 e ivi nt. 38 sul legame fra ambiente e diritto della personalità. Il diritto all'ambiente viene pertanto chiamato nell'ambito elettivo dei diritti della personalità perché la salubrità dell'ambiente costituisce presupposto essenziale per l'esplicazione della personalità e dello sviluppo della persona umana (cfr. C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, cit., p. 868 s.): in questo senso, pertanto, la tutela dell'ambiente inerisce direttamente alla persona, come avviene peraltro anche negli altri diritti della personalità, poiché soltanto un ambiente salubre permette di condurre un'esistenza dignitosa e il normale svolgimento della personalità. Cfr. in tema M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 82. V. anche C.M. BIANCA, *La norma giuridica. I soggetti*, I, Milano, 2002, p. 190-191 e A. CORASANITI, *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in AA.VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, p. 41 ss. Anche parte della dottrina tedesca ha ritenuto che il diritto all'ambiente (sub specie diritto all'ambiente pulito) sia un diritto alla personalità (*Persönlichkeitsrecht*): cfr. Cfr. H. FORKEL, *Immissionschutz und Persönlichkeitsrecht*, Köln, 1968, p. 47 ss.; G.H. ROTH, *Materiellrechtliche und prozessuale Aspekte eines privatrechtlichen Umweltschutzes*, in *Neue Jur. Woch.*, 1972, p. 921 ss., come richiamati da B. POZZO, *La dialettica tra diritto privato e diritto pubblico nella tutela dell'ambiente*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2021, p. 7 e ivi nt. 14. In questa prospettiva si era sostenuto che il primo comma del §823 BGB potesse applicarsi ai fenomeni di inquinamento.

<sup>147</sup> A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., p. 45.

<sup>148</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., III, p. 79.

della personalità soggetto e oggetto del diritto coincidono<sup>149</sup>. Tale caratteristica indurrebbe a proporre qualche analogia con la struttura dei diritti a carattere patrimoniale, ma la tutela, nel caso dell'ambiente, inerisce direttamente la persona, il che fuoriesce dallo schema delle relazioni a contenuto patrimoniale.

L'esigenza di tutela dell'ambiente è strettamente correlata al concetto di qualità della vita, all'interno di quel diritto fondamentale che è il diritto alla vita.

Il rispetto per la vita umana impone, infatti, che negli ordinamenti positivi dei singoli Stati venga riconosciuto e garantito il principio della protezione ambientale, considerato come espressione della consapevolezza dell'essenzialità dell'ambiente terrestre per l'uomo, ma nello stesso tempo avvertito come necessaria conseguenza della limitatezza ed esauribilità degli elementi di cui l'ambiente stesso si compone<sup>150</sup>.

Il diritto all'ambiente, dunque, situazione soggettiva esistenziale, trova il proprio fondamento direttamente nel dato costituzionale. Oggi è a pieno titolo un diritto autonomo, rispetto agli altri diritti costituzionalmente garantiti, come per esempio la salute (art. 32 cost.): soltanto tale autonomia consente, infatti, una pienezza della tutela, tanto preventiva quanto risarcitorio-sanzionatoria, svincolata dalla tutela di altri interessi. In particolare, sotto tale ultimo profilo, pur mostrandosi i limiti della tutela civilistica dell'ambiente, l'autonoma configurazione di un diritto all'ambiente come diritto della personalità porta con sé l'inquadramento in quest'ultimo ambito anche della problematica del danno, consentendo, in tal modo, sufficienti possibilità di risarcimento dei danni ambientali, a prescindere dalle ripercussioni dei medesimi sul patrimonio del soggetto che agisce in giudizio<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Contraria a questa tesi alcune voci ferme della dottrina, le quali facendo leva sul fatto che l'oggetto del diritto può essere solo qualcosa di esterno al soggetto, hanno asseritamente affermato che il diritto all'ambiente non è un diritto sulla persona ma un diritto su qualcosa di "esterno" alla persona, per l'appunto l'ambiente (v. P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990, p. 81). Invero, mentre i tradizionali diritti della personalità hanno per oggetto beni inerenti alla persona, il diritto all'ambiente parrebbe avere per oggetto le risorse naturali, che tenderebbero ad associare il medesimo ai diritti patrimoniali. Però a tal proposito si obietta che l'oggetto del diritto può consistere anche in un bene non materiale interno al soggetto: invero, la tradizione ci ha abituato a considerare come oggetto di diritto realtà materiali esterne al suo titolare, ma questa categoria non va generalizzata, perché in questo modo si andrebbe contro quella tendenza del diritto a venire incontro alle nuove istanze sociali. La caratteristica tipica del diritto è quella di essere al centro di un processo storico evolutivo costante, che non conosce soluzione di continuità, che porta a un costante aggiornamento e una perdurante ridefinizione del catalogo dei diritti. La natura mutevole del diritto fa sì che esso non può mai dirsi giunto a un punto fermo, assistendosi invece all'emersione costante di istanze sociali nuove e sempre diverse che richiedono un adattamento delle categorie giuridiche (cfr. sul punto A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, XX. Invero, riguardo all'esteriorità/interiorità del bene oggetto di tutela dell'ambiente, che il concetto di dominio – essenziale per un diritto soggettivo e di ostacolo ai diritti della personalità – in realtà non si applicherebbe neanche ai diritti patrimoniali che, comunque, costituiscono una relazione giuridica non fra soggetto e cosa, ma fra soggetto e soggetto. L'uomo è parte della natura: l'ambiente non è una relazione esteriore di dominio, ma un valore interiorizzato dalla personalità umana: il diritto all'ambiente impegna al più alto livello la dignità e la responsabilità personale: in tema A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., p. 44.

<sup>150</sup> A. CAMELLI, *Diritto all'ambiente e diritto al futuro. Verso un ordinamento giuridico mondiale*, in A. CAMELLI-E. FAMELLI, *Informatica, Diritto, Ambiente*, cit., p. 1.

<sup>151</sup> In tema v. B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996 p. 66 ss. e ID., *Il danno ambientale*, Milano, p. 12 ss.

Sul piano dei principi, inoltre, di fronte al giurista esiste l'affermazione di un diritto all'ambiente come inscindibile dal diritto allo sviluppo, entrambi da collocare tra i diritti della persona.

Lo sviluppo della persona umana, dunque, è strettamente legato alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente. In questo quadro il diritto all'ambiente come diritto alla vita assume i connotati classici d'una tutela non solo personale, bensì collettiva, includendo in quel concetto al futuro che ha innervato la trattazione che ci ha condotto a questo punto: la preservazione dell'ambiente a favore delle future generazioni e la tutela della natura considerata come protezione delle risorse.

Il diritto all'ambiente ha un ruolo non solo molto delicato, ma anche di elevatissimo rilievo, concorrendo a dare certezza alla speranza di futuro che anima, naturalmente, ogni essere umano.

Per scrupolo di chiarezza, conviene riassumere conclusivamente i ragionamenti svolti.

Il concetto di futuro, pertanto, parrebbe essere la chiave di lettura di tutte le affermazioni che ci hanno condotto sin qui.

L'ideologia della società dello sviluppo sostenibile può essere una straordinaria occasione per cercare nuovi valori di solidarietà e di giustizia e per assicurare i fondamenti di quello che resta l'ideale primario di ogni generazione umana, cioè il diritto al futuro, che vuole essere speranza, ideale, progresso, liberazione, e, non per ultimo, pieno riconoscimento dei diritti della persona<sup>152</sup>.

In questo senso il valore della solidarietà, che la Corte costituzionale ha magistralmente definito "base della convivenza sociale normativamente configurata dal Costituente"<sup>153</sup>, si pone in antitesi tanto all'individualismo quanto al presentismo, entrambi estranei alla visione e ai significati del personalismo costituzionale.

Queste appaiono riflessioni che legano inscindibilmente la dimensione dei doveri al valore del tempo: le dinamiche costituzionali, tipicamente orientate al presente – e talvolta tese a correggere le storture del passato – sono ora sempre più chiamate a volgere lo sguardo verso il futuro. La modifica degli artt. 9 e 41 cost. è solo la punta dell'*iceberg* di quello che è stato definito un progressivo "cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al "futuro" delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al "futuro come dimensione da preservare"<sup>154</sup>.

In conclusione, di fronte a un oggetto così configurato, effettivamente c'è stato spazio per la dottrina più difforme che si dedichi alla ricerca (estenuante) di una nozione giuridica di ambiente che risultasse utile e apprezzabile. Ma, effettivamente, allo stato dell'arte, i tentativi di tale spasmodica ricerca che, come si è tentato di far emergere, raggiungono i risultati più disparati, sembra non

---

<sup>152</sup> A. CAMMELLI, *op. ult. cit.*, p. 227.

<sup>153</sup> Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Quad. reg.*, 1992, 333; in *Regioni*, 1993 102, con note di PARODI e RIGANO.

<sup>154</sup> In questi termini, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122.

portare a nulla, se non a infiniti gironi danteschi che si sovrappongono e si alternano e che non permettono di fatto di giungere alla “diritta via” di una definizione plausibilmente corretta.

Questo perché, in realtà, probabilmente, i tentativi definitivi sono tutti corretti, nel senso che per uscire dall’alternativa della scelta dell’una o l’altra, converrebbe sposarle tutte per quantomeno raggiungere un sufficiente grado di completezza.

Ogni sforzo di pensiero, invero, contribuisce e fare chiarezza sull’addentellato – di certo irregolare e sfuggente – dell’ambiente.

Si tratta, in sostanza, di un concetto in grado di riunire i diversi aspetti della interrelazione fra le cose, quali profili strutturalmente intrinseci all’idea stessa di relazione<sup>155</sup>. In quest’ottica ben si comprende il processo di spiritualizzazione dell’ambiente che lo vede via via affrancarsi dagli elementi materiali che lo compongono per assurgere a sistema, quale relazione trascendente e inclusiva di tutto ciò che vale a integrare l’idea dell’*habitat* umano e naturale<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Val l’opera menzionare la voce ferma di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, cit., p. 81, sul punto il quale afferma che la problematica dell’ambiente e dello sviluppo richiede l’attenzione del civilista e va affrontata in una prospettiva complessiva, unitaria, facendo perno sulla pluralità di fonti, non solo nazionali e di livello ordinario ma anche di rango costituzionale e sovranazionale

<sup>156</sup> Sul punto, G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 14 della costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, cit., p. 4.

## Capitolo II

### La responsabilità da danno ambientale.

#### La tutela giurisdizionale e i suoi limiti

##### 1. Danno ambientale: storicità ed evoluzione del concetto

L'analisi sopra condotta ha evidenziato le difficoltà che si incontrano quando si prova a ricondurre nell'ambito di una – seppur non rigida – sistemazione definitiva un concetto di facile percezione intuita ma di difficile identificazione, quale è l'ambiente.

Al tempo stesso, è emerso come nessuna iniziativa legislativa proponga una compiuta nozione di ambiente.

L'approccio sicuramente più appagante, espresso anche dalla normativa del 1986 e soprattutto da quella del 2006, che non è altro che un precipitato normativo di quella comunitaria, si fonda su un dato relazionale, e in particolar modo sul rapporto uomo-natura, come individuato nei paragrafi precedenti.

Non lo stesso processo definitorio caratterizza l'identificazione del danno ambientale.

Appare quanto mai insolito come il legislatore abbia preso posizione su una nozione di danno ambientale e mai, invece, si sia sbilanciato sull'oggetto del medesimo danno<sup>157</sup>.

In questo quadro di riferimento si collocano le problematiche relative al danno ambientale, la cui attuale ridefinizione è stata demandata agli interventi combinati del legislatore comunitario prima e di quello nazionale poi<sup>158</sup>.

Le tappe dell'evoluzione legislativa sono a tutti note: anche in questa materia, tuttavia, l'entrata in vigore di una normativa veniva preceduta – ma anche seguita – da un'articolata produzione giurisprudenziale, mai sopita, non sempre in grado di sopperire alle lacune normative<sup>159</sup>.

Come spesso è accaduto anche per altre materie, il disegno complessivo del danno all'ambiente prende oggi le sue mosse dalla matrice comunitaria, come d'altro canto viene enunciato limpidamente dall'art. 300 c.a., che si presta a essere

---

<sup>157</sup> A volte parrebbe rivivere nelle scelte legislative più o meno consapevolmente la volontà di guardare al rimedio più che all'aspetto sostanziale del diritto, riecheggiando nella *mens legislatoris* il noto insegnamento dei latini per i quali prima veniva l'azione, il rimedio, e solo dopo il diritto.

<sup>158</sup> Una riflessione sul danno ambientale che vuole ambire a una quantomeno compiuta analisi dei suoi profili più problematici, non può prescindere dall'analisi dell'articolato quadro normativo e il cui travaglio, sviluppatosi in parecchi anni e in orizzonte non più esclusivamente municipale ha determinato una serie di inevitabili aporie.

<sup>159</sup> Diversi furono gli strumenti privatistici suggeriti per fronteggiare fenomeni di inquinamento in grado di ledere interessi di natura privatistica. Gli strumenti normativi disponibili andavano da un'interpretazione estensiva dell'art. 844 c.c.: in tema, G. VISINTINI, *Immissioni (dir. civ.)*, in *Nov. dig. it.*, App., III, Torino, 1982, p. 397; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Milano, 1979, p. 13 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 102. Cfr. in proposito anche v. G. MARCATAJO, *Danno all'ambiente e tutela della persona*, Napoli, 2012, p. 6 nt. 3, fino al combinato disposto di cui agli artt. 2043 e 2050 c.c. che permettevano di ancorare la responsabilità per danno ambientale a criteri oggettivi di imputazione, qualificando l'attività inquinante in termini di attività pericolosa.

la norma cardine intorno alla quale primariamente si incentrerà lo studio del presente capitolo, il quale, *expressis verbis*, definisce il danno ambientale “*ai sensi della direttiva comunitaria*”<sup>160</sup>.

Il modello di responsabilità del danno, invece, non si allontana da quello soggettivo già sposato dalla l. 349/1986, che parrebbe sopravvivere nell’art. 311 c.a. e, in particolar modo, nel comma 2.

Invero, come vi è già stata occasione di notare, il primo punto di riferimento in ordine cronologico in tema di danno all’ambiente è l’art. 18 della l. 349/1986<sup>161</sup>, norma mai superata nei contenuti nelle disposizioni successive e il

---

<sup>160</sup> Ai sensi dell’art. 300 c.a., comma 1, è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima. Il comma 2, invece, si riporta a quanto previsto dalla Direttiva 2004/35/CE, ai sensi della quale “costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le Direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione; b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su: 1) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l’articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure; 2) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella Direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell’ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE; c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente.”

<sup>161</sup> La disposizione oggi abrogata prevedeva al comma 1 che “[q]ualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. 2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all’articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. 3. L’azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. 4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l’esercizio dell’azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza. 5. Le associazioni individuate in base all’articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi. 6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l’ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali. 7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. 8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. 9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. 9-bis Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall’escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all’entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell’ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell’ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le

cui pregio è stato quello di individuare una nozione di danno all'ambiente all'interno del sistema. Infatti, con l'art. 18 l. cit. si è da un lato identificata una nozione positiva di danno ambientale (cosa che invece non è avvenuta per il concetto di ambiente che, come si è visto, in parte è stato ricavato da quello di cui all'art. 18 l. cit. prima e dall'art. 300 c.a. poi) e dall'altro si è contribuito a definire una figura di illecito dai contorni molto più netti rispetto all'assetto legislativo ante 1986<sup>162</sup>.

Orbene, se è vero che la legislazione italiana in materia ambientale ha sin dagli anni Ottanta attribuito un ruolo centrale alla tutela risarcitoria, non si può, prima di discorrere di quanto stabilito oggi dalla normativa comunitaria e nazionale in materia, valorizzare quanto sancito dall'art. 18, che poi non è altro che l'antenato dell'art. 300 c.a.

A tale disposizione si deve sin da subito riconoscere un merito di non poco momento: la risarcibilità del danno ambientale indipendentemente dalla violazione di altri diritti individuali (quali la salute o la proprietà)<sup>163</sup>.

L'art. 18 l. cit. contiene l'intera disciplina dell'illecito ambientale: esso individua, la struttura, la quantificazione del nocimento, i soggetti legittimati all'azione e i titolari del diritto al risarcimento.

Quello che è stato definito "il buono dell'art. 18"<sup>164</sup> si dovrebbe cogliere nel carattere fortemente sanzionatorio del comma 1 della norma citata rispetto alla

---

aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426.] 9-ter. Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione. A oggi, rimane in vigore soltanto il comma 5 del predetto articolo, in quanto la restante norma è stata abrogata con l'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente.

<sup>162</sup> Sulla responsabilità per danno ambientale nel contesto previgente, cfr. senza pretesa di completezza, M. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, c. 266 ss.; A. LUMINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. giur. sarda*, 1989, p. 837 ss.; P. PERLINGIERI, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, cit., p. 136 ss.; G. ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 91 ss.; L. BARBIERA, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno*, *ivi*, p. 111 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in relazione all'art. 2043 ss. c.c.*, *ivi*, p. 75 ss.; più di recente, C. TENELLA SILLANI, *Responsabilità per danno ambientale*, *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, XVII, Torino, 1998, p. 359 ss.; A. FLAMINI, *Danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Temi e problemi della civilistica contemporanea. Venticinque anni della Rassegna di diritto civile, Atti del Convegno di Telesse Terme, 16-18 dicembre 2004*, Napoli, 2005, p. 438 ss.

<sup>163</sup> Questa disposizione era emblematica del nuovo atteggiamento che il legislatore aveva assunto nei confronti del bene-ambiente, come bene da tutelare di per sé, in modo da colmare i vuoti e intervenire nelle lacune lasciate dal sistema. Sul punto, cfr. le riflessioni di E. BRIGANTI, *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Rass. dir. civ.*, 2/1987, p. 289 ss. nonché di A. GAMBARO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1986, p. 76 ss. e di A. COSTANZO-C. VERARDO, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1988, p. 691 ss. Più di recente, B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità: esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996.

<sup>164</sup> L. BIGLIAZZI GERI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in relazione all'art. 2043 c.c.*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 76 che riferisce che il lato positivo dell'art. 18 cit. dovrebbe cogliersi nel mancato riferimento testuale sia al danno ingiusto che al risarcimento del danno, invece presente nell'art. 2043 c.c. E nell'impiego del termine danno utilizzato insieme ad altri termini (alterazione, deterioramento, distruzione) quale specificazione del pregiudizio arrecato all'ambiente,

più generale regola di cui all'art. 2043 c.c., in quanto manca nella prima disposizione il riferimento testuale al danno ingiusto e al risarcimento del danno, invece presente nella responsabilità aquiliana<sup>165</sup>.

L'art. 18, definito come "legge nella legge"<sup>166</sup>, enuncia una nozione di danno in termini ampi e omnicomprensivi, senza le specificazioni oggi invece contenute nell'art. 300 c.a. La norma si esprime in termini di "alterazione deterioramento o distruzione anche parziale dell'ambiente".

Essa sembrava identificare un'ipotesi di responsabilità soggettiva in quanto il criterio di imputazione veniva fatto risiedere nel fatto doloso o colposo, anche se non si può non notare che gli approfondimenti dottrinali hanno poi dimostrato che questa possa talora essere apprezzata anche in termini oggettivi<sup>167</sup>.

A ciò si aggiunga che era la stessa lettera della legge a rinviare alla normativa altrove disposta per individuare il fatto illecito. Da una generale lettura della legislazione in materia ambientale dell'epoca, ci si può agevolmente avvedere della circostanza che essa appaia in larga parte protesa a fissare standards di accettabilità o regole di inalterabilità di determinati beni, anziché regole di condotta nei confronti di soggetti. Questo testimonia come tale normativa presentasse una articolazione tale per cui per procedere all'accertamento della responsabilità bastasse essere in presenza di una mera violazione di una norma<sup>168</sup>.

Il primo comma sembrava limitare la titolarità del diritto al risarcimento solo allo Stato; il successivo comma 3 specifica che però l'azione di risarcimento del danno, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo "Stato nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo", ampliando così la platea dei soggetti potenzialmente titolari del diritto al risarcimento del danno.

---

e, dunque, alla dimensione del danno in concreto. Anche se v'è da dire che l'introduzione di una normativa generale della responsabilità ambientale non venne accolta positivamente dalla dottrina. La stessa Autrice aveva affermato in altra sede che l'art. 18 fosse un "mostriciattolo": ID, *A proposito del danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 256 s.; ma sul punto, si veda la ricostruzione fatta da U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno ambientale: profili introduttivi*, in U. SALANITRO-I. NICOTRA (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, p. 93 nt. 1.

<sup>165</sup> Si è detto che ciò potesse essere giustificato dal richiamo specifico alle violazioni di norme o di provvedimenti adottati in base a legge. Infatti, l'art. 2043 c.c., regola generale non concentra la previsione di un dato tipo di evento e non richiama specifiche violazioni di norme, ma collega l'ingiustizia del danno a una generica violazione normativa: cfr. G. TISCI, *Azione di risarcimento ed intervento delle associazioni nel giudizio civile*, in *Danno ambientale e tutela giuridica, Atti del convegno tenutosi a Napoli il 13 dicembre 1986 presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Napoli*, Padova, 1986, p. 12. Per una lettura manualistica sulla natura sanzionatoria dell'art. 18 l. 349/1986 cfr. G. SCHIESARO, *Gli aspetti sanzionatori della responsabilità per danno ambientale alla luce della nuova direttiva*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005, p. 37 ss. e spec. p. 59 ss.

<sup>166</sup> E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, cit., p. 114 ma già nominato all'indomani dell'adozione del testo legislativo come "corpus prescrittivo autonomo nell'impianto complessivo della legge" (C. DELL'ACQUA, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, cit., p. 17).

<sup>167</sup> V., fra gli altri, G. VISINTINI, *Che cos'è la responsabilità civile*, 3a ed., Napoli, 2019, p. 219 ss. e spec. 224 ss.

<sup>168</sup> Tuttavia, possono esistere danni ambientali risarcibili pure in assenza di una normativa dettagliata che fissi livelli di accettabilità degli inquinamenti o delle alterazioni. Il riferimento alla violazione delle disposizioni di legge concerne l'illecito e non il danno in quanto tale (cfr. L. FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, p. 192).

La legittimazione all'azione era, quindi, inizialmente riservata allo Stato, nella persona del Ministro dell'Ambiente, e agli enti territoriali<sup>169</sup>. Solo con le modifiche apportate con legge 3 agosto 1999, n. 265 la legittimazione all'azione è stata estesa anche alle associazioni ambientaliste, alle quali era prima riservato solo un potere di denuncia di fatti lesivi (potere attribuito anche a ogni singolo cittadino)<sup>170</sup>.

Il legislatore pareva aver costruito l'illecito civile ambientale come violazione di un diritto soggettivo pubblico dello Stato: il danno all'ambiente costituiva un danno allo Stato e, di conseguenza, questo danno doveva essere risarcito a favore dello Stato<sup>171</sup>.

I successivi commi 6 e 8 si occupavano della determinazione del danno; il comma 7, invece, dell'ipotesi in cui il fatto illecito sia compiuto da più soggetti<sup>172</sup>. Per quanto riguarda i criteri di determinazione dal danno, significativi appaiono quelli inerenti la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Una delle principali critiche rimproverate alla normativa de qua riguardava proprio la legittimazione soltanto pubblica (nel senso di legittimazione della sola P.A. (Stato, Regioni, Province e Comuni), si pensa voluta per "comprensibili (ma non giustificate) ragioni politiche (cfr. A. POSTIGLIONE, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 120, il quale asseriva inoltre che in questo modo il ricorso alla giudice sarebbe stato molto limitato, ubbidendo a criteri non di doverosità ma di "discrezionalità politico-amministrativa", in quanto o è perché la stessa pubblica amministrazione ad aver causato il danno e, in questo caso, sarebbe apparso impensabile che la stessa potesse agire contro se stessa; o perché poteva essere inopportuno agire contro imprese private per non pensare sui costi produttivi o sulla situazione occupazione. In ordine invece al riconoscimento della legittimazione ad agire a favore degli enti territoriali, v'è chi vi ha visto un "ripensamento" del legislatore allo scopo di salvaguardare uno spazio alle collettività locali, in quanto rappresentate dagli enti territoriali, effettivamente e direttamente incise dal fatto illecito (F. GIAMPIETRO, *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 176). Di contro, si è anche detto che nell'ipotesi in cui fosse stato l'ente locale ad esercitare l'azione, sarebbe dovuto essere chiamato in giudizio anche il Ministro dell'ambiente, quale litisconsorte necessario ex art. 102 c.p.c., in quanto l'ente locale è soggetto abilitato a dedurre in lite la posizione sostanziale di un altro soggetto, in altre parole a sottoporre al giudice un rapporto cui egli è estraneo

<sup>170</sup> Prima di tale modifica, il danno ambientale civile è stato definito come un "affare riservato della P.A." (A. POSTIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 121). Il comma 5 prevedeva prima la sola facoltà delle associazioni (peraltro riconosciute) di ricorrere presso i TAR e il Consiglio di Stato per l'annullamento di atti legittimi pregiudizievoli per l'ambiente. Attribuire l'impulso di azione alle associazioni ha valorizzato l'unità della giurisdizione, nella sua essenza funzionale, in modo tale che l'accesso al giudice equivale alla dignità per l'accesso alla giustizia nel suo insieme (*Ibidem*, p. 122)

<sup>171</sup> Qualora, per esempio, fosse stato attribuito l'impulso dell'azione anche al p.m., ciò avrebbe implicato l'attribuzione all'illecito ambientale di un carattere primario, in quanto un organo distinto dalla p.a. Avrebbe potuto esercitare un'azione in contrasto con il titolare del diritto (A. POSTIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 122)

<sup>172</sup> Il comma settimo dell'art. 18 l. cit. dispone che "nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale". Si trattava – secondo alcuni M. COMPORTI, *Profili generali di responsabilità. Ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione dei danni ambientali*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, cit., p. 39 e ivi anche nt. 18 – di un orientamento legislativo innovativo rispetto all'orientamento che si era fino ad allora manifestato nella letteratura giuridica italiana in tema di danni ambientali, che propendeva invece verso una responsabilità di tipo solidale. Il legislatore si sarebbe preoccupato delle gravi conseguenze che in ipotesi avrebbe potuto comportare l'applicazione del principio di solidarietà passiva, tenuto anche conto della possibile entità dei danni causati da illecito ambientali e ha, pertanto, preferito la regola – più prudente – della responsabilità individuale.

<sup>173</sup> Per alcuni, questo, parrebbe essere indice della funzione sanzionatoria della norma: E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, cit., p. 116.

Il capoverso della norma, infine, prevedeva le modalità di riscossione delle somme determinate a titolo di risarcimento del danno e la loro destinazione<sup>174</sup>.

La maggiore critica mossa nei confronti di tale disposizione era la prevalente – e assorbente – finalità punitiva della norma: tale fine veniva desunto, in particolare modo, dai criteri della quantificazione del danno ambientale, dal mancato richiamo al limite dell'eccessiva onerosità per l'applicazione del ripristino dello stato dei luoghi e, infine, dall'esclusione della solidarietà nei casi di concorso di autori del danno.

Probabilmente, tuttavia, la vera ragione di inefficacia della normativa, si rinveniva proprio nella legittimazione attiva: invero, lo spostamento al giudice ordinario della competenza in tema di danno ambientale poneva chiari problemi di enforcement in quanto riservava il potere di impulso della macchina giudiziaria solo a quei soggetti che fino ad allora erano stati sottoposti al controllo contabile della Corte dei conti<sup>175</sup>.

In definitiva, la norma veniva considerata residuale, seppur completa, e lasciava fuori campo le offese di singole situazioni soggettive riferite alle varie componenti dell'ambiente, soggette alla disciplina codicistica di cui all'art. 2043 c.c.<sup>176</sup>.

La formulazione della norma o, meglio, l'impostazione della stessa consente di ricavarne la sua caratteristica principale, facilmente individuata dalla dottrina, nella tipicità, in quanto la responsabilità sorgeva in capo al soggetto agente nel momento che si poneva in essere un comportamento doloso o colposo che violava una precisa norma giuridica.

Non era, pertanto, sufficiente che il comportamento fosse lesivo dell'ambiente violando il generico obbligo del *neminem laedere*, ma era necessario che il comportamento determinasse altresì la violazione di una precisa norma di legge e di provvedimento adottato in base a legge.

Secondo tale previsione la responsabilità per illecito ambientale rimaneva inevitabilmente legata al principio di tipicità e tassatività.

L'impostazione data dal legislatore suscitava perplessità in parte della dottrina che parlò di "snaturalizzazione" dell'art. 2043 c.c., essendo così venuta meno quella naturale tendenza a ricoprire tutte quelle fattispecie non disciplinate da apposita norma speciale, caratterizzante la norma codicistica<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> Norma soggetta a una duplice interpretazione: da un lato si potrebbe ritenere che la previsione delle modalità di riscossione e della loro destinazione faccia propendere per il risarcimento per equivalente; dall'altro lato, invece, la descrizione della destinazione delle somme, finalizzate a confluire in un fondo per interventi di bonifica e di ripristino ambientale, faccia propendere che questo sia il rimedio da privilegiare. E. LECCESE, *op. cit.*, p. 116.

<sup>175</sup> Se è vero, infatti, che la disciplina istituitiva del Ministero dell'Ambiente assegnava allo Stato il compito di assicurare "la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali", si comprende come la legittimazione ad agire venisse attribuita allo Stato, soggetto chiamato a tale compito e che viene a subire un danno corrispondente al costo che dovrà sostenere per adempiere agli interventi di recupero e di ripristino: cfr. S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., p. 17 e U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, cit., p. 447.

<sup>176</sup> V. sul punto C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 747.

<sup>177</sup> È di questa opinione, U. NATOLI, *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 703.

Infatti, mentre l'art. 2043 c.c., in virtù del principio del *neminem laedere*, era capace di ricomprendere nel proprio ambito la casistica più disparata, assicurando così la tutela dell'ambiente anche in presenza di fatti che, pur provocando danno ecologico e alterazione dell'*habitat* naturale, erano privi di copertura normativa specifica, l'art. 18 l. cit., al contrario, sottraeva alla tutela risarcitoria la tipologia sopra delineata, in quanto, secondo il tenore della norma *de qua*, per essi non si poteva parlare né di lesione, né di comportamento *non iure*. Sulla base di tale considerazione, non pochi autori hanno evidenziato l'estrema opinabilità dell'art. 18, considerandolo meno incisivo in termini di tutela delle condotte lesive per l'ambiente<sup>178</sup>.

La situazione così confezionata non pare essere stata radicalmente trasformata dalle norme in materia di danno ambientale<sup>179</sup>.

## 2. L'avvento della Direttiva europea e il travagliato adeguamento da parte del legislatore domestico

Per rimarcare l'importanza attribuita al danno all'ambiente si è ritenuto inserire all'interno del d.lgs. 152/2006 uno specifico riferimento alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, a seguito dell'adeguamento interno alla normativa comunitaria<sup>180</sup>.

È noto come la materia del danno ambientale costituisce uno dei capitoli fondamentali della politica eurounitaria, laddove l'uniformazione delle politiche ambientali adottate dai diversi Stati membri integra uno degli aspetti rilevanti della creazione del mercato unico, ostacolando la difformità tra gli stessi esistenti nella piena realizzazione di un mercato concorrenziale.

---

<sup>178</sup> Cfr. S. SELVAGGI, *Il danno ambientale*, in *Dir. e giurispr.*, 1994, p. 103 e L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349?*, cit., p. 686; M. COMPORI, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, p. 270.

<sup>179</sup> Nonostante l'avvenuta abrogazione della normativa del 1986 molti dei profili problematici rimangono inalterati e quelli nuovi, nati con le disposizioni del 2006 non sono del tutto avulsi dal progresso impianto normativo: cfr. G. MARCATAJO, *Danno all'ambiente e tutela della persona*, cit., p. 44. Per un accurato confronto tra la nuova e la previgente normativa sul danno ambientale, v. B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 3 ss. nonché anche E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, cit., p. 122 ss.

<sup>180</sup> Con il decreto n. 152 il legislatore italiano ha sul piano formale dato adempimento alla delega legislativa contenuta nella l. 308/2004 per il riordino e l'integrazione della legislazione in materia di ambiente, ma ha altresì dato attuazione alla direttiva CE del 21 aprile 2004, n. 35 (in Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea del 30 aprile 2004) sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione dal danno ambientale. La proposta di Direttiva, formulata dalla Commissione Europea (COM/2002/17), sulla base di un documento di lavoro della direzione Generale Ambiente, che teneva conto dei risultati del Libro Verde sul risarcimento del danno all'ambiente (COM/93/47) e del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente (COM/2000/63), è stata oggetto di un iter legislativo travagliato. La Direttiva riprende per taluni aspetti i principi adottati dalla Convenzione internazionale di Lugano in materia di risarcimento del danno derivante dall'esercizio di attività pericolose. La Direttiva, nel segno della duplicità, distingue tra due figure di danno: la prima riguarda il danno ambientale, definito dall'art. 2, comma 1; la seconda si riferisce al danno alle specie e agli habitat naturali quando esso sia causato da un'attività non elencante nell'Allegato III, al quale però risponde soltanto per dolo o colpa.

Invero, delle due fattispecie di danno ricostruibili all'interno della Direttiva<sup>181</sup>, il d.lgs. 152/2006 mantiene quella apparentemente scevra di criterio di imputazione (costruita in maniera sintetica e generale) e ne aggiunge una seconda, ricavata dall'art. 2 della stessa Direttiva (costruita in maniera analitica e particolare)<sup>182</sup>, ambedue limitando all'aspetto oggettivo, costituito dal danno.

La nozione di danno viene enunciata dall'art. 300 c.a., norma sintesi del processo di progressiva identificazione del danno all'ambiente, dovuta alla reiterata interazione fra legislatore nazionale e comunitario. In tale norma si trova una codificazione del danno ecocaratterizzato, insieme a tutte le disposizioni dirette a dare attuazione ai principi già enunciati in sede eurounitaria e, in particolar modo, all'azione di prevenzione, a quella di ripristino e a quella risarcitoria.

Così, il comma 1 dell'art. 300 c.a. identifica una definizione di danno nel segno della materialità: si tratta della pura infrazione fisica, che rievoca l'*urere, frangere, rumpere* del capitolo terzo della *Lex aquilia de damno*, il quale costituisce il modello della moderna responsabilità civile<sup>183</sup>.

Questa attitudine dell'ambiente a suggerire nozioni di danno di tipo naturalistico si era già manifestata – come visto – nella l. 349/1986, che richiamava l'alterare, il deteriorare o il distruggere l'ambiente, e che continua a essere applicabile ai danni ambientali provocati da fatti illeciti precedenti l'entrata in vigore della nuova normativa<sup>184</sup>.

In linea con le previsioni comunitarie, il legislatore ha previsto una disciplina differenziata a seconda dell'attività che ha dato luogo all'evento danno e attribuisce ai soggetti responsabilità, costi di prevenzione, ripristino o somme determinate a titolo di risarcimento sulla base di due differenti criteri di imputazione (art. 298-ter c.a.).

---

<sup>181</sup> Come già detto nella nota precedente, la Direttiva prevede due fattispecie di danno all'ambiente, che si differenziano per l'oggetto di tutela, per le caratteristiche dell'attività e per il criterio di imputazione. Nella prima ipotesi assume rilievo il danno ambientale, o la minaccia imminente di tale, danno, causato da un'attività professionale potenzialmente pericolosa per l'ambiente (art. 3, § 1, lett. a), prevede un tipo di responsabilità apparentemente priva di un criterio di imputazione (è responsabile del danno ambientale la persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale che ha causato il danno, ma solo se l'attività rientra fra quelle prese in considerazione per la loro potenziale pericolosità (Allegato III della Direttiva) e soltanto esclusa al ricorrere di una serie di ipotesi previste dall'art. 8. La seconda fattispecie, in quanto riferita ad attività non indiziate di propensione all'inquinamento (in quanto non contemplate dall'Allegato III), irrigidisce i presupposti della responsabilità richiedendo il dolo o la colpa.

<sup>182</sup> Se le due fattispecie vengono viste come l'una estranea all'altra, ciò parrebbe poter deporre a favore di una lettura staccata delle due fattispecie. V'è però chi ha detto che la combinazione fra le due disposizioni fa sì che una, quella specifica, sarebbe idonea a individuare "il bandolo di significato" della prima, per definire l'area di senso in cui andrebbe essere intesa: cfr. C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in I. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 124.

<sup>183</sup> C. CASTRONOVO, *op. ult. cit.*, p. 112.

<sup>184</sup> Vi è chi si è chiesto se alla luce del dato normativo del 2006 non si possano rivalorizzare le interpretazioni consolidate sul dato normativo previgente. Ancóra, già alla luce dei primi commenti alla normativa, veniva segnalato il rischio che anche nei confronti della nuova disciplina, dottrina e giurisprudenza riproducano il medesimo atteggiamento, svalutandone la portata sistemica ed evitando di misurarsi nella comprensione delle soluzioni legislative. Infine, si è detto che talune regole della nuova disciplina della responsabilità ambientale potessero essere comprese e valutate solo come l'esito delle interpretazioni che si erano innestate sotto la vigenza della disciplina abrogata. Cfr. In questi termini, U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno ambientale: profili introduttivi*, in I. NICOTRA-U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 111.

Il primo criterio, residuale e analogo a quello già previsto nella l. 8 luglio 1986, n. 349<sup>185</sup>, addossa l'obbligo di riparazione delle risorse lese a "chiunque", con dolo o colpa, abbia causato un danno ambientale o una "minaccia imminente di tale danno".

Il secondo criterio, invece, opera con riferimento ai danni cagionati da un soggetto qualificato, ovverosia l'operatore, che, in occasione dell'esercizio delle attività professionali specificamente individuate dal legislatore<sup>186</sup>, risponde di ogni danno ambientale causato dall'attività stessa, salvo alcune eccezioni, in parte riconducibili al concetto di forza maggiore (artt. 298-ter, comma 1, lett. a), 302, comma 4 e 5; 303 c.a.), In ragione della pericolosità di tali attività, il criterio di responsabilità parrebbe essere fondato sul rischio d'impresa<sup>187</sup>, introducendo, pertanto, un regime di responsabilità oggettiva<sup>188</sup> che, almeno in prima analisi, parrebbe più rigoroso rispetto a quello basato sulla colpa<sup>189</sup>.

Mentre con l'art. 18 della l. 349/1986 il legislatore aveva ancorato la colpa rilevante per la produzione del danno ambientale alla colpa specifica per violazione di legge, giacché la condotta del soggetto agente doveva estrinsecarsi in

---

<sup>185</sup> L'art. 18, comma 1, l. n. 349 del 1986, abrogato dal c.a., già richiamato prima in nota, prevedeva che "Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato".

<sup>186</sup> In particolare, la responsabilità dell'operatore è esclusa per i danni derivanti da atti di conflitto armato, sabotaggi, calamità naturali, fatto non evitabile del terzo, osservanza di un ordine impartito da un'autorità pubblica diverso da quelli impartito a séguito di un incidente a lui imputabile, danno cagionato da un'emissione o un evento espressamente autorizzati dalla pubblica autorità, danno cagionato da un'emissione o un'attività non considerati probabile causa di danno ambientale, secondo lo stato delle conoscenze tecniche al momento dell'incidente e in alcune altre ipotesi (si tratta delle attività indicate puntualmente dall'Allegato V alla Parte Sesta del c.a.).

<sup>187</sup> Dacché ascrive la responsabilità a prescindere da una valutazione in termini di negligenza dell'operatore. In questi termini, G. D. COMPORTE, *op. cit.*, p. 13, discorre di "responsabilità che è collegata al rischio d'impresa e si configura, dunque, come responsabilità da posizione o imprenditoriale". Cfr. in tema anche E. LECCESE, *op. cit.*, p. 108, la quale rileva che "il danno all'ambiente viene in rilievo anche come risultato della lesione di determinati beni nello svolgimento di un certo tipo di attività che il Codice dell'ambiente definisce "professionale" (art. 302) e che coincide nella sostanza con l'attività d'impresa". Secondo l'opinione prevalente in dottrina, la responsabilità per danno ambientale degli esercenti le attività professionali elencate dall'Allegato V al codice dell'ambiente ha natura oggettiva: così, C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente*, cit., p. 125 s.; U. SALANITRO, *Responsabilità ambientale*, cit., p. 510; E. LECCESE, *op. cit.*, p. 117; F. DEGL'INNOCENTI, *La responsabilità d'impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione*, Napoli, 2019, p. 753. Cfr., altresì e sia pure con riferimento alla Direttiva 2004/35/CE, G.D. COMPORTE, *o.c.*, p. 12 s., il quale rileva che in quella sede la "prima forma di responsabilità, in quanto riferita ad attività assoggettate a stringenti controlli preventivi e standards di emissione impositivi di valori di qualità del corpo recettore che già contemplano il livello ottimale di inquinamento, ritenuto compatibile con la salubrità ambientale, pare avvicinarsi notevolmente al modello della responsabilità oggettiva o presunta di cui all'art. 2050 c.c., posto che gli obblighi di prevenzione e di ripristino scattano per il mero verificarsi del danno e la sua ascrivibilità all'operatore, mentre lo stesso è esonerato dai relativi costi solo se è in grado di fornire le prove liberatorie indicate".

<sup>188</sup> In posizione diversa, cfr. almeno S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, p. 168 ss., ad avviso del quale il concetto di "rischio" non avrebbe un valore pratico-applicativo ai fini dell'imputazione di obblighi risarcitori, bensì meramente descrittivo e riassuntivo di ipotesi diverse; in tema v. anche M. COMPORTE, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile* (Napoli, 1965), rist., Napoli, 2014, *passim*, ma spec. p. 175 ss. e 178, per il quale le ipotesi di responsabilità senza colpa rinvengono la loro giustificazione in base al rilievo che chi esercita attività pericolose, o comunque tali da determinare un'elevata probabilità di causare un danno a terzi, si espone ad un pericolo e, pertanto, dovrebbe rispondere dei relativi danni.

<sup>189</sup> Cfr. in merito le riflessioni N. MATTA, *Rischio, precauzione e responsabilità per danno ambientale*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18/2023, p. 261.

atti dolosi o colposi commessi “in violazione di legge o di provvedimento adottati in base a legge che compromettano l’ambiente”, nella formulazione dell’art. 311 comma 2 c.a. il profilo della responsabilità viene allargato anche alla colpa generica, non ancorata alla sola violazione di una norma o di un provvedimento espressamente posti a protezione dell’ambiente.

Quest’ultimo modello presenta, tuttavia, alcuni limiti.

In primo luogo, come è stato osservato, esso consente all’imprenditore di inserire il rischio ambientale nel “gioco dei profitti e delle perdite”<sup>190</sup>: egli potrà valutare più conveniente, da un punto di vista economico, la possibilità di essere chiamato a rispondere del nocimento all’ambiente, piuttosto che quella di sostenere i costi propedeutici all’adozione delle misure preventive e precauzionali, valutando anche l’opportunità di ricorrere a un’assicurazione<sup>191</sup> o a taluni meccanismi non assicurativi di copertura dei rischi, comunemente noti sotto il termine di “autoassicurazione”<sup>192</sup>.

Invero, affinché la responsabilità oggettiva possa trovare applicazione, presupposto necessario “è che il rischio sia calcolabile dal responsabile, il che non

---

<sup>190</sup> Il riferimento è a P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, p. 213, secondo il quale la “funzione della responsabilità oggettiva non è [...] quella di punire, bensì di attribuire a chiunque il rischio oggettivamente creato dalla sua attività, nella misura in cui esso sia traducibile in costo ed economicamente amministrabile con le conoscenze e con i mezzi di previdenza che un buon amministratore ha a propria disposizione”; v. pure ID., *La responsabilità civile*, cit., p. 301 ss. (e sul pensiero dell’autore, v. V. ROPPO, *La responsabilità civile di Pietro Trimarchi, Jus civile*, 2017, p. 696 ss.).

<sup>191</sup> Cfr. P. TRIMARCHI, *op. ult. cit.*, p. 41. Sul rapporto tra assicurazione e responsabilità civile, con specifico riferimento al danno ambientale, S. LANDINI, *L’assicurazione del danno ambientale*, in AA.VV., *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, cit., p. 340 ss. In questa direzione, F. DEGL’INNOCENTI, *Rischio d’impresa*, cit., p. 37, la quale, inoltre, nota come un sistema di responsabilità oggettiva presenta l’ulteriore inconveniente che “l’onere economico imposto all’imprenditore [...] gli è solo provvisoriamente addossato”, in quanto lo stesso, “in ultima via, viene a gravare sull’intera collettività come costo aggiuntivo dell’attività produttiva che l’imprenditore tende a trasferire sugli utenti, mediante un aumento del prezzo dei beni e servizi”. Rileva, in modo condivisibile, in generale, M. PARADISO, *Illecito, risarcimento e (nuove) funzioni della responsabilità civile*, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 16-bis/2022, p. 2482, che un sistema di responsabilità oggettiva “rischia di avere effetti di deresponsabilizzazione, in particolare per gli operatori professionali che troveranno magari più conveniente assicurarsi, o includere i danni tra i costi di esercizio, piuttosto che adottare condotte e prassi rispettose delle sfere giuridiche altrui”. In merito, v. anche nt. 252.

<sup>192</sup> Si tratta di un meccanismo non assicurativo di “ritenzione del rischio, che contrariamente a quello assicurativo *tout court*, non si fonda sul trasferimento del rischio a costo parziale su un terzo specializzato qual è l’impresa di assicurazione — ma sulla gestione interna dei rischi (o di una parte di essi) da parte dello stesso soggetto esposto ai medesimi, il quale predispone autonomamente gli strumenti organizzativi e patrimoniali necessari per far fronte alle conseguenze economiche negative dell’eventuale avveramento dei rischi gestiti in via diretta, mediante l’accantonamento a riserva di appositi fondi che reputati ex ante sufficienti allo scopo. Sul tema, di recente, A. CAMEDDA, *Assicurazione e responsabilità civile: vecchi e nuovi orizzonti*, in *AJI*, 18/2023, e ivi pp. 1995 e 1997 e per un’applicazione dell’autoassicurazione nel settore cibernetico, p. 2003 s. V. anche i contributi raccolti in Av.Vv., *Autoassicurazione e gestione del rischio*, (a cura di S. LANDINI), Quaderni Cesifin. V. inoltre, per l’applicazione di tale istituto in ambito sanitario, L. VELLISCIG, *Assicurazione ed “autoassicurazione nella gestione dei rischi sanitari*, Milano, Giuffrè, 2018; G. ROMAGNOLI, *Autoassicurazione della responsabilità medica: compatibilità con i principi di diritto interno ed europeo*, in *Danno e resp.*, 2015, pp. 329-337; M. GAGLIARDI, *I riflessi dell’auto-assicurazione (e dell’obbligo di assicurazione) sul mercato e sulle logiche assicurative*, in *Riv. it. med. legale*, 2014, p. 1219 ss.; F. VENTURA-F. DE STEFANO-A. BONSIGNORE-A. GIANELLI CASTIGLIONE, *La legge 24/2017 e il ruolo medico-legale in un sistema di autoassicurazione: le “analoghe misure” della Regione Liguria*, in *Riv. it. med. legale*, 2017, p. 1015 ss.

può dirsi [...] dove manca qualsiasi indicazione dell'esperienza, così che non ci si trova di fronte a rischi calcolabili, bensì a pure situazioni di incertezza"<sup>193</sup>.

Tuttavia, se la responsabilità per colpa è la regola generale, il Codice dell'Ambiente ha previsto – recependo pedissequamente la Direttiva – anche delle ipotesi di responsabilità che comportano una inversione dell'onere della prova circa l'assenza di una condotta dolosa o colposa.

Lo conferma la previsione dell'art. 308, nei commi 4 e 5, c.a.<sup>194</sup>, che consentono all'operatore di andare esente dall'obbligo di sostenere i costi delle misure di prevenzione e ripristino (o, in alternativa, dei costi del risarcimento per equivalente) qualora riesca a dimostrare, oltre alla sua assenza di colpa, che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente danno è stato causato da un terzo o si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee oppure è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione impartiti da un'autorità pubblica o, ancora, che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo o che le attività che hanno determinato il pregiudizio ambientale non potevano considerarsi probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del verificarsi dell'evento<sup>195</sup>.

Inoltre, la logica che ispira la disciplina in esame, oltre ad essere improntata ad una concezione patrimonialistica della riparazione e del risarcimento del

---

<sup>193</sup> Così, la voce ferma di P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile*, cit., p. 88. In definitiva, in situazioni di incertezza scientifica e nelle quali i rischi di danno ambientale sono, per definizione, connotati dall'incalcolabilità ex ante, il modello di responsabilità senza colpa delineato dal legislatore per le attività professionali reputate più pericolose per l'ambiente, anziché aggravare la posizione dell'impresa, finisce per agevolarla. Sul punto, cfr. N. MATTA, *Rischio, precauzione e responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 263 il quale poi asserisce testualmente che "il criterio oggettivo, in sé considerato, costituisce uno strumento rimediabile inappagante sia rispetto all'esigenza di realizzare una funzione deterrente nei confronti delle attività imprenditoriali che, più di altre, risultano particolarmente lesive sia della salubrità dell'habitat naturale, sia delle istanze sottese alla tutela della persona".

<sup>194</sup> Sulla quale cfr. U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 125, secondo cui a tale previsione è "assegnato il compito di circoscrivere l'applicazione della disciplina delle attività pericolose per la salute e per l'ambiente, [...] escludendone la rilevanza ogni qualvolta si dimostri che, sulla base di un giudizio a priori, non sussistevano ragioni peculiari di rischio con riferimento al danno all'ambiente che si è in concreto verificato".

<sup>195</sup> Il legislatore italiano ha aggiunto il riferimento alla precauzione che non trova esplicita menzione nella direttiva europea: anzi, egli ha ritenuto addirittura di contemplare in una norma *ad hoc* (art. 301 c.a.) per scagionare l'operatore nelle ipotesi invii considerati anche dai costi di precauzione, i quali riguardano l'informazione alla quale l'operatore sarebbe tenuto ex art. 301 c.a. (cfr. C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in I. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 123. Giusto il richiamo di N. MATTA, *Rischio, precauzione e responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 263 e ivi nt. 29 alla disciplina prevista in tema di responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso di cui agli artt. 114 ss., d.lg. 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo), in quanto anche quest'ultima – del pari riconducibile, in base all'opinione prevalente, al sistema della responsabilità oggettiva (P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile*, cit., p. 435 s.) – esclude la responsabilità nel caso in cui "lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, al momento in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto, non permetteva ancora di considerare il prodotto come difettoso" (art. 118, lett. e, d.lg. n. 206 del 2005). Sul punto, cfr., tra i tanti, M.G. STANZIONE, *Principio di precauzione e diritto alla salute. Profili di diritto comparato*, in *Comparazione e diritto civile*, 2010, p. 12; R. MONTINARO, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012, p. 109 ss.; L. MORMILE, *Il principio di precauzione tra gestione del rischio e interessi privati*, in R. ALESSI, S. MAZZARESE e S. MAZZAMUTO (a cura di), *Persona e diritto. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso*, Milano, 2013, p. 296 s.

danno<sup>196</sup>, sembra privilegiare la sola funzione riparatoria della responsabilità ambientale.

Sul punto, si ritornerà *amplius* immediatamente.

### 3. Funzione (o funzioni?) della responsabilità ambientale

Nei paragrafi che precedono si è avuto modo di sottolineare la varietà di fattori cui deve tenersi conto nel risarcimento del danno ambientale, con esplicito rimando alla dottrina che nel tempo si occupata della questione.

Nell'ambito di tali riflessioni, l'individuazione dello strumento rimediale più idoneo a tutelare gli interessi in rilievo, cui si tratterà nell'ultima parte del presente lavoro, induce a considerare attentamente non solo la funzione prettamente riparatoria della responsabilità, ma anche quella funzione deterrente e, in particolare, sanzionatoria (*recte*: punitiva) nonché quella preventiva.

Non si dimentichi sul punto che nella più volte citata statuizione della Corte costituzionale del 1987, in cui veniva espressamente sancito che la responsabilità ambientale ben può assumere tanto compiti preventivi quanto sanzionatori<sup>197</sup>.

Vi è da dire poi che il Codice, similmente alla Direttiva europea, non prevede delle sanzioni accessorie all'obbligo di riparazione delle risorse naturali danneggiate, che certamente potrebbero servire a scoraggiare maggiormente la produzione dei danni alle medesime. Il Codice in proposito contempla delle sanzioni amministrative pecuniarie solo in caso di ritardo, da parte dell'operatore, nell'attuazione delle operazioni di prevenzione e ripristino, ovvero nella

---

<sup>196</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, cit., p. 138, il quale, in riferimento all'impostazione patrimonialistica del danno ambientale accolta dal legislatore nazionale già con la l. n. 139 del 1986, precisa che “[i]l patrimonio dello Stato, del quale l'ambiente rappresenta un aspetto importante, non esaurisce la problematica giuridica dell'ambiente”. Invero, il c.d. danno all'ambiente, inteso quale danno evento (cfr. art. 300 c.a.), è suscettibile di ledere tanto interessi economici, quanto interessi che non hanno tale natura in quanto inscindibilmente legati al valore della personalità umana. Sì che “lo sviluppo civile di un paese non è dato solo dal prodotto interno lordo (Pil) (secondo una concezione ragionieristica, economicistica dei rapporti sociali e umani), ma dipende dal grado di realizzazione del benessere e della qualità della vita degli uomini: così P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 326. Pertanto, anche con riferimento alla responsabilità ambientale, si pone la necessità di distogliere l'attenzione “dalla patrimonialità o non patrimonialità del danno per riporla più correttamente sull'interesse leso” (P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, p. 1064, il quale, in quella occasione decostruisce la tesi della concezione bipolare della responsabilità).

<sup>197</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, cit., IV, p. 324 s. Del resto, che la responsabilità non abbia soltanto una funzione ripristinatoria è stato riconosciuto, da tempo, anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale «è impossibile negare o ritenere irrazionale che la responsabilità civile da atto illecito sia in grado di provvedere non soltanto alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma fra l'altro, a volte, anche ed almeno in parte, ad ulteriormente prevenire e sanzionare l'illecito, come avviene appunto per la riparazione dei danni non patrimoniali da reato. Accanto alla responsabilità penale [...] la responsabilità civile ben può assumere compiti preventivi e sanzionatori. Né può essere vietato al legislatore ordinario, ai fini ora indicati, prescrivere [...] il risarcimento in relazione a fatti illeciti particolarmente qualificati e, più di altri, da prevenire ed ulteriormente sanzionare»: così, Corte cost., 14 luglio 1986, n. 184, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, p. 534 ss., con nota di G. ALPA, *Danno biologico. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 2059 cod. civ.*, e richiamata, di recente, da A. LEPORE, *Danni punitivi e ordine pubblico*, in *Foro nap.*, 2018, p. 736.

comunicazione da parte di questi all'autorità competente circa il danno ambientale o la minaccia di esso verificatosi (v. art. 304, comma 1 e art. 305, comma 2 c.a.).

Il diritto europeo ha spinto verso l'affermazione di una funzione esclusivamente preventiva e ripristinatoria del danno ambientale, ma tale prospettiva non sembra sufficiente al fine di dare risposte adeguate.

Anche il pregresso diritto ambientale aveva previsto un'altra notevole eccezione: l'art. 18, comma 6, della legge n. 349/1986.

Detto comma, difatti, ancorché si riferisse al risarcimento per equivalente monetario, imponeva al giudice di liquidare il danno ambientale anche in termini sanzionatori, dovendo questi considerare anche il grado della colpa e l'intensità del dolo del responsabile<sup>198</sup>.

Di certo, era diversa la logica sottesa alle voci di risarcimento del danno: parrebbe che, in seno alla genericità della locuzione di cui alla legge ormai quasi del tutto abrogata, si potessero rinvenire diverse anime del danno ambientale: un'esigenza restitutoria (il costo di ripristino); un'istanza punitiva (la gravità della colpa) e, infine, una terza che mira a disconoscere l'ingiustificato arricchimento del responsabile<sup>199</sup>.

La norma in analisi, in séguito, venne soppressa dall'art. 318, comma 2, lett. a) c.a. e non venne mai trasfusa nemmeno nel testo originario dell'art. 311 c.a., che riformulò nei commi 2 e 3 diversi concetti presenti nel vecchio art. 18 della legge n. 349/1986.

Eppure, in generale va ricordato come i danni punitivi vengono espressamente riconosciuti anche sul piano europeo a più riprese<sup>200</sup>.

Tuttavia, è bene ricordare che ai sensi della Direttiva 2004/35/CE il principio cardine della responsabilità ambientale più volte citato, quello del "chi inquina paga", elaborato primariamente nella Raccomandazione OCSE n. 128/1972, dovrebbe garantire l'effettiva riparazione dei pregiudizi all'ambiente e contemporaneamente disincentivare la produzione degli stessi danni da parte degli operatori. Inoltre, sono espressamente fatte salve le norme nazionali relative alla

---

<sup>198</sup> Si riporta per comodità di consultazione: "[il] giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali".

<sup>199</sup> Si reputano coerenti con tale funzione punitiva altre norme della stessa disciplina che pongono in una posizione di maggiore garanzia l'autore dell'illecito (secondo un modello di stampo penalistico, in cui la sanzione è accompagnata da misure di garanzia): come quella prevista dal primo comma, che non solo riconoscerebbe quale unico criterio di imputazione quello della colpa o del dolo (e che viene intesa nel senso di negare qualsiasi ipotesi di responsabilità oggettiva), ma che pone l'ulteriore limite della sussistenza della specifica violazione di una norma di legge o di un provvedimento (tipicità dell'illecito); oppure come quella prevista dal comma 7, che escluderebbe la regola della solidarietà in caso di concorso: U. SALANTRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, cit., p. 5)

<sup>200</sup> Nel Regolamento Roma II (Regolamento (CE) n. 864/2007), di poco successivo all'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente, si prevede, al Considerando 32, che "l'applicazione di una disposizione della legge designata dal presente regolamento che abbia l'effetto di determinare il riconoscimento di danni non risarcitori aventi carattere esemplare o punitivo di natura eccessiva può essere considerata contraria all'ordine pubblico del foro, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e dell'ordinamento giuridico dello Stato membro del giudice adito".

prevenzione e riparazione del danno ambientale più severa e restrittiva (v. art. 16. par. 1 dir. cit.).

Pertanto, non v'è chi non nota che all'interno della Parte Sesta del Codice dell'Ambiente, in cui vi è altresì un rimando al principio di precauzione, la riparazione del danno alle risorse naturali potrebbe acquistare (o, meglio, ri-acquistare) anche la sua funzione sanzionatoria-deterrente<sup>201</sup>, come prevista dall'abrogato comma 4 dell'art. 18 della l. 349/1986, a prescindere dal fatto che la stessa Parte Sesta faccia ancora riferimento, seppur oggi solo nel testo dell'art. 311, comma 1 c.a., anche al risarcimento per equivalente monetario<sup>202</sup>.

Invero, ciò che preme sottolineare è che la responsabilità civile non si esaurisce con il modello descritto nell'art. 2043 c.c. Infatti, nel sistema, la responsabilità ambientale assume una connotazione sua propria come forma di responsabilità che è frutto dell'integrazione di discipline e di elementi propri non solo di altre branche del diritto<sup>203</sup>, ma anche di altre scienze, quali quelle economiche e quelle conosciute come "esatte".

---

<sup>201</sup> Nel senso che la responsabilità civile presenta "non un'unica funzione, ma una pluralità di funzioni (preventiva, compensativa, sanzionatoria, punitiva) che possono anche coesistere", P. PERLINGIERI, *Le funzioni della responsabilità civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2011, p. 119; ID., *Produzione, beni e benessere*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi. Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di Giovanni Gabrielli*, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, Napoli, 2015, p. 511, ove si precisa che la polifunzionalità "corrisponde all'ampliamento dell'oggetto della responsabilità civile, riferita alla lesione oltre che di beni patrimoniali anche, e soprattutto, di beni che patrimoniali non sono"; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 324 s. Nella stessa direzione, anche C. SCOGNAMIGLIO, *I danni punitivi e le funzioni della responsabilità civile*, in *Corr. giur.*, 2016, p. 913. "Anche nelle ipotesi di danno ambientale, per come confezionato nel sistema ordinamentale italiano, i *punitive damages* possono costituire un importante deterrente dinanzi alle ripetute violazioni di diritti umani fondamentali poste in essere dalle imprese multinazionali che, con la paura di dover pagare danni anche ultra-compensativi, saranno particolarmente attente ai profili c.dd. di *corporate social responsibility* e, dunque, alle possibili ripercussioni negative sull'ambiente e sui diritti fondamentali degli individui": così per M.C. ZARRO, *Il danno da cambiamento climatico*, cit., p. 161 e *ivi* nt. 275. In senso diverso, U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 6, per il quale "la responsabilità ambientale assolve invece una funzione riparatoria analoga a quella tipicamente svolta dal sistema generale della responsabilità civile" (cfr. nt. prec.). *Contra*, C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 5, *La responsabilità*, cit., p. 530, a parere del quale "la responsabilità extracontrattuale non è né strumento di punizione né tecnica di allocazione dei danni ma tutela civile contro l'illecito. Unica funzione della responsabilità civile è quella di sanzionare in via risarcitoria la violazione del precetto di rispetto degli interessi giuridicamente tutelati nella vita di relazione". In senso contrario alla polifunzionalità della responsabilità aquiliana, anche C. SALVI, *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, p. 128 che asserisce la "schizofrenica" la sovrabbondanza di fini e di obiettivi della responsabilità civile potrebbe sommergere l'idea della riparazione della vittima del danno.

<sup>202</sup> La responsabilità ambientale, se letta in una prospettiva polifunzionale, potrebbe ben assumere su di sé importanti finalità sanzionatorie e deterrenti, divenendo un utile strumento di controllo delle attività biologiche ed economiche tale da costituire un valido ausilio agli strumenti di *command and control* propri del diritto "pubblico": cfr. N. MATTA, *op. cit.*, p. 262 s. e *ivi* i richiami in nt. 25 e 26. Sul punto, anche di recente, R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 13/2022, p. 208 s. per il quale "il principio di solidarietà in materia ambientale, imponendo doveri di tutela tanto in capo ai cittadini quanto ai soggetti pubblici, consente di rappresentare il fondamento di una innovazione nei loro rapporti, definendoli non tanto secondo un approccio tradizionale di *command and control* e di regolazione diretta dell'attività economica, bensì seguendo un'ottica di cooperazione tra pubblico e privato".

<sup>203</sup> Si è detto che si tratta di un sistema integrato di tutele e, in questo senso, andrebbe letta la norma quando parla di negligenza imperizia e imprudenza: cfr. E. LECCESE, *op. cit.*, p. 127.

Le caratteristiche della tutela dell'ambiente, del tutto peculiari, ne giustificano, e anzi ne esigono, una riconsiderazione della funzione, che non può che essere anche sanzionatorio-deterrente<sup>204</sup>.

Tuttavia, l'orientamento della Corte costituzionale che reputa conforme a Costituzione l'accentramento della legittimazione in capo allo Stato per la tutela del danno ambientale, come si osserverà nel paragrafo che segue, motiva proprio dalla funzione esclusivamente ripristinatoria della responsabilità<sup>205</sup>.

Tuttavia, un'attività ermeneutica che si fermi al solo dato letterale della norma consente solo una parziale comprensione della stessa<sup>206</sup>. Anche perché – si ricordi – è solo scelta del metodo, che consente di giungere a soluzioni giuridiche condivisibili e con fondamenti accettabili<sup>207</sup>.

### 3.1. Problema della legittimazione attiva: ostacolo alla polifunzionalità della responsabilità ambientale

Si è appena asserito che la circostanza che la tutela del danno ambientale sia esclusivamente accentrata in capo al Ministero dell'Ambiente pone ostacoli a una considerazione plurifunzionale della responsabilità ambientale<sup>208</sup>.

Ad un primo livello, e per maggiore chiarezza d'intesa, va rilevato preliminarmente quanto segue.

È bene infatti precisare che la distruzione di una risorsa naturale può comportare contestualmente danno ad uno o più diritti di proprietà: si tratta di danni che riguardano due aspetti diversi (due beni diversi) della medesima cosa.

---

<sup>204</sup> C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, cit., p. 110 s.

<sup>205</sup> Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2895 ss. e Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, I, c. 2409. La questione di legittimità costituzionale decisa dalla Consulta origina da un procedimento penale promosso dal Tribunale di Lanusei nei confronti dei comandanti militari di un Poligono, ai quali era stato contestato il reato di cui all'art. 437, comma 1 e 2, c.p., in quanto ritenuti responsabili di aver causato un disastro ambientale, con i conseguenti rischi per la salute del personale del Poligono e dei cittadini delle zone circostanti. Preme rilevare che lo Stato non si fosse costituito quale parte civile per far valere la responsabilità per danno ambientale. Per gli stessi fini, aveva infatti agito la Regione autonoma della Sardegna, la quale aveva richiesto di costituirsi in giudizio nel procedimento penale previa dichiarazione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, c.a., là ove accentra la legittimazione ad agire in capo al Ministero dell'ambiente.

<sup>206</sup> Questo non significa ignorare o scavalcare il testo (cfr. P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, 11a ed., Napoli, 2022 p. 105. Sull'inadeguatezza dell'art. 12 disp. prel. si v., per tutti, *Ibidem*, p. 106, nonché ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., II, 2020, p. 304 ss. e spec. 314 ss.

<sup>207</sup> Occorre infatti garantire il rigore e la controllabilità dell'argomentazione dell'interprete: la ragionevolezza del metodo è l'idoneità a risolvere i problemi propri di ciascuna disciplina: in questi termini, P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, cit., p. 105.

<sup>208</sup> Il Codice dell'Ambiente ripartisce la giurisdizione in materia di danno ambientale tra giudice ordinario, amministrativo e contabile. In particolare, la giurisdizione del giudice ordinario è affermata dall'art. 311 c.a. (attribuzione peraltro già conosciuta dall'abrogato art. 18 l. n. 349/1986). L'art. 316 c.a, invece, attribuisce al giudice amministrativo competente per territorio (*forum damni*) la cognizione sui ricorsi avverso l'ordinanza ministeriale di cui all'art. 313. Avverso tale ordinanza possono anche essere proposti il ricorso amministrativo in opposizione nonché il ricorso straordinario al Capo dello Stato. In tema di riparto di giurisdizione cfr. D. DI CARLO, *Profili di diritto processuale civile*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, p. 430 ss.

Per esempio: la distruzione di un bosco (si supponga, causata da un incendio) in un fondo di proprietà privata e non accessibile al pubblico può essere rilevante sia quale danno per il proprietario del bosco, sia quale danno collettivo per la perdita della biodiversità.

L'atto dannoso per l'ambiente può comportare conseguenze pregiudizievoli anche per gli interessi privati, che, come si è visto, saranno risarcibili secondo le regole generali della responsabilità aquiliana *ex art.* 313 comma 7 c.a. in combinato disposto con l'art. 2043 c.c.

In questo caso, la formula danno ambientale assume un significato peculiare: non si ha infatti un danno all'ambiente, ma piuttosto un danno a interessi privati derivante dall'ambiente (ovverosia, in altre parole, un nocumento che discende dall'alterazione dell'ambiente). In riferimento a tale danno nel sistema della responsabilità civile si pongono peculiari problemi attinenti, innanzitutto, alla legittimazione attiva all'azione di risarcimento.

Nondimeno, anche con riferimento al danno all'ambiente, non si può non contemplare un ruolo attivo dei singoli sia quando il danno riguardi la perdita della risorsa ambientale sia quando si riferisca alla perdita delle utilità che l'uomo (inteso come umanità presente e futura) trae dalla risorsa medesima.

Premesso quanto sopra, è concesso ritornare alla disciplina della legittimazione attiva.

La norma, dopo aver distinto misure di ripristino e misure risarcitorie, solo per le seconde ha accentrato la relativa legittimazione ad agire in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (art. 311 c.a.), con esclusione della Regione e degli enti locali nel cui territorio si è verificato il danno.

Come si è detto, la disciplina in esame è stata ritenuta conforme ai principi costituzionali dal Giudice delle leggi<sup>209</sup>: secondo la Corte costituzionale la lettera della Direttiva 2004/35/CE avrebbe inteso assegnare al risarcimento del danno ambientale una funzione (non più risarcitoria/sanzionatoria, come nel contesto previgente, bensì) riparatoria, e cioè finalizzata alla ricostituzione del bene-ambiente compromesso<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Cfr. Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, cit., (in cui la Consulta ha precisato – sia pure in un *obiter dictum* – che la previsione di un modello di responsabilità come quello dell'art. 311 c.a. non escluderebbe la sussistenza del potere di agire di altri soggetti (comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti), posto che tale normativa andrebbe comunque coordinata con la disciplina generale della responsabilità civile (artt. 2043 ss. c.c.) e Corte cost., 1 giugno 2016, cit., che invece “ha eliminato del tutto quella parvenza di apertura che la precedente sentenza del 2009 aveva lasciato intravedere”: cfr. M. ZARRO, *op. cit.*, 67.

<sup>210</sup> Le esigenze di prevenzione e riparazione dei danni ambientali risponderebbero a criteri tali da determinare l'esigenza di una gestione unitaria delle relative problematiche, legittimando l'accentramento della legittimazione ad agire in giudizio in un organo statale, come il Ministero. Invero, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311 comma 1 c.a. si è detto che il Giudice delle Leggi “non considera rilevante il dubbio sulla norma sollevato dal giudice *a quo* per contrasto con il principio generale *ex art.* 24 cost. quanto ivi disposto impedirebbe a un soggetto concretamente leso dall'azione illecita altrui di reagire per la sua tutela in via giurisdizionale, con l'effetto di escludere quei soggetti più vicini agli interessi lesi: cfr. sul punto le riflessioni di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, 336 in nt. 101 e ivi il richiamo a M. BETZU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, in *Giur. cost.*, 2016 p. 1520 in commento alla sentenza della Corte costituzionale.

In definitiva, lo stato dell'arte è il seguente: l'art. 318, comma 2, lett. a) elimina la legittimazione degli enti territoriali a promuovere l'azione risarcitoria, in precedenza riconosciuta dall'art. 18 comma 3 l. 349/86, e attribuisce loro una mera funzione di collaborazione con lo Stato (art. 299, comma 2 c.a.). Ai privati rimangono le regole generali della responsabilità aquiliana.

Una ricostruzione di tal fatta non può essere accettata, quantomeno per le ragioni che hanno ispirato l'analisi del bene ambiente di cui al primo Capitolo: il metodo prescelto, improntato a spunti solidaristici e opzioni ermeneutiche assiologicamente connotate, impedisce di accogliere una tesi del genere.

Tuttavia, prendendo in prestito il processo baconiano di contrapposizione fra *pars destruens* e *pars costruens*<sup>211</sup>, si potrebbe argomentare come segue.

La scelta del legislatore comunitario e nazionale nel senso di indicare, per entrambe le tipologie di danni, come soggetto legittimato ad agire solamente lo Stato, può in astratto trovare alcune giustificazioni.

In primo luogo, il proprietario o chi risulta leso dal danno ambiente potrebbe non essere sempre interessato alla ricostituzione dell'ambiente. Invero, i costi di un processo, sia in termini economici sia in termini temporali, scoraggiano il singolo dall'agire in giudizio qualora il danno intacchi la sua sfera personale in maniera "soportabile". Poi, in relazione al danno alle risorse, il più delle volte potrebbe accadere che la rinuncia del diritto ad agire è ben bilanciata dall'attuale soddisfacente godimento della risorsa, senza che il privato si interessi dell'evoluzione negativa di ciò che dalla si genera. Si tratta sicuramente di una scelta egoistica che, scevra da giudizi di valore, porta a ritenere che il privato si mostri disinteressato alla proiezione dell'ambiente al futuro.

In seconda battuta, e in relazione al danno alle utilità, occorre evitare che il concorso di una molteplicità di pretese, derivanti dal medesimo fatto dannoso, possa non consentire – per esempio, a causa dell'insufficiente capienza del patrimonio dell'autore dell'illecito – allo Stato di soddisfare l'esigenza, che appare primaria per la collettività, di riparare la risorsa naturale lesa.

A ciò poi si collega, in ultimo ma non per importanza, il rischio del fenomeno di duplicazione di giudizi qualora per uno stesso fatto dannoso propaghino pregiudizi nei confronti di più soggetti.

Queste giustificazioni, per quanto ben argomentate, non parrebbero accettabili per più motivazioni.

Se accogliamo una nozione di ambiente che ricomprenda tanto le risorse quanto le utilità da questo derivanti<sup>212</sup>, nei termini di cui al Primo Capitolo, il danno ambientale non può riferirsi solo alla perdita della risorsa ambientale, ma ciò che origina dalla risorsa ambientale danneggiata. E va da sé che l'utilità di una risorsa, alla luce anche delle considerazioni fatte in principio, non può che avere una proiezione verso il futuro, e, quindi, verso coloro che sono destinati, nel prosieguo del tempo, a usufruire delle risorse che esistono oggi o delle nuove risorse che queste sono destinate a creare.

---

<sup>211</sup> F. BACONE, *Novum Organum*, in U. NICOLA, *Antologia di filosofia. Atlante illustrato del pensiero*, Firenze.

<sup>212</sup> Cfr. Cap. I, § 2.1.

Ritornando all'esempio dell'incendio boschivo, sia lo Stato sia il proprietario hanno diritto al risarcimento in forma specifica, con il limite che non sia eccessivamente oneroso rispetto al risarcimento per equivalente<sup>213</sup>: lo Stato, quale soggetto individuato dal legislatore come deputato a far gli interessi della collettività, nel solco della considerazione dell'ambiente quale bene collettivo; il privato, nella ferma convinzione che esso agisca sia per sé (lato egoistico) sia per una tutela "in proiezione" del bene ambiente medesimo, in ossequio al principio di solidarietà anche sostenibile.

Infatti, "se l'ambiente è aspetto essenziale dello sviluppo della persona e se ciascuno ha diritto ad un *habitat* che garantisca la qualità della vita, a ciascuno va riconosciuto il diritto di agire affinché ciò si realizzi"<sup>214</sup>. E, si badi, ciò in ragione della struttura stessa del bene leso che è intimamente legata a un concetto di futuro, sia in termini, oggettivi sia in termini soggettivi.

A ciò si aggiunga, come è stato condivisibilmente notato, la pratica difficoltà di distinzione "tra il risarcimento del danno arrecato all'ambiente in sé (con conseguente legittimazione esclusiva del Ministero, *ex art.* 311 c.a.) da quello, invece, cagionato all'interesse di ciascuno a vivere in un ambiente salubre, considerato che lo stesso rinviene il proprio fondamento nelle medesime disposizioni costituzionali (artt. 2, 9, 32, 41, comma 2, cost.)"<sup>215</sup>.

Nonostante le convinzioni cui si è giunti, la giurisprudenza, sia di legittimità sia di merito, è comunque categorica nell'affermare che in ogni caso resta ferma la legittimazione esclusiva del Ministero dell'ambiente a esperire l'azione risarcitoria in forma specifica per danni ambientali di cui all'art. 311 c.a., con la conseguenza per cui detta prerogativa deve, invece, ritenersi preclusa a tutti i soggetti (intesi sia come singoli, sia in forma associata) diversi dallo Stato, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici esponenziali della collettività<sup>216</sup>.

Per esempio, in altri ordinamenti si è posto il problema, anche in sede giurisprudenziale, con soluzioni non sempre univoche, se i pescatori o le associazioni ambientaliste pregiudicati dall'inquinamento marino (con particolare riguardo a quello derivante da idrocarburi) possano ottenere il risarcimento del danno

---

<sup>213</sup> Per il proprietario il limite corrisponde al valore economico derivante dalla perdita del bosco quale bene produttivo (legname, frutti, caccia); per lo Stato invece il limite corrisponde al costo delle opere per ottenere anche in altro luogo un ecosistema di analogo valore in termini di biodiversità. Lo Stato ha inoltre il diritto-dovere di agire, anche contro l'interesse del proprietario del bosco, e di imporre il ripristino delle condizioni originarie, eliminando in tal modo il danno nell'interesse della collettività.

<sup>214</sup> Così, testualmente, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 334 e ID., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, cit., p. 137.

<sup>215</sup> M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 75.

<sup>216</sup> Secondo il consolidato indirizzo delle Corti, pertanto, questi ultimi possono, soltanto, agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, ulteriori e diversi da quelli arrecati all'ambiente, sebbene derivanti dal medesimo *eventus damni* ai sensi della generica disciplina dell'illecito aquiliano. Tale impostazione troverebbe, d'altronde, un avallo nella previsione dell'art. 311 c.a., la quale fa salvo in ogni caso «il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi».

subito per la riduzione delle risorse ittiche, per la perdita dell'avifauna o per il venire meno della fruibilità delle spiagge<sup>217</sup>.

Le asserzioni di cui sopra che hanno alimentato la *pars destruens* del presente ragionamento non possono tuttavia condurre a una lettura che non sia costituzionalmente orientata dell'art. 311 c.a. e che sia ricondotta al nostro sistema ordinamentale. È necessario riconoscere la possibilità, per i cittadini, di chiedere e ottenere il risarcimento del danno derivante da danni all'ambiente, e ciò non soltanto mediante il ricorso alla disciplina di cui all'art. 2043 ss. c.c., bensì anche attraverso lo strumento rimediale di cui all'art. 311 c.a., quando le due fattispecie dannose possano essere sovrapposte<sup>218</sup>.

In merito, preme svolgere alcune precisazioni.

È vero che l'illecito ambientale si caratterizza per la tipicità del danno e per la tipicità della condotta, dando luogo a una fattispecie ove la relazione di disvalore è costruita attraverso il rinvio ad altra normativa che disciplina i singoli comportamenti produttivi di danno.

Nondimeno, non è men vero che la disciplina assume connotazioni peculiari e specifiche anche se la risarcibilità del danno, che viene prevista unicamente nei confronti dello Stato, sia sotto il profilo dell'esclusione degli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, sia per gli aspetti attinenti alla valutazione e alla quantificazione dal danno.

Invero, anche se non si rinvergono più gli ormai abrogati criteri di gravità della colpa, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore, invece previsti dalla normativa del 1986, non si può esclusivamente deporre a favore di una natura solo ripristinatoria della responsabilità da danno ecocaratterizzato.

È vero che la legittimazione ad agire dello Stato è coerente con la qualificazione dell'illecito ambientale come evento lesivo di un interesse di rilievo essenzialmente pubblicistico e collettivo, tuttavia, anche alla luce delle considerazioni svolte, il danno all'ambiente – come precipitato “negativo dell'ambiente” – è una nozione inevitabilmente complessa: essa, come è stato affermato dalla Corte di

---

<sup>217</sup> V. U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, cit., p. 10 e ID., *Il danno ambientale*, cit., p. 192.

<sup>218</sup> In questi termini, M. ZARRO, *op. ult. cit.*, p. 75 con la quale si condivide la scelta metodologica. Invero, solo in questo modo la disposizione potrebbe essere interpretata secondo costituzione. Opinando diversamente, si dovrebbe ritenere che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Consulta, la disposizione dell'art. 311 c.a. sia illegittima nella parte in cui esclude la legittimazione del singolo (sia in forma individuale, sia in forma associata) a far valere la responsabilità per danni ambientali. Sempre l'Autrice (*ibidem*, p. 77) afferma che, anche con riguardo al danno da cambiamento climatico, “l'interpretazione accolta dalla prevalente giurisprudenza sulla scia della pronuncia della Corte costituzionale del 2016 in ordine al modello di legittimazione ad agire accentrata (art. 311 c.a.) presenti un'insanabile contraddizione in termini. In una prospettiva necessariamente sistematica ed assiologica, la considerazione per cui tra la tutela dell'ambiente e del clima e la protezione dei diritti fondamentali della persona sussiste un nesso inscindibile induce ad interpretare tale disposizione in senso estensivo, e dunque in guisa da consentire anche ai singoli, sia in forma individuale che associata, di esperire anche l'azione risarcitoria del danno ambientale collettivo”

Cassazione penale<sup>219</sup>, è connotata (quantomeno) da una “triplice dimensione”: quella personale, quella sociale e quella pubblica.

Pertanto, individuato l’ambiente e il danno a questo causato come sopra, non v’è chi non vede la non correttezza della riduzione della legittimazione esclusiva dello Stato.

L’ambiente è, infatti, un bene di rilevanza collettiva quanto individuale; occorre che “le due logiche, individuale e collettiva coesistano e, combinate tra loro costituiscano un sistema complesso e articolato”, in cui a ciascuno deve essere riconosciuta la facoltà di agire, trattandosi di diritti trans-soggettivi<sup>220</sup> funzionali alla protezione di interessi fondamentali della persona umana e a esperienza collettiva.

Ritorna, pertanto, il concetto di tutela “in proiezione” che non può che spettare al singolo: e ciò parrebbe anche corroborato dalla revisione costituzionale dell’art. 9 cost., di cui si è discusso ampiamente nel Capitolo precedente, in quanto la dimensione (collettiva) del danno, proprio perché coinvolge una serie indistinta di soggetti, non può non essere protesa verso le generazioni future<sup>221</sup>.

Quanto alla dimensione sociale dell’ambiente, poiché anche la responsabilità assolve a una funzione sociale che si attua anche e soprattutto nella misura nella quale si consente ai singoli, sia in forma individuale che in forma associata, di agire non soltanto a tutela del proprio interesse leso, ma anche dell’interesse altrui, occorre che, anche in ordine al danno ambientale, si realizzi un’espressione anche del principio di sussidiarietà (art. 118 cost.)<sup>222</sup>, per il tramite dell’ampliamento del novero dei soggetti legittimati ad agire. Si vedrà nel prosieguo come il principio di sussidiarietà sarà la chiave di volta nella tutela (non giurisdizionale) dell’ambiente.

---

<sup>219</sup> Cass. pen., 6 marzo 2007, n. 16575, in *Riv. giur. ambiente*, 5/2007, p. 807 ss. con nota di B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all’ambiente tra vecchia e nuova disciplina*; in *Riv. giur. amb.*, 5/2008, p. 816 ss. con nota di F. SCARDINA; in *Resp. civ. e prev.*, 10/2007, p. 2074 ss. con nota di M. GRECO).

<sup>220</sup> I diritti trans-soggettivi sarebbero i diritti nei quali l’atto di esercizio transita attraverso il soggetto per giungere alla collettività, sarebbe allora agevole risolvere il problema dell’eterodestinazione asserendo che si tratta di una scelta obbligata e conseguenza logica della struttura del potere tutelato dalla particolare forma di diritto soggettivo implicata. Un diritto che transita per il titolare per svolgere a pieno la sua funzione nella destinazione alla tutela collettiva, infatti, non può che richiamare un rimedio altrettanto rivolto verso la collettività: non appropriativo l’interesse leso, non appropriativo il rimedio. Rimediare a un interesse privato alla tutela di un bene collettivo significa non arricchire un privato, ma contribuire alla bonifica ambientale: in tema, cfr. P. FEMIA, *Il civile senso dell’autonomia*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2019, p. 8 ss.

<sup>221</sup> Invero, e come accennato nel Capitolo precedente, se l’ambiente è aspetto essenziale della persona umana andrebbe tutelato come diritto fondamentale di ogni soggetto, e dunque a prescindere dal danno che, in concreto, colpisce la sfera giuridica del singolo.

<sup>222</sup> Se la sussidiarietà viene rettamete intesa alla stregua di un “principio che opera sul piano dei criteri ordinatori delle fonti del diritto [...] la fonte privata diviene la fonte di riferimento e privilegiata per il conseguimento dell’interesse generale”: in questi termini, E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit., p. 197 ss. la quale precisa, inoltre, come i concetti di interesse generale e individuale non siano antitetici, nonché che, alla stregua di detto principio, l’individuazione della fonte più idonea a svolgere l’attività postula un giudizio di valore teso a bilanciare in concreto gli interessi in rilievo. In tema, anche P. PERLINGIERI, *Scuole, tendenze e metodi*, Napoli, 1989, p. 32 ss. nella parte in cui viene analizzata la valenza del giudizio di meritevolezza, strumento di ricognizione del valore giuridico del fatto accertato in forza della valutazione della sua conformità ai principi fondamentali del sistema ordinamentale.

Alla luce di quanto sopra, ben si comprende, allora, l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale anche l'ente territoriale minore, pur a sèguito del d.lg. 152/06, è comunque legittimato ad agire giudizialmente, qualora non si limiti ad allegare, *sic et simpliciter*, il pregiudizio dato dal deterioramento o compromissione delle risorse naturali insistenti sul proprio territorio, ma azioni, si direbbe collettivamente, il diritto all'ambiente salubre che vantano individualmente i suoi cittadini, facendo valere la dimensione sociale del pregiudizio ambientale<sup>223</sup>.

Quindi, il diritto dei *cives*, nella misura in cui costituisce attuazione del principio di sussidiarietà, finisce per “fornire strumenti e soluzioni per coordinare posizioni non necessariamente antagoniste e tendere verso uno scopo condiviso”<sup>224</sup>.

Invero, va anche sottolineato che anche sul fronte amministrativo, un modello di tutela “anticipatoria”, quale il procedimento di V.I.A. (Valutazione preventiva del progetto di un'opera) e il procedimento di V.A.S. (Valutazione preventiva dell'impatto ambientale di piani e programmi), prevedono come mezzo di tutela preventiva a favore del privato, la facoltà di partecipare al procedimento amministrativo rappresentando il proprio “punto di vista” in ordine a una certa valutazione e decisione che riguardi l'ambiente.

Ciò, non solo depona a favore di una applicazione generalizzata dei principi, ma non può anche sottacersi come esso incida significativamente sull'attuazione del principio di sussidiarietà. Invero, che anche quanto detto deponga a favore di una attuazione concreta principio costituzionale di sussidiarietà nella dimensione “orizzontale” è fuor di dubbio. Ciò che si auspichi debba mutare è il modo in cui viene osservato il problema: occorre “prendere atto” che la cura dell'interesse “pubblico” e “collettivo”, “diffuso” alla conservazione dell'ambiente – come sopra delineato – richiede il concorso dell'azione congiunta dello Stato ma anche dei *cives*, considerati sia nella loro dimensione individuale sia nella prospettiva aggregativa<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> Cfr. F. VOLPE, *Danno ambientale, legittimazione ad agire e tutela inibitoria*, in M. PENNASILICO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, p. 315 e ivi il richiamo a Trib. Milano, 13 giugno 2006; Trib. Bologna, 31 luglio 2006 e Trib. Salerno, 28 aprile 2007 e 11 maggio 2009. Può inoltre essere dedotta in giudizio “la lesione del diritto costituzionale dell'ente territoriale esponenziale alla sua identità storica, culturale, politica, economica, costituzionalmente protetta (art. 114 cost.)”, determinata da un disastro ambientale di enorme gravità per il numero delle vittime e le devastazioni dei centri storici interessati: Cass., 15 aprile 1998, n. 3807, con riguardo al noto disastro del Vajont, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, p. 804, in *Resp. civ. e prev.*, 1998, p. 992 con nota di G.F. BASINI, *La Cassazione ribadisce la configurabilità di danni non patrimoniali anche in capo alle persone giuridiche*, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 223 con nota di F. LO GIUDICE, *In tema di compensatio lucri cum damno: una conferma dalla giurisprudenza di legittimità*, e in *Giur. it.*, 1999, p. 2270 con nota di SUPPA. A conforto di quanto sopra, anche giurisprudenza, in alcune occasioni, tende ad ampliare il novero delle situazioni soggettive tutelabili attraverso gli strumenti della responsabilità civile. Va a tal proposito segnalata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che tutela gli interessi di coloro il cui domicilio sia pregiudicato dal degrado ambientale, trovando fondamento nella violazione dell'art. 8 della Convenzione dei diritti dell'uomo: cfr. G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: “nuovo diritto” o espediente tecnico*, in *Resp. civ. prev.*, 1998, p. 4 ss.

<sup>224</sup> In merito le riflessioni di A. QUARTA, *Fonti e metodi per una riforma del Codice civile*, in *Cardozo Electronic Law Bulletin*, 25/2019, p. 3.

<sup>225</sup> Le azioni (o comunque in generale le attività) che provengono dal basso finiscono per realizzare, sotto l'egida del dettato costituzionale, “forme di supplenza al welfare state e soluzioni di redistribuzione orizzontale delle risorse attraverso forme di organizzazione e di condivisione per reagire alle diffuse disuguaglianze”. Cfr. M. ZARRO, *op. cit.*, p. 153, e ivi il richiamo in nt. 252 a A. QUARTA, *op. cit.*, p. 3.

Ecco, dunque, che l'attuazione della funzione sociale non è più una prerogativa esclusiva del diritto pubblico, ma sono i rimedi civilistici a consentire l'attuazione di una giustizia ambientale e sociale.

Senza voler anticipare quanto verrà detto in prosieguo, è soprattutto l'apparato rimediale civilistico a essere chiamato, tramite l'opera degli interpreti, a sanare la frattura tra esperienza sociale e esperienza giuridica; ragion per cui tra i rimedi che necessitano di essere valorizzati ai fini di una adeguata, compiuta e, quindi, giusta tutela per l'ambiente non possono che annoverarsi gli strumenti deflattivi del contenzioso, che integrano, senza supplire, le modalità di *command and control* proprie del classico modello autoritativo di diritto pubblico.

In astratto, pertanto, si potrebbe ammettere un modello di tutela che riconosca un diritto del privato a ottenere il risarcimento del danno: nel caso di perdita di una risorsa naturale (per esempio, la distruzione del bosco di cui sopra) si potrebbe immaginare una scelta normativa che consenta al proprietario dell'immobile, che abbia ricostituito il bosco o decontaminato il terreno, di chiedere il rimborso delle spese all'autore dell'illecito<sup>226</sup>; nel caso di perdita delle utilità derivanti dalla risorsa naturale, si potrebbe ipotizzare il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno a coloro che sono stati economicamente danneggiati<sup>227</sup>.

### 3.2. Il principio di precauzione come chiave di lettura della plurifunzionalità della responsabilità ambientale

Come si è potuto osservare finora, uno degli obiettivi fondamentali della politica ambientale comunitaria nonché nazionale è quello di garantire un livello elevato di protezione tanto alla salute umana quanto all'ambiente, ripristinandolo una volta danneggiato, limitandone ulteriori pregiudizi o bloccando il danno – prima ancora che questo si verifichi – attraverso l'intervento preventivo già dinanzi alla certezza del rischio.

Così, alla prevenzione e al ripristino ambientale deve essere collegato il principio di precauzione, consolidatosi sullo scenario internazionale negli anni Novanta e introdotto nel sistema eurounitario dal trattato di Maastricht.

Prevenire il danno certo, quello già verificatosi, e anche quello eventuale, qualora si prospetti come “grave e irreversibile”: è questo in maniera semplicistica il modo in cui si atteggia il principio di precauzione, che affonda le sue radici tra le pagine dell'opera che Hans Jonas dedica, nel 1979, al *Prinzip Verantwortung*<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> In tal senso è la disciplina approvata in Germania nel 1990: la legge tedesca sulla responsabilità civile per danni all'ambiente (*Umwelthaftungsgesetz*) del 10 dicembre 1990, entrata in vigore il 1° gennaio 1991 e tuttora vigente, stabilisce che “qualora da una immissione nell'ambiente, proveniente da uno degli impianti indicati nell'appendice 1 (della presente legge), derivi la morte, la lesione del corpo o della salute, oppure della proprietà di un soggetto, il proprietario dell'impianto è tenuto a risarcire il danno che ne è derivato”: cfr. in merito, C. BASSI, *Note di commento alla legge sulla responsabilità ambientale introdotta nella repubblica federale tedesca*, in *Riv. dir. comm.*, 1992, I, p. 459 ss.

<sup>227</sup> Cfr. in merito U. SALANITRO, *La tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, cit., p. 8

<sup>228</sup> H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, cit. Il filosofo tedesco imposta la sua analisi sull'euristica della paura, quale rimedio per le generazioni future, che può proteggere i presupposti utili per la prosecuzione dell'esistenza umana: l'uomo deve responsabilizzarsi di fronte alla prospettiva futura e saper adottare le

Sul versante del diritto internazionale, il primo riconoscimento del principio di precauzione è avvenuto con la Carta Mondiale della Natura adottata dalla *General Assembly* delle Nazioni Unite<sup>229</sup>: il *Principle* 11 della World Charter prevede il ricorso alle migliori tecniche disponibili per ridurre l'entità dei rischi.

Faticoso è richiamare tutti gli atti – soprattutto di *soft law* – che si sono impegnati nell'applicazione del principio di precauzione<sup>230</sup>.

---

probe decisioni. Si è in presenza della consapevolezza che l'attività antropica possa condurre al verificarsi di rischi, di variegato genere e tipo, a volte anche nuovi e sconosciuti alla moderna scienza: si tratta della conseguenza più prossima della modernizzazione che ha dato vita a quella che è stata definita la *Risikogesellschaft*, che, oggi, diviene “moderna”. Cfr., sul punto, T. FORTUNA, *L'eco-danno e l'attuazione del principio di precauzione nel diritto dell'ambiente*, in I. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, p. 205. Sia concesso altresì un richiamo a S. SANFILIPPO, *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza “sostenibile” e nuove responsabilità degli esponenti bancari*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18/2023, p. 1712. Per un'introduzione storica, cfr. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, in *Il principio di precauzione tra filosofia, biodiritto e biopolitica*, a cura di L. MARINI-L. PALAZZINI, Roma, Edizioni Studium, 2008, p. 85-98; G. TOMARCHIO, *Il principio di precauzione come norma generale*, in L. MARINI E L. PALAZZINI (a cura di), *Il principio di precauzione tra filosofia, biodiritto e biopolitica*, Roma, 2008, p. 145-158.

<sup>229</sup> Con Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 37/7 del 28 ottobre 1992 (A/RES/37/7, 28 ottobre 1982) è stata adottata la Carta mondiale della natura: un proclama universale, ancorché programmatico, che vieta (“seront évitées”) le “activités qui risquent de causer des dommages irréversible à la nature” e quelle dagli “effets nuisibles [...] imparfaitement connus” (cfr. art. 11). Bisognerà però attendere la firma della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992 per una sua consacrazione vincolante. Se si eccettuano i trattati settoriali sull'inquinamento marittimo (tra gli altri, cfr. Convenzione sull'inquinamento marino del 1972; cfr. Convenzione di Helsinki per la protezione del Mar Baltico del 1974; seconda [1987] e terza [1990] Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord) è, da allora, che “l'assenza di certezza scientifica assoluta” non può più differire “misure adeguate ed effettive [...] a prevenire il degrado ambientale”, presente un “rischio di danno grave o irreversibile” (cfr. art. 15). Rispetto all'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), poco permeabile alla conservazione ecosistemica (arg. ex art. 20 GATT), l'Unione Europea eleva la precauzione a principio fondante la politica ambientale comune (cfr. art. 191 TFUE), insieme all’“azione preventiva”, da un lato, e la “correzione [...] prioritaria alla fonte” e il “chi inquina, paga”, dall'altro. Una quaterna – spiega F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, 2005, 31 ss. - che esprime la parabola comunitaria della tutela ambientale: dapprima, solo *ex post* e risarcitoria; quindi, *ex ante* e prudentiale. Solo, la prevenzione postula una previsione sicura di danno, mentre la precauzione si accontenta di una prognosi “potenziale, incerta, ipotetica”. Ne deriva un'inversione dell'onere probatorio, spettando al destinatario dell'obbligo cautelare dimostrare l'innocuità dell'attività (cfr. B. POZZO, voce *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, p. 1161 ss.). Al netto del diverso presupposto, analoga è la sostanza della risposta protettiva, continua F. DE LEONARDIS, *Commento all'art. 301. Attuazione del principio di precauzione*, in V. ITALIA (a cura di) *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, p. 2641 che, rispetto all'operatore, “si consolida, normativamente, nelle prescrizioni riconducibili all'ampia nozione di azione di prevenzione”, visto anche il rinvio dell'art. 301, quarto comma, c.a. all'art. 304 c.a.; così anche M. BENOZZO, *La disciplina del danno ambientale*, in *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, p. 985.

<sup>230</sup> Il riconoscimento specifico del *precautionary approach* si deve alla seconda Conferenza del Mare del Nord. Già nella prima Conferenza del Mare del Nord (tenutasi a Brema il 1° novembre 1984) veniva evidenziata l'esigenza di adottare misure prudenziali nell'ambito dell'inquinamento atmosferico sottolineando, in particolar modo, di intervenire senza attendere la prova degli effetti nocivi. Si annoverano poi, fra gli altri, l'Accordo relativo alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transnazionali e altamente migratori di New York del 1995; il programma internazionale per la conservazione dei delfini di Washington del 1998, l'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un Santuario per i mammiferi marini sottoscritto a Roma il 25 novembre del 1999 da Italia, Francia e Principato di Monaco e ratificato dall'Italia con legge 391 dell'11 ottobre 2001. Segue, poi, l'Accordo delle Galapagos, il quale fra i *Conservation Principles* richiede l'adozione di misure precauzionali dinanzi alla insufficienza o assenza di informazioni, quando ciò non rechi ritardo o inattività da parte dei Stati aderenti. Si aggiunge anche la Convenzione di Helsinki sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali.

A testimonianza dell'interesse nei confronti di tale principio e a fronte della crescente preoccupazione per la tutela dell'ambiente, il principio di precauzione è stato compiutamente affermato nel principio 15 della Dichiarazione della *United Nation Conference on Environment and Development*, approvata a Rio de Janeiro il 14 giugno 1992, secondo il quale “in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire motivo per differire l'adozione di misure adeguate a prevenire il degrado ambientale”<sup>231</sup>. La disposizione non solo chiarisce la sua nozione ma provvede a esplicitarne gli elementi costitutivi fondamentali: il danno grave, l'incertezza scientifica e la necessità di intervenire mediante misure precauzionali. Un'ulteriore raccomandazione viene poi richiesta dal Principio 15 che fa richiamo al principio di proporzionalità nella valutazione dei costi economici da sostenere per gli interventi da adottare allo scopo di garantire vantaggi globali al minor costi possibile.

Ancóra, il principio è previsto dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, anche nota con gli acronimi “UNFCCC” e “FCCC”) dello stesso anno, il cui art. 3, intitolato “Principi”, stabilisce che “[l]e parti devono adottare misure precauzionali per prevedere, prevenire o attenuare le cause dei cambiamenti climatici e limitarne gli effetti nocivi. Quando si è di fronte a un rischio di perturbazioni gravi o irreversibili, la mancanza di certezze scientifiche assolute non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di tali misure, tenendo conto che le politiche e le misure rese necessarie dai cambiamenti climatici richiedono un buon rapporto costo-efficacia, in modo tale da garantire vantaggi globali al costo piú basso possibile”.

Sommariamente espone le fonti in cui viene a esplicitarsi, e con rimando agli scritti scientifici piú attenti in materia<sup>232</sup>, il principio di precauzione riveste un

---

<sup>231</sup> Un fondamentale aspetto su cui soffermare l'attenzione è l'introduzione di un principio di politica ambientale basato sull'inversione dell'onere della prova: posto che in presenza di un danno grave e irreparabile la lacunosità del dato scientifico non può essere invocata per posticipare l'intervento adeguato, lo Stato che volesse agire non dovrà necessariamente provare che determinate attività danneggino gravemente l'ambiente. La dimostrazione de quo sarà necessaria solo nel momento in cui si volesse rinviare l'adozione di misure necessarie: in quel caso sarà necessario dare prova che le attività in questione non diano luogo a danni gravi e/o irreversibili

<sup>232</sup> Cfr. senza pretesa di esaustività, U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 23 s.; S. LANDINI, *Principio di precauzione, responsabilità civile e danni da eventi catastrofici*, in *Contr. impr.*, 2014, p. 14 ss. e spec. 15 ss.; M.G. STANZIONE, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità della P.A. Profili di diritto comparato*, in *Comparazione e diritto civile*, 2016, p. 1 ss.; ID., *L'incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile negli ordinamenti francese e italiano*, *ivi*, 2016, p. 1 ss.; M.C. NANNA, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, Napoli, 2003, p. 14 ss.; ID., *Causalità, precauzione e prevenzione nella responsabilità per inquinamento elettromagnetico*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 327 ss., spec. p. 329 ss.; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione nel diritto positivo*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, p. 45 ss.; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, p. 28 ss. e spec. p. 31 ss.; E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 634 ss., e in AA.VV., *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, I, Milano, 2008, p. 545 ss. e spec. p. 550 ss.; ID., *Precauzione e obbligazione*, *Riv. dir. comm.*, 2012, p. 1 ss.; F. DEGL'INNOCENTI, *Rischio di impresa*, cit., p. 78 ss.; ID., *La gestione del rischio alla luce del principio di precauzione e nella responsabilità per danno ambientale*, in G. SILEI (a cura di), *Società del rischio e gestione del territorio*, Pisa, 2020, p. 159 ss., spec. 166 ss.; L. MORMILE, *Il principio di precauzione*, cit., p. 273 ss.; L. NIVARRA, *Azione inibitoria e principio di precauzione*, in A. D'ADDA-U. SALANITRO-I. NICOTRA (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, cit., p. 196 ss. La prevalente giurisprudenza è costante nell'escludere – sia pure implicitamente – i privati dal novero dei destinatari del principio di

ruolo guida fondamentale nella politica ambientale comunitaria: anche se in assenza di un'espressa definizione, esso fa il suo ingresso ufficiale – come detto – nell'art. 191 TFUE (*ex* art 174 TCE), attraverso le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht.

È bene però ricordare come l'applicazione del principio di precauzione non è limitata al solo diritto ambientale, ma si estende fino a consentire la reinterpretazione del nostro sistema codicistico e delle forme di tutela riparatorie e inibitorie in tema di diritto alla salute<sup>233</sup>. Inoltre, come si vedrà, la sua estrinsecazione non si apprezza soltanto nella prevenzione del danno eco-caratterizzato: il suo interesse riesce finanche a cogliersi nell'analisi delle misure di contrasto al danno ambientale.

Occorre però procedere per gradi.

Prendendo le mosse dalla considerazione che numerosi danni cagionati all'ambiente hanno il carattere della irreversibilità, si osserva come il principio di precauzione abbia l'obiettivo primario di anticipare l'adozione di misure preventive anche dinanzi alle ipotesi di assenza di certezza scientifica sull'esistenza di un rischio per l'ambiente e la salute<sup>234</sup>.

---

precauzione: cfr. N. MATTA, *op. cit.*, 266 nt. 43 e *ivi* il richiamo alla prevalente giurisprudenza amministrativa. Tuttavia, è vero che gli organi pubblici sono i principali destinatari del principio ma non gli unici, in quanto esso si rivolge in eguale misura alle istituzioni pubbliche così come agli attori privati, dal momento che la concreta implementazione delle norme di diritto ambientale riposa sulla sinergia tra i diversi attori coinvolti, se pure a livelli diversi (cfr. in tal senso G. GORGONI, *Il principio di precauzione e la governance dell'incertezza*, in *Governare la paura*, Bologna, 2013, p. 184. In questo senso, anche Cass., 10 maggio 2021, n. 12225, in *dejure.it*, la quale, in tema di responsabilità del produttore di farmaci, ha rilevato come dal principio di precauzione derivi in capo al produttore il dovere di prevenire i rischi (anche eventuali e potenziali) che possano derivare dall'uso del prodotto e, finanche, là ove necessario, di sospenderne la commercializzazione. In dottrina, nel medesimo senso, F. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 1/2006, 227 ss.

<sup>233</sup> In tema, C. M. NANNA, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, cit., p. 18. La rilevanza di principio generale del principio di precauzione, riconosciuta dalla Commissione europea, Comunicazione citata, trova conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia: cfr., da ultimo, Corte giust., Grande sez., 1° ottobre 2019, c. 616/17, *Blaise e a.*, in *curia.europa.eu*, secondo la quale, “sebbene l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE preveda che la politica in materia ambientale è fondata, in particolare, sul principio di precauzione, tale principio è applicabile anche nel contesto di altre politiche dell'Unione, segnatamente della politica di protezione della salute pubblica nonché quando le istituzioni dell'Unione europea adottano, nell'ambito della politica agricola comune o della politica del mercato interno, misure di protezione per la salute umana”; v. già Trib. di primo grado, 26 settembre 2002, *Rica Foods c. Commissione delle comunità europee*, *ivi*; Trib. di primo grado, 26 novembre 2002, *Artegoda GmbH e a. c. Commissione delle Comunità europee*, *ivi*, ove, più esplicitamente, si afferma che “[n]onostante sia menzionato nel Trattato solamente in relazione alla politica ambientale, il principio di precauzione ha [...] un ambito di applicazione più ampio. Esso è destinato ad applicarsi, al fine di assicurare un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente, in tutti gli ambiti di azione della Comunità. [...] Il principio di precauzione costituisce un principio generale del diritto comunitario che obbliga le autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza”.

<sup>234</sup> Non poche sono state le difficoltà riscontrate nell'applicazione del principio in esame: riscontrate tali criticità, la Commissione CE ha adottato una Comunicazione sul principio di precauzione (COM (2000) 1 del 2 febbraio 2000) con la quale viene descritta l'analisi del *risk-assessment* e del *risk-management*, precisando le quattro componenti della valutazione del rischio (identificazione del pericolo; caratterizzazione del pericolo; valutazione dell'esposizione; caratterizzazione del rischio). Nella Comunicazione, la Commissione inoltre precisa la facoltà della Comunità Europea di agire potendosi basare su dati scientifici e tecnici disponibili, purché tali da documentare sufficientemente il rischio e non necessariamente provenienti da una piena valutazione scientifica che dimostri in modo incontrovertibile il nesso di causalità. Cfr. T. FORTUNA,

Nell'ambito della normativa italiana primaria, il principio di precauzione è stato recepito mediante il d.lgs. 152/2006<sup>235</sup> e il Codice gli dedica anche una serie di disposizioni nella Parte Sesta<sup>236</sup>.

Immediatamente dopo quelli di precauzione e di prevenzione, nell'art. 191, par. 2 TFUE, figurano, anche, tra i principi costitutivi della tutela ambientale, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio "chi inquina paga".

Ciò vale a dire, ovviamente, che, se non si è riusciti a prevenire i danni, occorre intervenire *ex post* a correggerli, per ripristinare, in quanto possibile, lo *status quo ante*, intervenendo in primo luogo sulla fonte dei danni riscontrati; e che, inoltre, i costi degli interventi di ripristino ambientale e dei risarcimenti dei danni gravano sui soggetti responsabili degli inquinamenti.

Tuttavia, sia il principio della correzione dei danni alla fonte, sia il principio «chi inquina paga», devono essere intesi non solo in chiave *ex post*, ossia solo in chiave riparatoria, ma anche in chiave preventiva.

Invero, il principio "chi inquina paga", che potrebbe sembrare, a uno sguardo superficiale, connotato eminentemente in chiave riparatoria/sanzionatoria, ha, invero, una fondamentale valenza preventiva.

Il principio in questione, infatti, è rivolto a richiamare l'attenzione di tutti sul fatto che il consumo delle risorse naturali e i fenomeni di inquinamento ambientale implicano dei costi e richiede che questi – i costi delle misure di prevenzione, prima ancora che quelli degli interventi riparatori – anziché ricadere sulla

---

*L'eco-danno e l'attuazione del principio di precauzione nel diritto dell'ambiente*, in I. NICOTRA-U. SALANITRO, (a cura di) *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 229 e ivi in particolar modo nt. 80 in cui, oltre al richiamo al passo della Comunicazione in merito, merita il richiamo anche all'applicazione giurisprudenziale del principio sotto tale profilo. Chiari esempi del principio di precauzione sono contenuti in svariati atti comunitari derivati, fra i quali val l'opera menzionare la Direttiva del Consiglio 79/813/CEE, la Direttiva 82/501/CEE (Seveso I), la Direttiva 85/337/CEE, la Direttiva 98/81/CE, che modifica la Direttiva 90/219/CEE. Accanto alla legislazione anche la giurisprudenza comunitaria offre un valido supporto al principio di precauzione e alla sua interpretazione (sentenza Pfizer: Trib. CE Sez. III, 11 settembre 2002, T-13/99; sentenza Artegodan: cause riunite T-74(100) e T-76(100) entrambe reperibili su [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1\\_6308/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/))

<sup>235</sup> Va rappresentato come in normative precedenti al Codice dell'Ambiente già si intravedeva il *favor* verso misure precauzionali. Per es., il d.m. 21 aprile 1999, n. 163 in tema di limitazione della circolazione prevede all'art. 3 che le misure programmate, permanenti o periodiche, di limitazione o divieto della circolazione ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico debbano essere adottate "in via precauzionale" nelle zone a maggiore congestione di traffico (comma 6); l. 36/2001 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici prevede fra le sue finalità (di cui all'art. 1) quella di promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione (lett. b); l'art. 107 cod. cons. in tema di prodotti pericolosi prevede che le amministrazioni adottano misure necessarie tenendo conto del principio di precauzione per attuare le predette misure in modo proporzionato alla gravità del rischio (comma 4); la l. di delega 308/2004 per il riordino il coordinamento e l'integrazione in materia ambientale prevedeva che nell'adozione dei decreti legislativi in tema di gestione dei rifiuti, risarcimento del danno ambientale, tutela delle acque, questi venissero adottati nel pieno rispetto e nella piena affermazione del principio comunitario di precauzione.

<sup>236</sup> L'idea della precauzione, "*Better Safe than Sorry*", è un'idea oggi centrale nell'ambito della normativa ambientale, probabilmente il settore del diritto nell'ambito del quale il ragionamento scientifico ha maggiore importanza: così, testualmente, N. DE SADELEER, *The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law*, in *European Law Journal*, vol. 12, 2/2016, p. 139-172, e in particolare p. 144, il quale inoltre osserva: "*while the jurist seeks certainty, the scientist points to the uncertainty inherent in ecological risk*".

collettività attraverso la fiscalità generale, siano “internalizzati” dai soggetti – in particolar modo le imprese – che utilizzano dette risorse e svolgono attività di rilevante impatto sull’ambiente.

Il principio “chi inquina paga” ha come scopo ultimo, in definitiva, quello di disincentivare e ridurre lo svolgimento di attività e comportamenti incidenti in maniera negativa sull’ambiente e di incentivare, invece, le condotte e le scelte ambientalmente virtuose (quali, ad esempio, la scelta di un’impresa di investire in tecnologie pulite oppure di puntare sull’energia da fonti rinnovabili).

#### 4. Principio di precauzione e azioni a tutela dell’ambiente

Nella scelta tra prevenzione e riparazione è evidente come quest’ultima non può di per sé da sola rappresentare il cardine di una efficiente politica ambientale. Infatti, l’evenienza di un danno all’ambiente, soprattutto di grandi dimensioni, potrebbe non lasciare alcun margine ad azioni di ripristino, soprattutto in quei casi in cui l’*habitat* naturale delle zone colpite dal danno sia stato compromesso in maniera irreversibile.

Non a caso, infatti, è intorno ai principi di precauzione e di prevenzione che, specie nel settore del diritto dell’ambiente, il sistema ordinamentale italo-europeo ha fondato la sua preferenza di azione.

Questo passaggio ci consente di poter prospettare l’astratta possibilità che il principio di precauzione, quale principio generale, possa innervare tutte le sfaccettature del danno ambientale, finanche la quantificazione del danno stesso, proprio come avviene per il principio di correzione alla fonte e il principio del chi inquina paga.

Sotto il profilo del danno, infatti, il Codice distingue due regimi a seconda che il danno ambientale non si sia verificato oppure abbia già esplicitato i suoi esiti dannosi.

Nell’ipotesi di danno non ancora verificatosi, l’art. 304 c.a. disciplina la cd. azione di prevenzione.

Qualora si paventi l’ipotesi di un eco-danno, è previsto l’obbligo per l’operatore eco-responsabile di darne comunicazione all’ente territoriale della zona in cui teme il rischio del danno oltre che al Prefetto della provincia.

La norma presuppone che la minaccia imminente di un danno sia provocata da operatori professionali che esercitano un’attività di impresa con rilevanza ambientale e che sono tenuti a sostenere i costi delle misure necessarie per la prevenzione e la messa in sicurezza delle attività che hanno provocato la minaccia di danno. Se l’operatore non adotta le predette misure o se non è tenuto farlo, il Ministero dell’ambiente ha facoltà di adottare egli stesso le azioni necessarie<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> È una fedele trasposizione dell’art. 5 della Direttiva 35/2004 e deve – allo stesso tempo – considerarsi come norma speculare a quella introdotta dall’articolo successivo in materia di azione di ripristino (art. 305 c.a.), che ripete i dettami dell’art. 6 dello stesso testo comunitario: sull’azione di prevenzione cfr. B. POZZO, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3/2011, p. 103 ss.

Nell'ambito di un'economia virtuosa, pertanto, non è da escludere che potrebbe essere potenzialmente meno oneroso, da un punto di vista di impatto ambientale, una riconversione dell'attività, seppur in prima battuta più costosa da un punto di vista meramente economico-contabile, rispetto all'ipotesi di possibile danno ambientale potenzialmente disastroso. In quest'ottica, si correrebbe il rischio di pagare di più per scongiurare un danno che comporterebbe delle spese in prospettiva superiori. I danni prodotti rappresenterebbero esternalità aziendali negative che dovranno poi essere internalizzate da chi compie l'attività potenzialmente rischiosa o dannosa. A fronte di una elevata probabilità di dover rispondere, converrebbe investire nella previsione, piuttosto che affrontare i costi di ripristino.

Nel caso di danno già verificato, invece, il legislatore prevede a sua volta un regime duale, distinguendo tra le misure di ripristino ambientale (art. 305 ss. c.a.), l'azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale (secondo l'originaria versione dell'art. 311 c.a.).

In base alla disciplina degli artt. 305 ss. c.a., le azioni ripristinatorie sono sottoposte a un procedimento amministrativo di competenza del Ministero dell'ambiente, e nel quale agli enti esponenziali della collettività interessata (enti territoriali e associazioni ambientaliste, purché – con riferimento a queste ultime – dimostrino di essere titolari di un interesse a partecipare al procedimento) è, comunque, riconosciuta la facoltà di prendervi parte, presentando osservazioni e denunce (art. 309 c.a.). Va precisato, però, che l'art. 318 c.a. ha, al contempo, disposto l'abrogazione del previgente art. 9, comma 3, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, il quale prevedeva per le associazioni ambientaliste la possibilità di promuovere l'azione di responsabilità ambientale a fronte dell'inerzia del Comune ovvero della Provincia interessata.

Mentre l'azione di prevenzione e il ripristino ambientale sono misure rivolte unicamente agli "operatori" (art. 302, comma 4, c.a.), le cui attività, "aventi rilevanza ambientale", possano provocare un danno all'ambiente<sup>238</sup>, l'azione risarcitoria, disciplinata dall'art. 311 c.a., ha un ambito soggettivo esteso a "chiunque altro cagioni un danno". Essa prevede per il Ministero dell'ambiente due distinte modalità risarcitorie: l'azione in giudizio o la procedura dell'ordinanza di ripristino *ex artt.* 312 ss. c.c.<sup>239</sup>.

Va *prima facie* osservato come, mentre il sistema civilistico accorda al danneggiato la scelta della tecnica di risarcimento, il Codice dell'ambiente pone a carico

---

<sup>238</sup> La *ratio* di tali interventi è ravvisabile nella circostanza che proprio l'attività imprenditoriale può causare i pericoli maggiori, sotto il profilo ambientale e dello sviluppo sostenibile: cfr. G. D'ALFONSO, *La triplice dimensione del danno ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 286.

<sup>239</sup> Il potere di ordinanza, nella misura in cui si pone come alternativo alla via giudiziaria (art. 315) per la realizzazione del risarcimento in forma specifica, assume un chiaro valore paradigmatico del grado di procedimentalizzazione assunto dall'intera operazione. A cominciare dalla sua iniziativa, che può essere d'ufficio dello stesso Ministro o stimolata da specifica richiesta/denuncia<sup>138</sup> di soggetti terzi (ex art. 309), pubblici (regioni, province e enti locali anche associati), privati (persone fisiche o giuridiche), o collettivi (associazioni ambientali riconosciute ex art. 13 della legge n. 349/1986139), che siano interessati ad attività antropiche suscettibili di determinate criticità ambientali o legittimati alla partecipazione al procedimento volto all'adozione delle relative misure. In merito, G.D. COMPORLI, *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2022, p. 50.

dello Stato l'obbligo di domandare la riduzione in pristino dello stato dei luoghi<sup>240</sup>.

Essa pone come obbligo prioritario a carico dello Stato di domandare il risarcimento in forma specifica e, soltanto ove necessario, la condanna al risarcimento per equivalente pecuniario<sup>241</sup>.

La normativa vigente costituisce il risultato di un *iter* evolutivo che si caratterizza per la progressiva e sempre piú pregnante incidenza del legislatore europeo sull'adeguamento delle discipline dei singoli ordinamenti nazionali. Invero, la necessità di conformare la normativa italiana a quella di provenienza europea ha non soltanto comportato molteplici novelle, ma ha altresí implicato l'instaurazione di due procedure di infrazione che la Commissione europea ha avviato – la prima nel 2007 e la seconda nel 2012 – nei confronti dello Stato italiano, poiché esso non aveva inteso adeguatamente la Direttiva 2004/35/CE, sia nella parte nella quale escludeva la esclusiva funzione ripristinatoria e non anche compensativa del risarcimento sia laddove aveva introdotto un regime di responsabilità oggettiva<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> A norma dell'art. 2058 c.c. la praticabilità della riduzione in pristino dipende dalla domanda del danneggiato e in secondo luogo dalla possibilità (giuridica e fattuale) e, in terzo luogo, dalla non eccessiva onerosità per il danneggiante. Sul risarcimento in forma specifica, cfr. senza pretesa di completezza, P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, cit., p. 911 e M. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, cit., p. 599 ss.

<sup>241</sup> La riparazione in forma specifica, per quanto sia accomunata al risarcimento del danno per equivalente, ha natura e obiettivi diversi. Mentre essa elimina l'effetto materiale della lesione, cioè il danno, quale modificazione della realtà cagionata dall'illecito (c.d. danno-evento), il risarcimento per equivalente compensa le perdite, eliminando gli effetti negativi dell'illecito riconducibili a una valutazione economica (c.d. danno conseguenza). La diversa funzione dei rimedi è confermata dalla circostanza che questi possono concorrere: in merito, cfr. P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, cit., p. 912 s.

<sup>242</sup> Oggetto di contestazione da parte della Commissione era in particolare la previsione dell'art. 311 c.a., la quale, nella sua formulazione previgente, conteneva numerosi riferimenti alla funzione compensativa del risarcimento. In proposito, la Commissione aveva infatti evidenziato che, anche nei casi nei quali la Direttiva ricorre a tecniche di valutazione monetaria, queste dovevano essere previste al solo scopo di determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa, e non allo scopo di sostituire tali misure, tanto meno quelle di riparazione primaria, con il risarcimento del danno. Sí che il disposto dell'art. 311, comma 2, c.a., nella misura nella quale consentiva la sostituzione delle misure di riparazione con il risarcimento per equivalente patrimoniale (e ancorché nel solo caso in cui la riparazione primaria non fosse possibile) era ritenuto contrastante con i principi sanciti dalla Direttiva 2004/35/CE. Più precisamente, nel 2008 la Commissione Europea censurava il governo italiano: 1) per non aver instaurato un regime di responsabilità oggettiva per le attività pericolose, elencate nell'allegato III, violando così quanto prescritto agli artt. 3 e 6 della Dir. 2004/35/CE; 2) per aver previsto all'art. 303, lett. i), D.lgs. n. 152 del 2006 una "causa di improcedibilità" dell'attività di ripristino, ove siano state "effettivamente avviate le procedure di bonifica", laddove l'art. 4 della direttiva (che ne delimita il campo di applicazione) non contemplava una causa di esclusione di tale portata; 3) per aver previsto agli artt. 311, 312 e 313 del T.U. ambiente che, in difetto totale o parziale di ripristino fosse consentito il risarcimento per equivalente pecuniario, laddove la direttiva consentiva la sola *restitutio in integrum*; 4) per aver previsto, all'art. 314, terzo comma, che l'ammontare dell'equivalente patrimoniale da liquidare, potesse essere determinato "proporzionalmente alla somma corrispondente alla sanzione". La circostanza che, con la prima legge di modifica (l. n. 166/2009), il legislatore non abbia posto rimedio alle "censure" piú pesanti (mancata introduzione di un regime di amministrativa o penale applicata responsabilità oggettiva e persistenza dei riferimenti alle misure di risarcimento per equivalente) ha condotto all'avvio della seconda procedura di infrazione, nel 2012.

La contestata incompatibilità veniva superata definitivamente con la l. 6 agosto 2013, n. 97<sup>243</sup>, con la quale si è proceduto all'abrogazione dell'art. 303, comma 1, lett. i), c.a. e, soprattutto, si è attribuita una nuova rubrica all'art. 311 c.a., ora intitolato "Azione risarcitoria in forma specifica", senza più alcun riferimento al risarcimento per equivalente patrimoniale (quantomeno nella rubrica)<sup>244</sup> che, come noto, nella precedente formulazione era previsto come misura sostitutiva qualora l'effettivo ripristino o adozione di misure di riparazione complementare o compensativa fossero in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 c.c. o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti<sup>245</sup>.

#### 4.1. Le modalità di riparazione offerte dal legislatore europeo. Dai principi di analisi economica del danno...

Nel senso di cui sopra, depone anche la disciplina prevista dalla Direttiva europea sulla responsabilità ambientale nel suo Allegato II. Invero, in esso si

---

<sup>243</sup> Nel tentativo di allineare il quadro normativo interno all'indirizzo espresso dalle istituzioni europee, il legislatore italiano è intervenuto con l'art. 5-*bis*, d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modifiche dalla l. 20 novembre 2009, n. 166. La norma appena richiamata, nel modificare la disposizione contenuta nell'art. 311, comma 2, c.a., prevedeva nuovi criteri per il ripristino del danno ambientale maggiormente vicini a quelli indicati nella Direttiva 2004/35/CE e apportava ulteriori elementi di novità non finalizzati specificatamente a far fronte alle critiche mosse dalla Commissione nel procedimento di infrazione. Lo sforzo del legislatore nostrano non ha purtroppo persuaso la Commissione, che indirizzava all'Italia un nuovo parere motivato complementare. Con tale parere, la Commissione confermava che ai sensi della stessa permaneva ancora la possibilità di una sostituzione della riparazione primaria, complementare e compensativa, con il risarcimento pecuniario. Pertanto, la modifica dell'art. 311, comma 2, c.a. non era stata ritenuta sufficiente per far cadere l'addebito mosso con l'iniziale infrazione. Inoltre, la l. n. 166/2009 non era intervenuta sull'art. 303, comma 1, lett. i), c.a., per cui la normativa italiana prevedeva ancora un'esplicita esclusione in taluni casi dell'applicazione delle misure riparatorie, restringendo così notevolmente il campo di applicazione della normativa sulla responsabilità ambientale. In tema, di recente, le riflessioni di M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 71.

<sup>244</sup> La legge europea "cancella" negli artt. 311 e 313 c.a. il richiamo al risarcimento per equivalente monetario, pur "dimenticando" un riferimento a tale forma di ristoro nel testo del primo comma dell'art. 311 c.a. Con la modifica degli artt. 311, commi 2 e 3 e 313 c.a. vengono meno, altresì, i riferimenti all'impossibilità e all'eccessiva onerosità della riparazione, quali criteri di accesso, nel sistema previgente, al risarcimento per equivalente. Cfr. in merito, R.F. IANNONE, *La quantificazione del danno ambientale*, in M. PENNASILICO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 312.

<sup>245</sup> Per un'analisi della previgente disciplina, da un punto di vista processualciviltistico, cfr. D. DI CARLO, *Profili di diritto processuale civile*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, p. 437 ss. L'art. 25 della legge europea ha eliminato l'equiparazione tra il risarcimento per equivalente (ossia in termini pecuniari) e la riparazione del danno, statuendo che questa deve essere sempre effettuata. Pertanto, qualora il ripristino delle condizioni ambientali originarie o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa siano stati in tutto o in parte omessi, o comunque attuati in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro provvederà a una valutazione monetaria dei costi necessari per dare effettiva attuazione al ripristino e alle misure anzidette. Inoltre, al fine di procedere alla realizzazione degli stessi, il Ministero potrà agire nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti. Si evince che, nel rimuovere i riferimenti al risarcimento del danno per equivalente pecuniario (sussistenti nella previgente disciplina) e nel prevedere che il danneggiante sia tenuto a ripristinare la precedente situazione o che, in mancanza, si proceda alla riparazione a sue spese, il legislatore si è finalmente allineato ai principi europei, secondo i quali le misure di riparazione non possono essere sostituite dai risarcimenti pecuniari: cfr. G. D'ALFONZO, *La triplice dimensione del danno ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 287.

prevede che la riparazione del danno ambientale sia funzionale – oltre a riportare le risorse naturali alle condizioni originarie (cd. riparazione primaria) ovvero, ove tale opzione non sia integralmente percorribile, a ottenere in altro sito un livello di risorse analogo a quello originario del sito alterato (cd. riparazione complementare) – a compensare la perdita temporanea di risorse e servizi ambientali dal momento in cui si verifica il danno a quello in cui si completa l'esecuzione della riparazione primaria o di quella complementare (cd. riparazione compensativa)<sup>246</sup>.

Il criterio della monetizzazione viene, dunque, utilizzato non al fine del calcolo del *quantum* del risarcimento per equivalente, bensì quale strumento di identificazione delle misure riparatorie, come peraltro chiarito anche dalla giurisprudenza di legittimità<sup>247</sup>.

Per determinare la quantità e la tipologia (ossia la “portata”) delle misure di riparazione complementare e compensativa da realizzare, l'Allegato III individua tre metodi di valutazione da seguire in obbligatoria successione. I primi due mirano a raggiungere una “equivalenza” tra i benefici associati alle misure di riparazione (crediti) e le perdite di risorse e servizi naturali (debiti), e precisamente: il metodo equivalenza risorsa-risorsa (*Resource Equivalency Analysis*-REA), che individua azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità tali da compensare quelli danneggiati e il metodo equivalenza servizio-servizio (*Habitat Equivalency Analysis*-HEA), che consente di selezionare risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo e/o sostitutivo a quelli danneggiati<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> In merito, cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 116.

<sup>247</sup> Cass., 20 luglio 2016, n. 14935, in *Foro it.*, 2017, I, p. 1406, con nota redazionale di A. PALMIERI che, nel ripercorrere anche le modifiche dell'art. 311 c.a. intervenute con la legge n. 97 del 2013 per neutralizzare la nuova contestazione europea del 2012, afferma che “ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito per equivalente pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4”. Nello stesso senso si vedano anche: prima Cass., 13 agosto 2015, nn. 16806 e 16807 e Cass., 6 maggio 2015, nn. 9012 e 9013, in *Danno e resp.*, 2016, p. 638 e ss., con il commento di D. COVUCCI e dopo Cass., 21 settembre 2017, n. 21936, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 704, con nota di B. POZZO.

<sup>248</sup> Il “6th Framework Programme of the European Commission” ha finanziato il progetto REMEDE (*Resource Equivalency Methods for assessing Environmental Damage in the EU*), che ha elaborato 18 studi al fine di agevolare la concreta applicazione dei criteri previsti dall'Allegato II della Direttiva (corrispondente all'Allegato 3, parte sesta, D.Lgs. n. 152/2006). In particolare, tra questi studi si segnalano: il Deliverable n. 5: Legal analysis (2006); il Deliverable No. 6A: Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications (2007); e il Deliverable n. 13: Toolkit for performing Resource Equivalency Analysis to Assess and Scale Environmental Damage in the European Union (2008). Le linee guida prodotte dal progetto REMEDE (reperibili su [https://www.slu.se/globalassets/gamla\\_strukturen/externwebben/ltj-fakdok/landskapsarkitektur-planering-och-forvaltning/personal/cv/jesper-persson/projekt/litteraturtips/remede\\_d13\\_toolkit\\_310708.pdf](https://www.slu.se/globalassets/gamla_strukturen/externwebben/ltj-fakdok/landskapsarkitektur-planering-och-forvaltning/personal/cv/jesper-persson/projekt/litteraturtips/remede_d13_toolkit_310708.pdf)) sottolineano come vi siano molti aspetti comuni tra la valutazione del danno ambientale effettuata con i metodi di equivalenza risorsa – risorsa o servizio – servizio ed il processo di analisi del rischio ecologico (ERA), ma sottolinea anche le differenze che esistono tra i due processi in ambito europeo la valutazione del rischio ecologico (ERA) è tipicamente predittiva e finalizzata a valutare possibili effetti avversi, mentre la valutazione del danno ambientale deve invece considerare eventi già avvenuti e questa differenza influenza il modo in cui le due valutazioni vengono effettuate. Esistono importanti similitudini sia a livello concettuale che pratico tra il processo di analisi di rischio ecologico - ERA e la REA utilizzata nella valutazione del danno ambientale. Diverse fasi svolte nell'analisi di rischio possono sovrapporsi alle fasi di determinazione/quantificazione del danno nella “Resource Equivalency Analysis”. Sia nella valutazione del danno che nel rischio di danno, ad esempio, è necessario raccogliere informazioni dettagliate riguardanti il contatto tra le comunità biologiche ed i fattori di stress ed in una dettagliata caratterizzazione degli stessi fattori di stress, in termini di potenziali effetti, meccanismi di trasporto, percorsi di

Il metodo di equivalenza ha un largo impiego negli USA, dove l'*Habitat Equivalency Analysis* (HEA) si fonda su criteri di misurazione analitica degli effetti subiti da un ambiente specifico a seguito di un'azione dannosa, al fine di definire le condizioni operative di ripristino delle aree danneggiate mediante un progetto di compensazione coerente con il tipo e l'entità delle risorse ambientali deteriorate a causa dell'evento dannoso. Qualora il metodo HEA non sia utilizzabile, l'individuazione di misure alternative richiede che il giudizio di equivalenza sia effettuato con altri metodi, basati su un termine medio di paragone<sup>249</sup>. Infatti, in via subordinata e residuale, si possono adottare metodi di valutazione alternativa del rapporto di equivalenza (*Value Equivalency Analysis*-VEA), basati per lo più su criteri di valutazione monetaria, che stimano il danno ambientale secondo metodologie dell'analisi economica e ne convertono il "valore" in una unità di misura (*metric*) monetaria. L'Allegato III – come pure l'Allegato II della Direttiva – ne menziona due varianti: il metodo "valore-valore", che converte in valuta i valori di uso e non uso delle risorse/servizi compromessi, e quindi seleziona un progetto di riparazione che fornisca unità di risorse/servizi naturali il cui valore (in termini di aumento degli usi umani dell'ambiente) sia equivalente al valore di quelle perdute. Qualora, invece, la valutazione delle risorse e/o servizi naturali danneggiati non sia praticabile o non sia eseguibile in tempi o costi ragionevoli, è previsto il metodo "valore-costi" calcola il valore del danno ambientale residuale in termini monetari e, quindi, seleziona misure di riparazione "il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti" (Allegato III, punto 1.2.3).

Si ribadisce che quale che sia la tecnica alternativa adottata, in ogni caso, l'utilizzo del denaro come "*metric*" non autorizza alcun risarcimento pecuniario, ma vale solo come criterio per valutare e graduare le concrete misure di riparazione<sup>250</sup>, come precisato anche dalla giustizia amministrativa<sup>251</sup>.

Infine, e in ogni caso, i costi delle misure di riparazione (primaria, complementare e/o compensativa) non devono essere "sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati" (Allegato III, punto 1.3.3, lett. b) e, comunque, non potranno mai superare il "valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei

---

esposizione, fonti e distribuzione nell'ambiente. In merito, il documento *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, 2016, p. 92 s.

<sup>249</sup> R.F. IANNONE, *La quantificazione del danno ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 312.

<sup>250</sup> Invero, se si tiene conto dell'ulteriore dato che il pagamento di una somma di denaro può essere preteso dallo Stato solo quando il responsabile dell'inquinamento abbia omesso di adottare le indicate misure di riparazione o le abbia realizzate in modo incompleto o difforme dai tempi e dalla modalità prescritte e a titolo non risarcitorio ma di recupero dei costi sostenuti o da sostenere per l'esecuzione in danno<sup>134</sup>, si ha piena percezione della completa espunzione del risarcimento per equivalente<sup>135</sup> da un assetto rimediabile che è ormai interamente incentrato (come ha cura di precisare l'art. 311, comma 1) sul ripristino dello *status quo ante* e incanalato nelle opzioni procedurali esaminate: sul punto, le riflessioni di G.D. COMPORZI, *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*, cit., p. 49 s.

<sup>251</sup> Come precisato da Cons. Stato, Sez. consultiva degli atti normativi, nel parere 3 novembre 2016 n. 2491, in merito cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, p. 279.

servizi perduti”, anche alla luce delle opzioni ragionevoli di riparazione identificabili secondo le migliori tecnologie disponibili (Allegato III, punto 1.3.1).

L'accoglimento di tale impostazione nella Direttiva eurounitaria e nel Codice dell'Ambiente confermerebbe l'adesione alla dottrina economica di matrice statunitense, che ha trovato larga applicazione nella disciplina ambientale. In questa prospettiva, una lettura tesa a preservare l'unitarietà del modello prescelto avrebbe suggerito di non impiegare direttamente il criterio individuato dall'art. 311, comma 3, c.a., quale parametro di quantificazione del danno, bensì di adottare quel metodo per la scelta delle misure di riparazione da applicare.

La apparente divagazione in tema di analisi dei costi del danno ambientale conduce a considerare che a fondamento di questa disciplina vi sia l'idea che le perdite economiche conseguenti al danno ambientale siano restituite alla collettività in forme tali da poter essere godute da tutti i soggetti interessati e non solo da coloro che abbiano dimostrato di essere pregiudicati per non aver potuto usufruirne nel periodo successivo al danno occorso.

Questa idea pare coerente con l'impostazione accolta nella prima parte del presente scritto, che ambiva a individuare una platea più ampia dei soggetti titolari di un interesse rilevante per il sistema giuridico nei confronti dell'ambiente.

Invero, ferma la riparazione specifica (*ex* art. 311, primo comma, c.a. e artt. 2043 ss. c.c.), l'eventualità del risarcimento monetario mantiene comunque l'attuale l'importanza della sua quantificazione: non solo a scopo preventivo-compensativo o di omologazione decisoria (*ex* art. 3 cost.), non solo per ponderarne un'eventuale assicurazione<sup>252</sup>, che si è visto essere anche una possibile “via di fuga” all'adozione di necessarie misure di prevenzione e di riparazione, ma anche e soprattutto come strumento di giusta identificazione delle misure riparatorie.

Quindi, se è vero che il legislatore propende verso forme di tutela che mirano a una reintegrazione delle risorse, *sub* specie ripristino dello stato dei luoghi alla situazione preesistente al verificarsi dell'evento dannoso (ripristino ambientale *ex* art. 313, comma 1, c.a.), non è men vero che nella considerazione delle forme di risarcimento pecuniarie, che comunque continueranno a essere rilevanti nei termini di cui sopra, vada anche in questa circostanza rispettata la natura della responsabilità ambientale, quale responsabilità polifunzionale.

---

<sup>252</sup> Un problema, questo, senz'altro spinoso quando l'offesa è collettiva cfr. C. BALDASSARRE-P. PARDOLESI, *Sulla parabola del risarcimento da danno ambientale*, p. 487 ss.). Sul rapporto fra risarcimento del danno ambientale e assicurazione cfr., A. BERTELLE, *I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio*, in *Dir. ec. assicur.*, 2000, 325; P. BAVARESCO, *Danno ambientale e assicurazione: dall'inquinamento al danno ambientale*, in *Dir. ec. assicur.*, 1999, 375; W. PFENNINGSTORF, *L'assicurazione r.c. danni da inquinamento*, in *Assicur.*, 1991, I, 48; M. MANDÒ, *L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18, l. n. 349/86*, in *Riv. critica dir. privato*, 1988, 799; G. VOLPE PUTZOLU, *I problemi del danno e della r.c. da inquinamento*, in *Dir. pratica assicur.*, 1985, 399; M. CECOVINI, *Inquinamento ambientale. La tutela assicurativa*, in *Dir. pratica assicur.*, 1982, 260; D. DE STROBEL, *Inquinamento e assicurazione. Necessità di una scelta*, in *Dir. pratica assicur.*, 1980, p. 481. In generale, sul rapporto fra assicurazione e responsabilità civile, per tutti, S. LANDINI, *Assicurazione e responsabilità*, Milano, 2004; F.D. BUSNELLI, *Le nuove frontiere dell'assicurazione e il principio di precauzione*, in AA.VV.: *Gli strumenti di precauzione: nuovi rischi, assicurazione e responsabilità* (a cura di G. COMANDÉ), Milano, 2006, p. 1 ss.; G. COMANDÉ, *L'assicurazione e la responsabilità civile come strumenti e veicoli del principio di precauzione*, *ivi*, Milano, 2006, p. 23 ss.; P. CORRIAS, *Responsabilità civile e contratto di assicurazione?*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, p. 245 ss.

#### 4.2. ...Alla natura polifunzionale del danno ecocaratterizzato

Si è osservato in precedenza come la particolare natura del bene ambiente e la mancanza di una sua valutazione di mercato (Cap. I, § 2.1) rendano in concreto difficile individuare i criteri di quantificazione del valore ambiente.

Nonostante la “messa all’angolo” del risarcimento per equivalente pecuniario, l’individuazione dei criteri di monetizzazione del danno ecocaratterizzato mantengono una loro importanza, quantomeno per due ordini di ragioni: in primo luogo per dare un valore al deterioramento ambientale, anche e soprattutto ai fini di una sua quantificazione in sede di contenzioso (sia giudiziale, sia stragiudiziale); in secondo luogo, e questa ragione attiene all’economia d’impresa, per orientare la decisioni dei possibili *polluters* (in primo luogo, le imprese) per rendere la loro produzione funzionale al rispetto dell’ambiente<sup>253</sup>.

È vero che il problema del risarcimento per equivalente va incontro a difficoltà derivanti dall’assenza di mercati per bene oggetto di tutela che rendono ardua la ricerca di criteri che possano essere utili determinare il *quantum* risarcitorio<sup>254</sup>. Proprio per tale ragione, la necessità di elaborazione di tali criteri rimane urgente, soprattutto nella consapevolezza dell’importanza del tema delle stime nel più ampio *genus* della responsabilità civile.

La scelta di criteri di quantificazione adeguati è anche necessaria per incentivare il danneggiante a tenere una determinata condotta; se la quantificazione fosse troppo bassa rispetto al risparmio o al guadagno del *polluter* che gli deriva da una determinata attività inquinante, questo non costituirebbe valido incentivo per il danneggiante per evitare il medesimo danno in futuro. In quest’ottica i criteri di quantificazione del danno consentono alla responsabilità di assumere quella sua ormai connaturata funzione preventiva<sup>255</sup>.

Il problema della definizione del Valore Economico Totale (VET), cioè del valore di tutte le componenti delle risorse naturali e su cui anche più sopra (Cap. I § 2.1.), ha da sempre interessato il mondo dell’economia negli ultimi anni e il susseguirsi di tassonomie diverse fra loro ne ha reso astrusa la sua identificazione.

Accogliendo come tassonomia ai fini del presente studio quella che stima il VET nel valore d’uso e non valore di non uso, come già indicato *supra*, il danno ambientale si può tradurre nel benessere collettivo perduto o rinunciato<sup>256</sup>. Onde

---

<sup>253</sup> In merito, le riflessioni di M. ALBERTON, *La quantificazione del danno ambientale*, cit., *passim* e spec. p. 177.

<sup>254</sup> Nella Convenzione di Lugano, in particolar modo nell’*explanatory report*, sanciva che il danno diretto all’ambiente non si riteneva suscettibile di valutazione economica: “such damage cannot be evaluated financially”. La Convenzione preso atto della difficoltà di valutare finanziariamente l’ambiente optava per raggiungere un ambiente almeno equivalente. Cfr. B. POZZO, *Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell’)*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Agg., II, 1, Torino, 2003, p. 114.

<sup>255</sup> In merito, B. POZZO, *op. ult. cit.*, p. 113.

<sup>256</sup> Nella letteratura economica, la variazione di benessere è definita attraverso due misure, la variazione compensativa e la variazione equivalente: in punto Cfr. M. ALBERTON, *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale*, cit., 177 e ivi nt. 30. L’Autrice testualmente afferma che la valutazione del danno

compensare tale contrazione, la somma liquidata “deve fornirne un flusso di utilità equivalente”.

A tal fine, l'analisi economica consegna modelli operativi molto diversi fra loro che, considerati singolarmente, non sempre permettono di inquadrare tutte le componenti del VET; pertanto, si propende verso un loro utilizzo integrato.

Il primo si basa sulle preferenze rivelate dalla domanda del bene ambientale compromesso, desunte dal suo prezzo di mercato (metodo dei prezzi di mercato) o, se assente, dal valore derivato dei fattori di produzione (metodo delle funzioni di produzione), del complementare privato oggetto di scambio (metodo dei prezzi edonici) o in riferimento alle spese necessarie per la fruizione del bene stesso (metodo dei costi di viaggio)<sup>257</sup>.

Restano a esso sussidiari i metodi delle preferenze imputate e dichiarate. Rispettivamente, i metodi delle preferenze imputate traggono l'interesse dell'utenza dalla disponibilità individuale a sostenere le spese difensive (metodo delle spese difensive) o quando sia tecnicamente possibile individuare i costi di ripristino o di sostituzione della risorsa ambientale danneggiata (specialmente quando si tratta di danni a beni riproducibili senza mercato o con un valore di mercato inadeguato rispetto alle esigenze della valutazione pubblica: cd. metodo dei costi di ripristino e metodo dei costi di sostituzione) o, ancora quando il deterioramento ambientale ha delle ripercussioni sulla salute umana, declinato anche nel rapporto intercorrente tra modifiche alla qualità ambientale e la mortalità dei soggetti (metodo del costo della malattia, integrato con il metodo del capitale umano). I metodi delle preferenze integrate, infine, traggono la loro base da alcune metodologie fornite dalla letteratura economica che individua le preferenze dei soggetti sulla base di un'indagine, creando dei “mercati simulati”. Si tratta di una valutazione contingente mediante campionamento statistico<sup>258</sup>, utile soprattutto allorché il danno recato al bene ambiente non sia ripristinabile, in quanto consente di cogliere i valori passivi attribuiti alla risorsa ambientale.

La difficile declinazione giuridica dei criteri economici esposti – tra *deficit* informativi e approssimazioni nel calcolo – ha portato il legislatore domestico a prediligere convenzioni liquidative.

Invero, si nota come dal susseguirsi della normativa in materia vi è stata una tendenza verso metodi equitativi – come *sub* art. 18, sesto comma, l. 349/1986, che orienta la discrezionalità giudiziale *ex* artt. 2056 e 1226 c.c. (si è detto, secondo la “gravità della colpa individuale”, il “costo necessario per il ripristino” e il “profitto conseguito dal trasgressore”) – oppure forfettari oppure, ancora, che propendono verso la stima del danneggiamento in una somma non inferiore alla sanzione pecuniaria amministrativa o penale applicata (secondo il previgente

---

ambientale “deve tendere all'individuazione dell'equivalente monetario (...) [consistente] nella somma che permette di acquisire beni in grado di fornire un flusso di utilità equivalente a quello perduto”.

<sup>257</sup> In merito a tali metodi di valutazione, si veda M. ALBERTON, *op. cit.*, p. 179 e *ibidem* i richiami in nt. 33 ss.

<sup>258</sup> Cfr. M. ALBERTON, *op. cit.*, 167 ss.

art. 58, terzo comma, D.lg. 152/1999<sup>259</sup>) oppure al suo triplo (secondo il previgente art. 314, terzo comma, secondo e terzo periodo, c.a.)<sup>260</sup>.

Si deve piuttosto al legislatore eurounitario l'approccio sostanzialista, infine recepito dal Codice dell'Ambiente, laddove si parametrizza il risarcimento equivalente al "valore monetario" (c.d. metodo valore-valore) delle risorse naturali compromesse (acqua, specie e habitat naturali protetti) oppure al costo della misura riparativa (c.d. metodo valore-costi; cfr. art. 1.2.3 Allegato II alla Direttiva 2004/35/CE e art. 1.2.3 Allegato III al c.a.)<sup>261</sup>.

Vero è che, assente un sistema consolidato, la quantificazione del danno ambientale è "ancora legata alla sensibilità del singolo giudice" e "alle caratteristiche delle [...] fattispecie"<sup>262</sup>.

Pertanto, il *quantum debetur* non può semplicemente configurarsi come conversione del pregiudizio subito in valori monetari, essendo la liquidazione del danno mediata dalla funzione che di volta in volta si chiede al risarcimento del danno di assumere e dai parametri che a tal fine si scelgono.

A tal proposito, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che integra danno all'ambiente anche il danno derivante *medio tempore* dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta: si tratta delle cd. "provviste provvisorie", ravvisandone la *ratio* nell'impossibilità di interventi di ripristino, pur se tempestivi, di eliminare quello speciale profilo di danno conseguente alla perdita della fruibilità della risorsa naturale compromessa dalla condotta illecita<sup>263</sup>. Tale danno si verificherebbe nel momento in cui tale condotta si verifica e perdurerebbe fintantoché non venga ripristinato lo *status quo ante*<sup>264</sup>.

---

<sup>259</sup> Ai sensi dell'art. 58, terzo comma del d.lg. 152/1999 in tema tutela delle acque era previsto, infatti, che nel caso in cui non fosse possibile una precisa quantificazione del danno, lo stesso si presumeva *iuris tantum* di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Era poi prevista una modalità di quantificazione del danno nell'ipotesi di irrogazione di pena detentiva.

<sup>260</sup> Cfr. S. POLI, *Commento all'art. 300. Danno ambientale*, in V. ITALIA (a cura di) *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008 257 ss.

<sup>261</sup> Per un approfondimento sulle tecniche di quantificazione si rinvia a V. GIAMPIETRO, *Danno ambientale: breve disamina degli eterogenei criteri di valutazione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, p. 811 ss.; ID., *I criteri di quantificazione nel TUA: l'Europa si allontana*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, p. 53 ss.; ID., *Riflessioni sui criteri di valutazione tecnica dell'inquinamento (e del disastro) ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, p. 75 ss. Sul punto, cfr. anche Cass., 22 marzo 2011, n. 6551, in *Resp. civ. prev.*, 2012, p. 1588 ss.

<sup>262</sup> Con questa nota critica, P. LIBERATORE, *Valutazione economica del danno ambientale*, in *Ambiente sviluppo*, 2006, pp. 124-127 suggerisce l'adozione di un sistema tabellare, sulla falsariga delle griglie parametriche adottate oltreoceano. Implementate nel 1986 dal DOI (Department of the Interiors), esse offrono infatti una duplice procedura di calcolo - l'una semplificata e standardizzata (c.d. *Type A assessment*), l'altra "on a case by case basis" (c.d. *Type B assessment*) - secondo la dimensione del danno (cfr. B. POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, cit., p. 209 ss.). Nello stesso senso anche M. ALBERTON, *op. cit.*, p. 241 ss. e spec. p. 296.

<sup>263</sup> La *ratio* della risarcibilità delle perdite provvisorie è ravvisabile nel fatto che qualsiasi intervento di ripristino ambientale, per quanto tempestivo possa essere, non potrà eliminare il profilo di danno conseguente alla perdita di fruibilità della risorsa naturale compromessa. In merito, le riflessioni di M. ALBERTON, *op. cit.*, p. 237.

<sup>264</sup> Cass. pen., 2 maggio 2007 n. 16575, in *Resp. civ. prev.*, p. 2080. Punto di partenza della vicenda giudiziaria conclusasi con la sentenza in commento è la decisione del 3 luglio 2003 del Tribunale monocratico di Livorno che ha ritenuto penalmente responsabili dell'illecita esecuzione del ripascimento artificiale della spiaggia di Cavo (Elba): il sindaco del Comune di Rio Marina, i due assessori comunali competenti ed il progettista direttore dei lavori; condannandoli al risarcimento dei danni in favore del Ministero

Quanto sopra affermato, se da un lato aiuterebbe a comprendere la reale portata del danno ambientale, ne dimostra la difficile quantificazione per la presenza di plurime voci cui dar conto nella sua determinazione. Ciò induce quindi a una necessaria valutazione delle istanze sociali che un danno eco-caratterizzato comporta.

Invero, una definizione di danno non può che fare riferimento alla variazione di benessere che esso implica, sia nei confronti dei fruitori esistenti dell'ambiente sia nei confronti di coloro che ne avrebbero potuto usufruire in futuro.

Piú precisamente, il danno ambientale – anche in virtù di una lettura che sia quantomeno alienata con la teoria economica come sommariamente sopra accennata – andrebbe concepito come la perdita di benessere subita da alcuni individui per effetto dei mutamenti causati dall'azione di altri soggetti.

La valutazione degli aspetti economici legati ai beni ambientali costituisce un elemento essenziale per la quantificazione monetaria di fenomeni di danno e presuppone l'acquisizione del concetto di ambiente e delle relazioni esistenti tra componenti ambientali e sistema economico<sup>265</sup>.

Tuttavia, se ci limitassimo ad ammettere che la perdita di benessere sia il termine essenziale di riferimento per la valutazione economica del danno ambiente, si trascurerebbe un tassello essenziale dell'analisi appena svolta: la perdita di coloro che non percepiscono oggi la riduzione del proprio benessere per il fatto che non esistono.

In altre parole, la quantificazione del danno ambientale non può non tenere conto del sacrificio subito da coloro che di quella risorsa non godranno mai in

---

dell'Ambiente (ora denominato della Tutela del territorio e del mare), del Comune di Rio e del proprietario di un albergo sito in prossimità della spiaggia. I lavori "incriminati" erano stati deliberati dalla Giunta comunale di Rio Marina al fine di contrastare i fenomeni di erosione e di ingressione marina che interessavano alcuni tratti della costa ed erano stati realizzati dall'impresa esecutrice dei lavori mediante lo sversamento, sulla spiaggia interessata, di materiale ferroso misto a sabbie ferrifere trasportate da terra nonché di limo ferrifero dragato dal fondale del porto. Secondo il giudice di primo grado, la cattiva esecuzione dei lavori, ascrivibile alla tipologia di materiale utilizzato (discarica di circa 40.000 tonnellate di materiale di scarto di miniera), aveva determinato un intorbidamento persistente del tratto di mare prospiciente la spiaggia, un danno irreparabile alla flora ed alla fauna marina con gravi effetti di carattere estetico sull'intero paesaggio della località balneare e, conseguentemente, un danno patrimoniale al titolare di un albergo ubicato in prossimità della spiaggia, costretto alla chiusura dell'attività di ricezione turistico-alberghiera. La Corte di Appello di Firenze, in totale riforma della pronuncia di primo grado, dopo aver assolto gli imputati revocava le statuizioni civili avendo ritenuto incerto e non comprovato il danno ambientale. La Corte osservava che, grazie alla sollecita interruzione dei lavori dovuta all'intervento dell'autorità giudiziaria ed al potere di decantazione dell'ambiente marino, il danno provocato dall'intervento di ripascimento era solo temporaneo e circoscritto. I giudici di secondo grado respingevano, inoltre, la domanda risarcitoria avanzata dall'albergo in quanto non sorretta da prove adeguate. La Suprema Corte di Cassazione con la sentenza in commento ha sostanzialmente confermato la decisione di primo grado che aveva accolto, tra l'altro, il ricorso dell'albergo dichiarando la risarcibilità del danno da questi subito e ritenendo sufficiente, ai fini della condanna, l'accertamento di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose. Non è stata ritenuta, quindi, necessaria la prova dell'effettiva sussistenza dei danni e del nesso causale tra questi e l'azione dell'autore dell'illecito. Nello stesso senso anche Cass., 10 marzo 2008, n. 10118 in *Dejure* e in *Diritto e Fiscalità dell'assicurazione*, 1/ 2009, p. 250 con nota di D. DE STRÖBEL.

<sup>265</sup> Peralto, questa asserzione ben si concilia con quanto affermato sulla concezione dell'ambiente, quale bene unitario, immateriale, trasversale e relazionale, di cui si è ampiamente trattato nel Capitolo I del presente lavoro. La dimensione relazione, in quel caso, era stata vista come sistema di interrelazione e processi di azioni e retroazioni tra risorse. In questo caso, invece, si fa riferimento a una dimensione di relazione fra sistemi e categorie.

quanto soggetti non esistenti al momento del verificarsi dell'evento dannoso. Questa perdita di benessere che si rivolge al futuro ha di certo a che fare con il piú volte richiamato valore di non uso, *sub specie* valore di lascito delle risorse ambientali<sup>266</sup>. Invero, se la tutela dell'ambiente, come si è osservato in principio, si realizza – anche – attraverso doveri di natura intergenerazionale, per contro, anche la tutela delle generazioni – presenti e future – si svolge attraverso una corretta quantificazione del danno ambientale<sup>267</sup>.

Pertanto, nella valutazione del danno ambientale è necessario considerare, come sopra è stato ricostruito, che esso è di natura molteplice, perché formato da diverse componenti frutto delle plurime istanze sociali di cui occorre dar conto.

Considerare i soli benefici derivanti dall'uso di una data risorsa ai fini della valutazione del danno può comportare, in taluni casi, una sottostima del suo valore economico complessivo. È il caso di un'area naturale se si fa esclusivo riferimento all'utilità percepita dai frequentatori attuali. In tal modo, infatti, verrebbero trascurati i benefici di coloro che, pur non avendo ancora usufruito del bene, potrebbero farlo in futuro, qualora questo venisse conservato.

Secondo la dottrina economica, del resto, il danno ambientale è costituito da “una perdita di benessere rispetto al livello assicurato dalla preesistente qualità dell'ambiente”<sup>268</sup>. Esso non produce effetti soltanto sul reddito, sul patrimonio o sull'occupazione, ma anche, per esempio, sulla fruizione di beni collettivi ovvero sulla semplice, ma non banale, consapevolezza del degrado ambientale. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi, la valutazione del danno ambientale richiede non solo la quantificazione economica dei costi di ripristino, ma anche dell'indennizzo per la perdita di un determinato livello di benessere cui la collettività è costretta a rinunciare e, conseguentemente, l'attribuzione di un valore monetario alle componenti ambientali, il cui danneggiamento provoca un costo o una perdita alla collettività, presente e futura<sup>269</sup>.

Sul punto, occorre spendere qualche parola in piú per tuzioristica chiarezza espositiva.

---

<sup>266</sup> Nella valutazione di una risorsa ambientale è, in ogni caso, importante verificare, prioritariamente alla fase di valutazione economica, l'effettiva rilevanza delle diverse componenti di valore in termini di contributo al valore economico totale. È quindi chiaro che l'applicazione di un principio di parsimonia e di efficienza nella stima del valore economico totale assume particolare rilevanza nel caso della stima degli effetti del danno ambientale. In merito, il documento a opera dell'ANPA, *Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni, Manuali e linee guida*, 12/2002, p. 31.

<sup>267</sup> Cfr. R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali*, cit., p. 87.

<sup>268</sup> In merito, cfr., *inter alia*, sul punto cfr. M. FRANZINI, *I metodi di valutazione economica e il danno ambientale: le ragioni di un difficile rapporto*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 2006, p. 362; F. NUTI, *Problemi posti dalla valutazione economica del danno ambientale. (In particolare in sede giudiziaria)*, in B. POZZO (a cura di) *Diritto ed Economia dell'Ambiente*, cit., 2005, p. 99 e ss.; I. MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, 2000, *passim* e spec. p. 67 s.

<sup>269</sup> Sul punto cfr. M. FRANZINI, *I metodi di valutazione economica e il danno ambientale*, cit., p. 362 e ss. V. anche Cfr. M. ALBERTON, *op. cit.*, p. 167 ss., nonché F. NUTI, *Problemi posti dalla valutazione economica del danno ambientale*, cit., p. 99 e ss. Cfr. P. LIBERATORE, *La quantificazione economica del danno ambientale nel Dlgs. n. 152/2006*, cit., p. 377.

È noto come ai fini dell'attribuzione della responsabilità da danno ambientale, il criterio del rischio incontra un limite nella prevedibilità dell'evento di danno e, dunque, un limite nella calcolabilità dello stesso, con la conseguente esclusione della possibilità di riversare i costi delle misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale sull'imprenditore in situazioni di incertezza scientifica<sup>270</sup>.

Sul piano assiologico, è noto come i principi di prevenzione e di precauzione sono indici della tendenza, sempre più diffusa nell'ordinamento italo-europeo, ad anticipare la soglia di reazione rimediabile rispetto al verificarsi del danno, come si è visto sopra, nel segno del superamento di una logica meramente risarcitoria, fondata sull'esclusiva operatività *ex post* del principio "chi inquina paga"<sup>271</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3-ter c.a., anche i soggetti privati devono tutelare il bene ambiente attraverso un'azione informata al principio di precauzione, ma il rispetto di tale obbligo non deve necessariamente tradursi nell'obbligo dell'operatore di adozione immediata di una misura di cautela, quanto nell'obbligo di informazione della situazione di rischio<sup>272</sup>. In questo senso un'azione informata al principio di precauzione si sostanzia nell'obbligo dell'operatore di condividere tutte le informazioni e le conoscenze possedute circa gli effetti danno di una determinata attività.

Va quindi osservato che l'applicazione del principio di precauzione richiede che il rischio debba essere individuato sulla base di una valutazione scientifica obiettiva<sup>273</sup>. In quest'ottica l'art. 301 c.a. stabilisce che l'attività precauzione si

---

<sup>270</sup> Cfr. in merito le conclusioni dell'Avvocato Generale Miguel Póaires Maduro del 14 settembre 2004 nella causa C-41/02, reperibili su <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49491&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3345245> in cui ha affermato che occorre una "distinzione tra valutazione e gestione dei rischi, la prima spettante alla scienza e la seconda alla politica", con la conseguente possibilità, in casi estremi, che "una decisione presa a livello comunitario a titolo di gestione del rischio può discostarsi dalle conclusioni a cui è pervenuta la scienza": ma con la assoluta necessità, in questo caso, che le ragioni politiche della decisione siano "chiare e distinte dalle valutazioni scientifiche", e con la precisazione che "il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nel ricorso al principio di precauzione è tanto più ristretto, quanto più essi si allontanano dall'analisi scientifica e si basano sul giudizio politico". Sul piano strettamente giurisdizionale, il parametro da utilizzare al fine di effettuare il controllo giudiziario anche su queste scelte di natura politica è quello c.d. di "ragionevolezza": cfr. sul punto L. BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 6/2006, Milano, pag. 814 e ID., *Il principio di precauzione e la legislazione ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 6/2003, p. 30, nonché L. BUTTI-L. DE BIASE, *Nanotecnologie, ambiente e percezione del rischio*, Milano, 2005, p. 18 ss.

<sup>271</sup> Cfr. A.G. ANNUNZIATA, *Danno ambientale, legittimazione ad agire e tutela inibitoria*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 316. In merito, le considerazioni svolte in tema tutela inibitoria nel Cap. III § 1.

<sup>272</sup> L'obbligo di informazione grava anche sulle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente: è stato ritenuto che sia necessaria la concreta ed effettiva osservanza del dovere loro imposto di divulgare in maniera puntuale e tempestiva le informazioni detenute anche quale strumento per arginare informazioni false o comunque non veritiere. Ciò nella convinzione che una maggiore trasparenza ambientale e soprattutto una più estesa «informazione di qualità», o meglio «qualificata», come dovrebbe essere quella proveniente da soggetti istituzionali, possa contribuire a promuovere una maggiore sensibilizzazione che poggia necessariamente su una corretta percezione delle problematiche ambientali. In questi termini, S. VERNILE, *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in *Diritto dell'economia*, 3/2019, p. 345 ss.

<sup>273</sup> In questo contesto diviene quindi fondamentale la distinzione fra certezza scientifica e incertezza scientifica. V'è chi ha sostenuto che il principio di precauzione segnerebbe "l'irreversibile passaggio dalla soggezione alla scienza certa alla regolazione della scienza incerta" (in parola, L. BUFFONI, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale*, cit., p. 12. Sui profili di incertezza "oggettiva" e "soggettiva"

fondi su una valutazione scientifica obiettiva preliminare all'apertura del procedimento esercitata da organismi tecnici *ad hoc*.

Una volta verificatosi il rischio, la scelta del livello di rischio accettabile e, quindi, della misura da adottare è demandata a una valutazione puramente discrezionale del Ministro dell'Ambiente che viene temperata da regole che sono al contempo limiti all'esercizio del suo potere discrezionale e parametri entro cui valutare la legittimità dell'operato.

Ora, tra queste regole assume una netta importanza, insieme al principio del minimo rischio possibile (*least-feasible approach*) e la dottrina del rischio significativo (*significant – risk doctrine*), il noto principio di proporzionalità rispetto al livello di protezione che si intende raggiungere, che si estrinseca anche nel bilanciamento costi/benefici. Il principio di proporzionalità, pertanto, entra in gioco quale elemento che integra il principio di precauzione e comporta una valutazione di idoneità di necessità e un'attenta analisi dei costi e dei benefici che dall'azione preventiva possono derivarne<sup>274</sup>.

In quest'ottica, una quanto più "giusta" quantificazione del danno ambientale sarà utile a mirare verso una tutela effettiva del bene leso, la quale presuppone di rinvenire nel sistema il "giusto rimedio" (o, meglio, i giusti rimedi), ossia quello più adeguato alle specificità del caso concreto, secondo proporzionalità e ragionevolezza, garantendo altresì che tale rimedio sia effettivo nei suoi risvolti concreti<sup>275</sup>.

In un'analisi costi-benefici non è banale ricordare come sia necessario prendere in considerazione, *inter alia*, oltre che i vantaggi attesi (benefici) anche i

---

che connotano i saperi scientifici e tecnici contemporanei cfr. M.C. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, p. 85; ID., *Scientific Evidence and Environmental Rule-Making: the Co-Production of Science and Law*, in A. BIONDI, M. CECCHETTI, S. GRASSI, M. LEE (eds.), *Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making: The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives*, The Hague/London/New York, 2003, *passim*.

<sup>274</sup> Il bilanciamento costi-benefici è un criterio che perfeziona quello del rischio significativo (*significant – risk doctrine*): Nella sintetica formulazione del Giudice Powell, nella sentenza *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*, 1980, 448, U.S., 607, reperibile su <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/448/607/>) la determinazione di uno standard che ignorasse ogni considerazione economica sarebbe causa di una cattiva allocazione delle risorse e di un più basso livello di sicurezza rispetto a quello che potrebbe essere conseguito sulla base di standard stabiliti con riguardo ai benefici comparativi ottenibili a un costo più basso. Cfr., in merito, le riflessioni in tema ai tre diversi tipi di approcci in relazione alle politiche di ambiente e salute negli Stati Uniti di G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 116 ss.

<sup>275</sup> In ordine al rapporto tra proporzionalità e ragionevolezza, osserva P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, cit., IV, p. 122, che "[l]a proporzionalità, che consiste nella giusta proporzione o quantificazione, configura un distinto ma non separabile parametro rispetto a quello di ragionevolezza (intesa come astratta giustificabilità), una diversa modalità di valutare l'entità dell'interesse patrimoniale, una misura della sua protezione giuridica ma pur sempre da comparare e bilanciare con quella di altri interessi"; con particolare riferimento alla responsabilità civile, v. pure ID., *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, cit., p. 1086 s. Sulla ragionevolezza, v. E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit., *passim* ma spec. p. 131 e p. 137 s., secondo la quale essa è un principio immanente al sistema ordinamentale, e segnatamente una «norma giuridica, nella specie del principio implicito, capace di individuare la "giusta misura" dei principi di volta in volta coinvolti nella soluzione del caso concreto, la quale può e deve "essere considerata un principio di valenza costituzionale che opera con le medesime modalità rinvenibili nel diritto costituzionale" anche nei rapporti tra privati. Sul ruolo della ragionevolezza nell'individuazione del rimedio più adeguato alle esigenze di tutela, v. in particolare G. PERLINGIERI, *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, cit., *passim*, ma spec. p. 33 s.

possibili danni che potrebbero verificarsi nell'ipotesi in cui la misura non porti al risultato sperato, ovvero sia quello di evitare il verificarsi del danno (costi).

Questo significa che se fra gli elementi da valutare nell'adozione della misura precauzionale non può non annoverarsi anche quello della quantificazione (in prospettiva) del danno potenzialmente verificabile, nel rispetto del principio di proporzionalità come sopra delineato, allora anche nell'adozione delle misure di riparazione occorre adottare un approccio che si distanzi dall'astrattezza e che invece abbracci criteri e metodi che forniscano o che quantomeno ambiscano a una effettiva e completa ricostituzione della risorsa andata perduta.

Se questo è vero da un punto di vista di analisi economica, non è men vero che una scelta del genere ha anche ripercussioni sotto un punto di vista di costi sociali. Infatti, in termini di perdita dell'utilità connessa a una risorsa, e delle associate spese per il ripristino, se queste non riuscissero a essere – per ipotesi – imputate ai materiali responsabili del danno, per le più svariate ragioni, esse ricadrebbero – ingiustamente – sulle collettività interessate dal danno.

Alla luce di quanto precede, e anche in virtù delle considerazioni fatte nella prima parte della presente trattazione, la ricaduta del danno ambientale non potrà solo verificarsi nei confronti dei soggetti abitanti le zone prossime a quella in cui il danno si è verificato; non potrà riguardare solo il proprietario del terreno deteriorato o il soggetto che ha subito lesioni alla propria salute. Esso inevitabilmente riguarderà anche le generazioni future che in prospettiva, non potranno usufruire delle risorse ormai definitivamente perdute.

Tutto quanto sopra affermato può essere vero solo se si pone in prima linea la riflessione circa la natura dell'azione risarcitoria che non può svolgere solo una funzione, ovvero sia quella sanzionatoria, ma che si apre a plurime istanze, anche sociali. La funzione della responsabilità civile, in generale, ma soprattutto con riguardo a quei settori sottoposte a molteplici spinte e stimoli di tipo sociale e morale, quale è perlappunto la tematica del danno ambientale, non può che svolgere funzione anche ripristinatoria, preventiva, dissuasiva e sanzionatoria. Alla stregua di ciò, la quantificazione del danno ambientale subirà, per riflesso, una considerazione che poggia su plurime voci: solo in questo modo sarà possibile non solo rispettare i principi del sistema euro-unitario, ma anche assicurare una quantificazione del danno ecocaratterizzato che consenta, per il tramite delle misure di riparazione attraverso le quali questo si manifesta, di rispondere in maniera giusta alla richiesta di tutela.

Per concludere: quale che sia il rimedio utilizzato ai fini della tutela dell'ambiente, nella corretta identificazione del *quantum* di danno non potrà non farsi riferimento ai principi sopra espressi che, integrandosi fra loro, consentono alle misure di tutela di poter essere non solo giuste, ma anche ontologicamente e assiologicamente coerenti con un sistema che, in prima istanza, mira a tutelare lo sviluppo – anche sostenibile – della persona umana.

### Capitolo III

#### Apparato rimediale alternativo: il sistema di tutela multiforme e la pluralità degli interessi coinvolti

##### 1. Quali modelli di giustizia per l'ambiente?

Nei paragrafi che precedono si è tentato di individuare quali caratteri dovrebbero connotare il sistema di responsabilità civile per danno ambientale affinché possa svolgere il ruolo che gli è più consono, ovvero sia quello di strumento di tutela della persona, senza subire snaturamenti di sorta dovuti, in particolare, all'inquadramento del danno in una dimensione pubblica e del risarcimento conseguente in una prospettiva non solo sanzionatoria. Contemporaneamente questo sistema di responsabilità assolve una funzione di deterrenza che si pone centrale in considerazione della prevalenza accordata in materia ambientale ai principi di precauzione e di prevenzione.

Va tuttavia notato come le discipline volte alla tutela dell'ambiente, adottate anche in Italia a partire dagli anni Sessanta, sono caratterizzate da un modello di regolamentazione tipico del diritto pubblico: imposizione di un regime di autorizzazione, prescrizione di obblighi, limiti e divieti, comminazione di sanzioni amministrative e penali in caso di esercizio dell'attività senza autorizzazione o di violazione delle prescrizioni.

Nel Capitolo che precede si è dato atto di come la disciplina primaria in tema di responsabilità da danno all'ambiente sia caratterizzata da un modello di tutela imperniato tutto sul potere di iniziativa dello Stato, pur con gli accorgimenti di sorta effettuati, ritenuti necessari al fine di concedere dignità alla tutela dell'ambiente quale "articolato di esseri senzienti, vita da proteggere al fine di consentire lo sviluppo della persona umana"<sup>276</sup>.

Tristemente insufficiente – a volte – si è rivelato tuttavia il modello offerto dal legislatore: tuttavia, non ci si vuole spingere a sostenere l'inutilità dei metodi di tutela ordinari previsti; anzi, è tutto il contrario. Ci si rende conto che il tema dell'ambiente pone alcune questioni che costituiscono una sfida per il giurista moderno: non solo perché offrono occasione su un ripensamento della responsabilità civile, ma anche consentono di dimostrare che un sistema di tutela che possa definirsi "giusto" deve accettare la contaminazione, nel senso più positivo del termine, di appropriati rimedi anche di altra matrice<sup>277</sup>, in virtù dei principi di effettività e di sussidiarietà.

---

<sup>276</sup> Cfr. in merito testualmente P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 326 s.

<sup>277</sup> Cfr. M. FRANZONI, *La responsabilità civile fra sostenibilità e controllo delle attività umane*, in *Danno e responsabilità*, 1/2022, p. 11, per il quale "il tema dell'ambiente pone questioni che [...] costituiscono una sfida per la responsabilità civile, poiché nessun altro rimedio si dimostra appropriato o all'altezza del compito". C'è chi a tal proposito ha parlato di "giustizia complementare", per tale intendendosi il dato di questi strumenti alternativi alla giustizia ordinaria di implementare le possibilità di ottenere giustizia, ricorrente a modelli e strumenti variegati e duttili: cfr. in tal senso F. DANNOVI-F. FERRARIS, *ADR. Una giustizia complementare*, Milano, 2018, p. 9.

Il ricorso alle tecniche del diritto civile ha assunto storicamente due diversi compiti nel seno del diritto pubblico: in primo luogo, quello di fornire alla pubblica amministrazione ulteriori strumenti per il perseguimento delle proprie funzioni (si pensi, ai contratti di cui alla l. sul procedimento amministrativo, alle procedure disciplinate dal Codice degli Appalti, oggi Codice dei contratti pubblici); in secondo luogo, quello di coinvolgere altri soggetti (enti esponenziali, soggetti direttamente interessati, etc.) nell'*enforcement* delle discipline di tutela degli interessi ambientali.

Occorre, pertanto, concepire il diritto come "legittimazione assiologica"<sup>278</sup>, attuabile mediante l'effettività e, sul presupposto dell'insufficienza dei rimedi di diritto pubblico, riconoscere anche al diritto privato un ruolo in questa materia, in virtù dei principi di effettività e sussidiarietà.

Dunque, si ritengono acquisiti gli strumenti necessari per poter procedere allo studio dei possibili rimedi di tutela alternativi alle azioni giudiziarie ordinarie.

Nel corso del tempo è emerso che il rimedio risarcitorio si sia mostrato inadeguato a garantire il bene della vita lesa, con la conseguente necessità di un intervento tempestivo e, talvolta, anticipato.

In proposito, le suggestioni della dottrina hanno condotto a una propensione verso rimedi preventivi, nell'ottica anche del principio di precauzione.

Ci si riferisce, in particolare, all'inibitoria, la cui efficacia quale strumento di contrasto al cambiamento climatico ben si comprende considerando che essa costituisce, per definizione, uno strumento che, pur guardando al passato, proietta la sua azione verso il futuro, tendendo a impedire l'illecito o a prevenirne il pericolo di continuazione o reiterazione<sup>279</sup>.

L'espansione del rimedio inibitorio va inquadrata nella più ampia tendenza del nostro sistema giuridico a dare spazio alla tutela specifica e, quindi, a garantire un'effettiva riparazione dell'interesse lesa, anziché il conseguimento di utilità equivalenti. Nella materia ambientale, come in altri settori, gli interessi in gioco non sono riducibili integralmente all'equivalente monetario ed è forte il rischio che non sia possibile ripristinare la situazione lesa, nemmeno con la reintegrazione in forma specifica. Come si è potuto osservare, l'azione non presuppone l'esistenza di un danno attuale né richiede l'imputabilità a titolo di colpa del comportamento, essendo sufficiente una situazione obiettiva di pericolo per interessi giuridicamente rilevanti quali la salute o l'ambiente<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> Cfr. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., 157, in cui l'Autrice afferma che il diritto civile ha una capacità di azione politiche che è tale da riuscire a supplicare alle mancanze del diritto pubblico. Nondimeno, si può affermare anche il contrario, se si accede all'idea che il nostro sistema ordinamentale, sia sostanziale sia processuale, si caratterizza per l'assenza di compartimenti stagni.

<sup>279</sup> Cfr. U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, cit., p. 1.

<sup>280</sup> Sul punto, v. cfr. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 88 ss. e di M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, cit., e A. MILETTI, *Tutela inibitoria individuale e danno ambientale*, Napoli, 2006, *passim*. In dottrina la tutela, soprattutto in fase inibitoria, del diritto all'ambiente è stata sostenuta, tra gli altri, da A. CORASANITI, *Profili generali*, cit., p. 796 ss.; ID., *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 195 ss.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 859 ss.; M. COMPORTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 201 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Milano, 1994, p. 592 ss.; A. FLAMINI, *Danno ambientale e diritto di difesa*, in AA.VV., *Il diritto civile oggi. Compiti scientifici e didattici del civilista*, Atti del 1° Convegno nazionale S.I.S.Di.C., Capri, 7-9 aprile 2005, Napoli, 2006, p. 433 ss. *Contra*, tra gli altri: C. SALVI, *La tutela*

È proprio nella fase della tutela preventiva che i privati potrebbero avere un ruolo di *enforcement* delle discipline ambientali particolarmente rilevante<sup>281</sup>.

Anche grazie all'art. 301 c.a. è stata attribuita una importante rilevanza sistematica del principio di precauzione (su cui *amplius* il Capitolo precedente), espressiva di un preciso modello di tutela dell'ambiente volto ad anticipare la fase della tutela dal momento riparatorio a quello preventivo e inibitorio<sup>282</sup>.

---

*dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 868 ss.; A. BELFIORE, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza. A proposito di una recente indagine*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, p. 870 s.; F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Milano, 1982, p. 75 ss.; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, cit., p. 566. In merito alla tutela inibitoria in generale, anche la voce ferma di P. PERLINGIERI, *Azione inibitoria e interessi tutelati*, in *Il giusto processo civile*, 2/2016, p. 14 per il quale l'inibitoria rappresenta lo strumento più congeniale alla prevenzione del danno, in quanto “[g]li interessi relativi all'ambiente richiedono una tutela preventiva e specifica e non surrogatoria, finalizzata ad assicurare l'integrità dell'interesse leso”.

Nella giurisprudenza di legittimità è stata, già dalla fine degli anni Settanta, accolta la tesi che configura la sussistenza di un diritto soggettivo all'ambiente salubre a favore del quale si riconosce una tutela inibitoria.

Tale diritto si presenta, almeno negli enunciati della giurisprudenza di legittimità in sede di regolamento di giurisdizione, differente rispetto a quello tutelato dal complesso delle discipline civilistiche contro le immissioni e le molestie, in quanto assumerebbe rilevanza, ai fini della legittimazione attiva, non solo la figura del titolare di diritti reali (*ex artt.* 844 o 1170 ss., c.c.) o del conduttore (*ex art.* 1585, comma 2, c.c.), ma anche quella del soggetto partecipe della vita delle varie comunità in cui si svolge la sua personalità (famiglia, lavoro, luogo di studio, etc.) e dell'ente esponenziale degli interessi della collettività, i quali potrebbero agire in inibitoria ogni qualvolta vi sia il rischio che vengano meno le condizioni indispensabili, o anche solo propizie, alla salute, senza che vi possa essere spazio per una valutazione amministrativa che metta in comparazione il diritto, degradandolo, con altri interessi contrapposti: cfr. U. SALANITRO, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 24.

Prima che il danno si verifichi, il principio di precauzione potrebbe giustificare l'applicazione della tutela inibitoria, la cui operatività in via generale, e, dunque, in assenza di una disposizione che espressamente la preveda, deve essere riconosciuta, anche in assenza di un illecito, proprio in funzione della garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 cost. e in ragione della necessità di anticipare la tutela. Invero, la sola tutela risarcitoria si rileva certe volte “strutturalmente inadeguata” (testualmente, P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, cit., p. 910): emerge quindi l'esigenza di tutele specifiche. In merito, cfr. P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, 2011, p. 1 ss., ove si precisa che “le misure inibitorie non presuppongono l'illecito – e dunque che il pregiudizio sia già stato arrecato – ma operano anche al fine di evitare un danno soltanto temuto (e, dunque, non ancora realizzatosi)”; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 126 s.; nello stesso senso, v. anche C.M. NANNA, *Onde elettromagnetiche*, cit., p. 838 s.; EAD, *Causalità, precauzione e prevenzione*, cit., p. 335, per la quale il principio di precauzione “potrebbe rappresentare il fondamento di un'azione inibitoria almeno “parzialmente” atipica”, sì da trovare “applicazione in tutti i casi d'incertezza scientifica circa l'effettiva nocività di un prodotto o di un processo produttivo”; M.G. STANZIONE, *Principio di precauzione*, cit., p. 10 ss. Cfr., inoltre, del E. E. PRATO, *Precauzione e obbligazione*, in *Riv. dir. comm. dir. gen. obblig.*, p. 6, per il quale “la constatazione che l'esigenza della tutela preventiva nasce dall'inadeguatezza della tutela risarcitoria impone di foggare l'ambito della prima su tutte le situazioni giuridiche protette”.

<sup>281</sup> Non vi è infatti il problema, che sussiste in caso di risarcimento del danno, di arricchire il privato di un valore rispetto al cui godimento non aveva una posizione garantita e differenziata. La tutela inibitoria costituisce «una tecnica da attivare soprattutto in via preventiva, nella fase fisiologica della realizzazione di interessi giuridicamente rilevanti e non soltanto in quella patologica della lesione degli stessi», la quale presuppone non “l'illecito – che può anche mancare – ma il danno sia pure soltanto temuto e ancor più se potenzialmente irreparabile” (così, testualmente, P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, cit., p. 19 s.; analogamente, ID., *Azione inibitoria e interessi tutelati*, cit., p. 2; cfr. anche A. PROTO PISANI, *L'effettività dei mezzi di tutela giurisdizionale con particolare riferimento all'attuazione della sentenza di condanna*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 632 s.)

<sup>282</sup> Il richiamo è a U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 23. Si v. anche M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 226 la quale afferma che la tutela inibitoria “costituisce, per definizione, uno strumento che, pur guardando al passato, proietta la sua azione verso il futuro, tendendo ad impedire l'illecito o a prevenirne il pericolo di continuazione o reiterazione”.

Il fondamento normativo delle tecniche di tutela inibitoria si ravvisa nell'art. 24, comma 1, cost., espressione di un principio generale di adeguatezza degli strumenti di tutela giurisdizionale rispetto agli interessi sostanziali, dal quale consegue l'ammissibilità del rimedio inibitorio, là dove garantisca l'effettività e la protezione di interessi meritevoli secondo l'ordinamento giuridico<sup>283</sup>.

L'inadeguatezza di forme di tutela individuale ha indotto a ragionare anche su forme di tutela collettiva. Infatti, vi è anche chi ha auspicato l'introduzione di un'*actio popularis* alla luce della configurazione di diritti trans-soggettivi funzionali alla protezione di interessi fondamentali della persona umana e a esperienza collettiva, quale è l'interesse ambientale. In questo modo si bypasserebbe la questione circa la legittimazione ad agire in ordine all'azione risarcitoria prevista all'interno del Codice dell'ambiente<sup>284</sup>.

Nello stesso senso, depongono le riflessioni di chi reinterpreta alla luce del principio solidaristico<sup>285</sup> l'azione (consumeristica) di classe prevista dall'art. 840-bis c.p.c.<sup>286</sup>.

Seppur sommariamente esposte, le ipotesi prospettate depongono tutte verso un evidente obiettivo: il ricorso a diverse forme di tutela, mediante rinnovate letture di strumenti già offerti dall'ordinamento, diviene necessario nella misura

---

<sup>283</sup> Nella nostra tradizione giuridica, e diversamente da quanto avvenuto in altri sistemi giuridici continentali, l'inibitoria, sconosciuta al codice previgente del 1865, è stata tendenzialmente disciplinata quale rimedio tipico, operante con riferimento, soltanto, a specifiche e determinate situazioni di diritto sostanziale, previste tanto dal Codice civile (si vedano, a titolo esemplificativo, gli artt. 7, 8, 9 c.c. in materia di diritto al nome e allo pseudonimo; l'art. 10 c.c. a presidio del diritto all'immagine; gli artt. 844 e 949 c.c. in tema di diritto di proprietà; l'art. 1079 c.c., a tutela di altri diritti reali limitati; l'art. 1170 c.c., che consente tanto al proprietario quanto al possessore di chiedere la cessazione delle molestie che turbano il normale godimento del bene; gli artt. 1171 e 1172 c.c., che disciplinano rispettivamente l'azione di denuncia di nuova opera e di danno temuto; l'art. 2599 c.c., concernente gli atti di concorrenza sleale), quanto dalle leggi speciali (si pensi, tra gli altri, all'art. 63 del r.d. 21 giugno 1942, n. 929, in materia di marchi registrati; all'art. 156 della l. 22 aprile 1941, n. 633; all'art. 9 della l. 192 del 1998.) La tutela inibitoria, se correttamente intesa quale rimedio ad applicazione generale, non va limitata alle sole ipotesi previste dalla legge (P. PERLINGIERI, *Azione inibitoria e interessi tutelati*, cit., p. 2; ID., *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, cit., 2011, p. 19 s. Si v. altresì le riflessioni di M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 155 ss. e ID., *Principio di effettività della tutela e rimedio inibitorio. Riflessione a margine dei «nuovi beni»*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2017, p. 268 ss.

<sup>284</sup> Si è di recente affermato che sarebbe auspicabile una revisione costituzionale che introduca un'*actio popularis* a tutela dell'ambiente e del clima, quali elementi essenziali per lo sviluppo della personalità umana, come avviene peraltro in alcuni paesi sudamericani. In senso contrario si è sostenuto che “[n]on ci sono, infatti, o non ci sono ancora, margini per sostenere una prospettiva realmente ecocentrica nella quale l'ambiente è visto come soggetto di diritto, sulla scia dei movimenti del quarto costituzionalismo e della “standing doctrine”: cfr. C. CREA-L.E. PERRIELLO, *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 14/2021, p. 764 e ivi nt. 52.

<sup>285</sup> Ne consegue che la possibilità di utilizzare un'azione collettiva per invocare la tutela del diritto a un ambiente sano e ad un clima equilibrato, quali espressioni della personalità umana (art. 2 cost.), nei confronti di chi inquina o delle istituzioni pubbliche che dovrebbero proteggere e garantire tale diritto, sembra essere divenuta un'ipotesi concretamente attuabile.

<sup>286</sup> Rispetto alla normativa in esame, l'elemento che preme sottolineare è la sostanziale “de-consumerrizzazione” dell'azione e, dunque, il conseguente ampliamento applicativo della stessa: ammettere le azioni popolari a tutela dei diritti trans-soggettivi legati al clima significherebbe garantire una piena attuazione dell'effettività della tutela giurisdizionale. In questa prospettiva, la quale si pone in perfetta coerenza con i principi e i valori del sistema ordinamentale, l'apertura del nostro ordinamento ad una tutela collettiva ad applicazione generalizzata, e volta alla promozione e alla protezione dei diritti fondamentali della persona umana, lascia presupporre che la “nuova” class action possa essere utilizzata per far accertare la violazione di tali diritti da parte delle imprese. M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 181 s. In argomento, v. almeno G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno e resp.*, 2019, p. 306 ss.

in cui si accede a una visione del sistema ordinamentale in cui pubblico e privato coesistono e si integrano vicendevolmente<sup>287</sup>.

Nel solco di tale presa d'atto si collocano, le riflessioni del presente Capitolo.

### 1.1. Le ADR nel sistema di tutele dell'ambiente. Autonomia negoziale e ravvicinamento tra *public* e *private enforcement*

Nell'ottica di facilitare il confronto, e preferirlo allo scontro, anche per le questioni ambientali si è voluta seguire la linea direttrice del dialogo, pure mediante una rivisitazione degli strumenti di diritto privato.

Tale fenomeno – come è noto – è stato definito nei più svariati modi: “disintermediazione giudiziaria” o ancora “degiurisdizionalizzazione” o, secondo altri ancora, “privatizzazione”<sup>288</sup>.

Allora ci si domanda: quale spazio possono avere le ADR nella tutela ambientale nell'attuale contesto “in cui strumenti di diritto pubblico e strumenti di diritto privato sembrano fondersi ed integrarsi in un tentativo volto a forgiare il sistema “più efficiente” di protezione ambientale”<sup>289</sup>?

---

<sup>287</sup> L'attuazione della funzione sociale non è più una prerogativa esclusiva del diritto pubblico, ma sono i rimedi civilistici a consentire l'attuazione di una giustizia ambientale e sociale: cfr. M. ZARRO, *op. loc. ult. cit.* La dottrina (S. NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, p. 962) ha individuato una serie di strumenti, anche a livello sopranazionale, alternativi a quelli tradizionalmente utilizzati per la tutela dell'ambiente: programmi su base volontaristiche cui le imprese si limitano ad aderire; utilizzo della responsabilità civile; sistemi alla cui base vi sono disposizioni normative e amministrative consistenti nella individuazione e fissazione di meccanismi di mercato, ai quali viene affidato il controllo degli effetti ambientali (c.d. *market based regulations*), come ad esempio la cessione e scambio dei diritti di inquinare in modo da rispettare una certa soglia (*tradable environmental rights*); la regolamentazione o legislazione negoziata (*i reg. neg* negli USA); contratti ambientali tra operatori privati e Pubblica amministrazione aventi ad oggetto obbligazioni rilevanti per l'ambiente. Parte della dottrina ha ritenuto che i contratti ambientali potrebbero considerarsi estesi anche agli impegni unilaterali assunti volontariamente per il vantaggio della parte pubblica: tuttavia una semplice adesione ad un programma pubblico non sembra sufficiente per configurare un incontro di volontà. Per altra dottrina invece il contratto ambientale implica vincolatività degli impegni assunti con conseguenze riparatorie o risarcitorie in caso di inadempimento (se si segue questa interpretazione più rigorosa i contratti ambientali sono molti esigui).

<sup>288</sup> Alla base delle pratiche di *Alternative dispute resolution* vi è la convinzione che conflitti che nascono come giochi a somma zero (ossia *win-lose*) possano essere trasformati in giochi a somma positiva (ossia: *all win*), attraverso una serie di tecniche e accorgimenti negoziali. Questo è il principale risultato delle ricerche sulla negoziazione condotte nell'ambito dell'Harvard Negotiation Project, che costituiscono la base teorica fondamentale su cui si regge questo approccio (H. RAIFFA, *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1982; R. FISHER- W. URY, *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, 1983.). In merito all'utilizzo del sistema ADR cfr. F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. 5, *La risoluzione non giudiziale delle controversie*, 2015. Sia inoltre consentito un richiamo a S. SANFILIPPO, *L'accordo idoneo ad assicurare la continuità aziendale. Aspetti civilistici*, in *Le Corti Umbre*, 2/2022, p. 418 e *ivi* nt. 17, 18 e 19. Invero, in quella sede si è avuta l'occasione di affermare che la disintermediazione giudiziaria è prevalentemente riscontrabile in ambito contenzioso, come dimostra sia la mediazione, sia la negoziazione assistita di cui al d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni in l. 10 novembre 2014, n. 162, recante «Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile» sia, in qualche modo, gli arbitrati irrituali. Tuttavia, occorre constatare che anche in altri settori della giurisdizione, seppur non per ragioni deflative, si è riscontrato un arretramento dell'intervento del giudice: per esempio, nel settore concorsuale (*Ibidem*, p. 431).

<sup>289</sup> L'idea del contatto tra attività pubblica e attività dei privati è una fenomenologia frequente e vasta: cfr. B. POZZO, *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e*

La Corte di Strasburgo ha in parte risposto a tale quesito nel punto in cui fonda la sua decisione di condanna degli Stati anche sull'art. 13 CEDU, reputando gli stessi responsabili per non aver agito al fine di tutelare il diritto all'ambiente salubre. Si pensi al noto caso Cordella e altri c. Italia<sup>290</sup>: in quella pronuncia, infatti, i giudici hanno colto l'occasione per chiedere agli Stati l'attuazione del principio di effettività della tutela dell'ambiente salubre, e il modo migliore per fare ciò è fornire il singolo di un apparato rimediabile idoneo, invocabile nel momento nel quale si verifica la lesione dell'interesse. In questa direzione, non v'è chi non veda in quelle statuizioni una indiretta richiesta agli Stati di implementare e di rafforzare il ruolo del diritto civile in generale e del sistema rimediabile per tutelare l'ambiente salubre<sup>291</sup>.

In questo contesto, è all'interprete che compete la funzione di individuare la tecnica di tutela più adeguata a rispondere alle effettive esigenze di protezione delle situazioni soggettive lese.

La spinta verso meccanismi di denuncia stragiudiziali, in aggiunta a quelli tradizionali, deriva anche da una forte spinta di matrice internazionale.

Sotto questo profilo, il Report A/HCR/17/31 dedicato ai "principi guida su imprese e diritti umani"<sup>292</sup>, in attuazione del quadro ONU proteggere rispettare e rimediare, suggerisce agli stati di garantire adeguati strumenti stragiudiziali per il risarcimento di abusi dei diritti umani connessi all'attività di impresa. E ancora, nella decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>293</sup>, si evidenzia come il Settimo programma di azione per l'ambiente, che la stessa Decisione istituisce, debba mirare, tra l'altro, a promuovere la risoluzione

---

*diritto privato. Atti del IV congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015, Napoli, 2016 p. 291 ss., nel quale l'Autore distingue tre periodi relativi alla protezione dell'ambiente: il primo dedicato all'età della scoperta della problematica ambientale e della rivisitazione degli strumenti di diritto privato; il secondo relativo all'età della fede nel diritto amministrativo; il terzo, infine, dedicato all'età dell'ansia o della globalizzazione dei problemi ambientali, in cui si assiste alla rivalutazione di vari strumenti di diritto privato e alla coniugazione di questi con strumenti di diritto amministrativo in varia foggia, in un contesto caratterizzato da sempre maggior interdipendenza tra livello nazionale e livello sovranazionale.*

<sup>290</sup> Corte EDU, Causa Cordella e altri c. Italia, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, reperibile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192164%22%5D%7D>, in cui i giudici di Strasburgo si sono pronunciati sulla vicenda dell'Ilva di Taranto, condannando, ancora una volta, lo Stato italiano sia per non avere adottato misure opportune al fine della protezione dell'ambiente della salute dei cittadini tarantini, in violazione dell'art. 8 CEDU, sia per avere omesso di fornire ai ricorrenti le informazioni inerenti ai possibili rischi per la salute derivanti dalle emissioni nocive provenienti dallo stabilimento dell'Ilva, con conseguente contrasto con l'art. 13 della Convenzione. Sulla sentenza, si v. le osservazioni le osservazioni fra gli altri di C. CREA-L.E. PERRIELLO, *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2021, p. 763 ss.

<sup>291</sup> Sul punto, in merito al danno da cambiamento climatico, M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico*, cit., p. 155. *Contra*, G. PULEJO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato*, 3/2021p. 479: "azioni civili di questo genere non possano essere inquadrate all'interno del paradigma tradizionale di responsabilità extracontrattuale, sia nazionale che europeo, e perché, nel panorama europeo di regolazione delle emissioni, risultano addirittura inefficienti, in una logica di internalizzazione dei costi di esternalità negative".

<sup>292</sup> Report A/HRC/17/31 reperibile su [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31\\_AEV.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf).

<sup>293</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&rid=3>.

stragiudiziale delle controversie per trovare soluzioni efficaci in via amichevole per le controversie in ambito ambientale.

Invero, la tematica ambientale è da sempre contraddistinta da una forte conflittualità, in relazione alla natura stessa degli interessi in gioco e alla molteplicità degli *stakeholders* coinvolti (amministrazioni, imprese e cittadini) e può trovare nella gestione costruttiva dei conflitti una soluzione percorribile<sup>294</sup>.

Se è vero che i soggetti si rendono portatori di interessi alla cui cura è deputato il sistema ordinamentale, allora è anche vero che tali interessi, che fanno parte del patrimonio giuridico di ciascuno, possono essere astrattamente lesi. Del pari, ciascuno di questi soggetti ha esigenze di tutela proprie, le quali non sempre trovano piena soddisfazione nei modelli giustiziali esistenti, palesandosi una pluralità di aspetti negativi, o meglio, una serie di aspetti negativi che si frappongono fra il soggetto e la tutela dell'interesse leso: fra questi, *inter alia*, il problema del tempo per la risoluzione delle controversie, la calcolabilità economica e l'incertezza processuale nella dinamica del tempo economico e processuale; oppure, *a contrario*, una tutela troppo rapida o frettolosa (per esempio, attraverso i riti processuali speciali o procedure cautelari) che paradossalmente potrebbe non soddisfare le esigenze delle parti<sup>295</sup>.

Nella storia del pensiero giuridico è stata sempre ricorrente la necessità di ricerca di modelli giurisdizionali o strumenti alternativi per sopperire al *deficit* di effettività della tutela davanti ai giudici. Dall'altro lato, e paradossalmente, si è arrivato a sostenere che sarebbe proprio l'efficienza del sistema giurisdizionale a costituire il maggior incentivo all'utilizzazione degli strumenti alternativi di soluzione delle controversie<sup>296</sup>.

Le inefficienze del mercato possono derivare non solo dal fallimento della regolazione ma anche, e in particolare, dal fallimento del processo<sup>297</sup>.

Pertanto, anche in ambito giustiziale si aprono dibattiti in cerca di soluzioni volte a garantire l'effettività (e proporzionalità) della tutela giurisdizionale che secondo la cultura giuridica contemporanea costituisce non solo elemento del

---

<sup>294</sup> Secondo un'analisi condotta dall'IRES (Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte) (IRES, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Collana PIEMONTE-studi dell'IRES, p. 105, reperibile su [https://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:412940/datastream/PDF/content/librib\\_412940.pdf](https://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:412940/datastream/PDF/content/librib_412940.pdf)), “[p]otrebbe essere utilmente sperimentata in presenza di alcune condizioni: quando esiste un conflitto esplicito che rende incerto l'esito delle procedure tecnico-legali, quando esistono attori già costituiti in grado di rappresentare i principali interessi in gioco, quando l'oggetto del contendere è sufficientemente circoscritto o circoscrivibile”. Infatti “ogni processo che riguarda l'ambiente è costellato di momenti conflittuali [...], [c]iascuna sequenza di tale processo vede la contrapposizione di interessi, preferenze e di valori”: in parola, M. CHIAPPONI, *Ambiente: gestione e strategia. Un contributo alla teoria della mediazione ambientale.*, Milano, 1997, pag. 106 ss.

<sup>295</sup> La giustizia del processo si definisce in funzione dell'effettività della tutela dei diritti che il processo assicura. DI tale effettività la tempestiva definizione della controversia è senz'altro una componente essenziale, seppur non l'unica: adottando il criterio della ragionevolezza come parametro per valutare i tempi della giustizia, il legislatore esprime la necessità di realizzare una giustizia rapida, ma non frettolosa o superficiale: cfr. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 91.

<sup>296</sup> A. CRISMANI, *Quali modelli di giustizia per l'ambiente e l'energia?*, in G. OSTI-L. PELLIZZONI (a cura di), *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, Trieste, 2018, p. 231.

<sup>297</sup> La Cassazione ritiene ingiusto non solo quel processo che abbia una durata irragionevole, ma anche quello che nel suo risultato finale non sia connotato da giustizia: cfr. in merito E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010, p. 156 e ivi i richiami in nt. 156.

mercato<sup>298</sup>, ma anche modalità attraverso la quale è possibile ripensare l'intero sistema rimediabile in funzione dei criteri di adeguatezza e di ragionevolezza<sup>299</sup>.

Invero, che il rimedio utile si rinvenga fra le disposizioni del Codice di procedura civile o piuttosto in altre norme dell'ordinamento (primo fra tutti, per es., il Codice civile) è, in questa prospettiva, irrilevante<sup>300</sup>.

È in tale contesto che può utilmente collocarsi una disamina del ruolo svolto dagli strumenti anche non giurisdizionali nella soluzione delle questioni ambientali. Sebbene, come è noto e pacificamente condiviso, le politiche ambientali trovino generalmente attuazione mediante strumenti di diritto pubblico<sup>301</sup>, non è escluso che tali obiettivi possano essere perseguiti anche con il ricorso a tecniche di tutela e modelli prettamente civilistici.

In considerazione della trasversalità dei doveri di tutela ambientale, che investono indistintamente il diritto pubblico e il diritto civile, e davanti alla sfida dello sviluppo sostenibile, che richiede di coniugare in modo efficiente tanto la tutela dell'ambiente, quanto lo sviluppo economico, il principio di solidarietà si pone cioè alla base dell'introduzione dei meccanismi di orientamento del mercato che coinvolgono direttamente il privato, attraverso strumenti alternativi rispetto a quello di provenienza dalla giurisdizione ordinaria, che consentirebbero altresì di concepire l'ambiente e la sua tutela non come ostacoli allo sviluppo economico (art. 41 cost.), ma come mezzo per la sua promozione<sup>302</sup>.

In questo senso, lo sviluppo del tema dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie consente non solo di dar credito a quell'idea secondo la quale occorre rivitalizzare gli strumenti di tutela del diritto privato anche in quelle materie da sempre attratte da forme di tutela pubblicistiche, ma consente di ridimensionare la distanza esistente il formante privatistico e quello del diritto pubblico.

---

<sup>298</sup> Cfr. A. CRISMANI, *op. ult. cit.*, p. 230.

<sup>299</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 116. Preme infatti l'esigenza di realizzare il "giusto processo", verificando quali interessi sono coinvolti, bilanciandoli secondo la logica del sistema e, individuando la misura più adeguata alla loro tutela. A tal proposito, si sottolinea l'esistenza in dottrina di un preciso passaggio logico tra le concezioni sulla ragionevolezza e il riconoscimento che è sempre più diffusa la funzionalizzazione economico-sociale delle norme civilistiche e che tale connessione possa essere realizzata solo mediante il tramite del bilanciamento degli interessi: in merito, cfr. E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit., p. 157 s. e in particolar modo nt. 355.

<sup>300</sup> Sul punto, la voce ferma di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 117 e *ivi* il richiamo a C. CASTRONOVO, *Principi di diritto europeo dei contratti*, III, Milano, 2005, p. 221 ss. in nt. 5.

<sup>301</sup> Invero, anche in seno agli strumenti di diritto pubblico sono previsti strumenti per prevenire e comporre conflitti sociali, attraverso forme di democrazia partecipativa. Si tratta del dibattito pubblico che ha l'obiettivo di giungere ad una decisione condivisa ed efficace coinvolgendo i cittadini nelle scelte pubbliche riguardanti le grandi opere in una fase in cui tutte le opzioni, tra le quali la c.d. opzione zero, risultano ancora possibili. In tema, V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2018, p. 386 ss. V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 5/2018, p. 29. M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *www.diritticomparati.it*, working paper n. 7/2017.

<sup>302</sup> Si è detto che l'autonomia negoziale non esaurisce i propri effetti nell'ambito delle sfere giuridiche delle parti che pongono in essere l'atto: essa non risulta preordinata all'esclusiva realizzazione di interessi a carattere individuali, ma consente di regolamentare anche interessi che non sono individuali: in questa direzione, le riflessioni di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 28 s.

Infatti, la possibilità di utilizzare il contratto, massima espressione dell'autonomia negoziale nel nostro sistema, come forma di tutela extragiudiziale ricinge i lembi delle due sfere (solo in apparenza) "antagoniste" del pubblico e del privato, consolidando l'idea di un unico sistema di tutele e, quindi, di un unico sistema ordinamentale.

A tal riguardo, il ruolo dei sistemi ADR deve intendersi non alternativo, ma complementare alla giustizia cd. "tradizionale": gli strumenti che si analizzeranno non hanno, infatti, la funzione di sostituirsi agli strumenti tipici giurisdizionali, ma li affiancano e, a volte, li completano. Questo perché si tratta di una giustizia alternativa, non di una alternativa alla giustizia, parafrasando il contributo di un noto processualcivilista<sup>303</sup>.

Come si vedrà, il ricorso a strumenti deflattivi del contenzioso, anche e soprattutto di natura civilistica, possono a ben vedere svolgere un efficace e utile ruolo nella soluzione di alcune problematiche, di non scarsa importanza, legate alle questioni ambientali.

## 2. Il fenomeno transattivo in ambito ambientale

La transazione ambientale è uno strumento che ha subito una profonda evoluzione normativa nel tempo, che può dirsi apparentemente conclusa con la novella al Codice dell'Ambiente avvenuta nel 2015.

Invero, l'introduzione dell'art. 306-bis è solo l'ultimo approdo degli interventi legislativi in materia di transazione ambientale<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Testualmente, F.P. LUISO, *Giustizia alternativa o alternativa alla giustizia*, in *Giusto proc. cin.*, 2011, p. 325 ss. In questa direzione anche, *inter alia*, nella dottrina processualcivilistica più risalente nel tempo, G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1933-1934, p. 70 ss.

<sup>304</sup> Al fine di accelerare i procedimenti di bonifica e diminuire gli adempimenti istruttori in capo all'amministrazione ai fini dell'accertamento della responsabilità, con la l. 239 del 16 luglio 1998 il legislatore aveva introdotto una modalità convenzionale per la definizione in via stragiudiziale della vicenda concernente la motocisterna Haven dettando una disciplina specifica per la definizione in via stragiudiziale con atti transattivi della vicenda. Sul tema, cfr. B. POZZO, *Quantificazione del risarcimento e assicurabilità del rischio: note a margine del caso "Haven"*, in *Danno e resp.*, 1997, p. 286 ss.

Con la l. finanziaria per il 2001, il legislatore aveva previsto nell'art 114 comma 7 una clausola di non punibilità sia per chiunque avesse adottato o adottasse le procedure previste dal decreto Ronchi e dal d.m. 49/1999 ma anche per chi avesse stipulato o stipuli accordi di programma previsti nell'ambito delle medesime normativi per i reati direttamente connessi all'inquinamento del sito posti in essere anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto Ronchi che siano accertati a seguito dell'attività svolta. Nel dettare disposizioni in materia ambientale, la l. 31 luglio 2002 n. 1979 aveva previsto che per realizzare gli interventi di bonifica da porre in essere nei SIN, il ministero dell'ambiente potesse stipulare uno o più accordi di programma per l'approvazione del progetto definitivo di bonifico e di ripristino ambientale. Nel 2006 fanno ingresso nel testo unico ambientale gli accordi di programma, disciplinati dall'art 246 c.a., in virtù dei quali i soggetti obbligati agli interventi di bonifica e i soggetti altrimenti interessati hanno il diritto di definire modalità e tempistiche di esecuzione degli interventi mediante accordi di programma con le amministrazioni competenti. In più l'art 306 c.a. già citato precisa che il Ministro dell'Ambiente, nel decider quali misure di ripristino adottare, può addivenire a un accordo con l'operatore. Nel 2008, con la finanziaria per il 2007, il Codice dell'Ambiente viene integrato con la disciplina sui siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconvenzione industriale. In virtù di tale disciplina il Ministero dell'ambiente e il Ministero per lo sviluppo economico possono stipulare accordi di programma con lo scopo di promuovere il riutilizzo di tali siti in condizioni di sicurezza sanitaria e ambientale e preservare le matrici ambientali, contenendo un generico riferimento alle somme incassate dallo Stato a seguito di accordi transattivi in

In passato, vari procedimenti conseguenti a richieste di risarcimento per danni derivanti da disastri ambientali si sono conclusi con l'utilizzo isolato dello strumento della transazione<sup>305</sup>.

A ben vedere, nel nostro ordinamento, la transazione tra un soggetto pubblico e un soggetto privato non è una novità<sup>306</sup>; inoltre, il ricorso allo strumento della transazione, in assenza di una normativa *ad hoc*, postula il rinvio alle disposizioni codicistiche per ciò che concernesse gli i presupposti e gli effetti dell'atto.

Come è noto, la transazione è il contratto con il quale le parti, con reciproche concessioni, pongono fine a una lite tra loro già sorta o prevengono una lite che sta per insorgere<sup>307</sup>.

L'oggetto della transazione non è il rapporto o la situazione giuridica alla quale si riferisce la discordante valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo, o può dar luogo, e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni.

Con riferimento alla materia ambientale, una prima questione riguarda la validità di un atto che richiede la capacità e la possibilità di disporre dei diritti oggetto di lite. Sul punto, ormai granitica è la giurisprudenza, sia amministrativa sia contabile, secondo la quale oggetto della transazione non è l'ambiente, in quanto la menomazione all'integrità ambientale è già avvenuta e la transazione non sarebbe altro che un modo per provvedere alla sua riparazione. Oggetto della transazione globale è "l'obbligazione civile nascente da un fatto illecito collocato nel passato e per il quale la menomazione dell'integrità ambientale è già avvenuta. Si verte non dell'ambiente, ma della riparazione monetaria conseguente ad una sua menomazione"<sup>308</sup>.

---

materia. Un aiuto di tale cronologica successione normativa è dato da A. QUARANTA-V. CAVANNA, *La nuova transazione ambientale: il legislatore sparpaglia le carte*, in *Ambiente e sviluppo*, 4/2016, p. 263.

<sup>305</sup> Si fa riferimento al noto caso Seveso, definito con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di approvazione di un atto di accollo e di transazione delle liti tra lo Stato e la Regione Lombardia, da una parte, e la società Icmesa e Givaudan dall'altra, e giunto all'esame dei tribunali civili solo per residue richieste di danni non patrimoniali. Cfr. P.A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. Merito*, 11\2012. Inoltre, altra drammatica occasione cui si ricorse alla transazione fu il caso Haven, in cui con l. 16 luglio 1998, n. 239 il Presidente del Consiglio fu autorizzato a definire con uno o più atti transattivi le controversie attinenti al risarcimento dei danni a seguito dell'esplosione e dell'affondamento della motocisterna Haven.

<sup>306</sup> Una fra le disposizioni più discusse è costituita dall'art. 239 del codice dei contratti pubblici che introduce una disciplina del contratto di transazione in materia di appalti pubblici (cfr. C. POLIDORI, *La transazione in materia di appalti pubblici*, in *Corr. merito*, 2009, p. 941). Anche la l. 239/98 autorizzava il Presidente del Consiglio dei ministri a definire in via stragiudiziale, con uno o più atti transattivi, le controversie attinenti al risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano a seguito dell'esplosione e dell'affondamento della motocisterna Haven, nelle acque della riviera ligure. Tale transazione fu firmata nel marzo del 1999 e attribuiva allo stato italiano un risarcimento complessivo pari a 117 miliardi e 600 milione di lire, con rinuncia di ogni altra richiesta formulata in giudizio. In altre occasioni invece lo schema transattivo è stato operato anche in materia di risarcimento del danno ambientale, come nel caso Seveso (cfr. sul punto B. POZZO (a cura di), *Seveso trent'anni dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*, Milano, 2008, p. 28 ss.)

<sup>307</sup> Cfr. in tema S. PUGLIATTI, *Della transazione*, in *Comm. c.c. d'Amelio e Finzi*, II, 2, Firenze, 1949, p. 448 ss.; C. CICERO, *La transazione*, in *Tratt. dir. civ. Sacco, I singoli contratti*, 9, Milano-Torino, 2014. Cfr. anche più recentemente L. RUGGERI, *La transazione*, in *Trattato di diritto dell'arbitrato*, vol. XIV, 2020, p. 411 ss.

<sup>308</sup> Costano sul punto gli artt. 1966 e 1346 c.c., particolari presupposti soggettivi e sostanziali perché la transazione sia efficace. In argomento, il Consiglio di Stato, parere 18 maggio 2001, n. 426/01, in *Foro it.*, 2003, III, p. 633 con nota di M.P. GIRACCA, *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*, nonché ID., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*,

La transazione ambientale è nel segno di dimostrare che tale schema contrattuale non è un istituto isolato nel campo del diritto pubblico, all'interno del quale si fa sempre più spesso ricorso a strumenti di partecipazione attiva dei privati, confermando quella idea metodologica in virtù del quale è insensata una netta distinzione fra branche del diritto.

Ciò che il nostro sistema ordinamento ambisce a realizzare è la compiuta tutela degli interessi meritevoli, anche – e forse soprattutto – nell'ottica rimediabile<sup>309</sup>: in questo contesto si collocano tutti quegli istituti che, seppur mutuati da altri settori del diritto, ben si incasellano nella struttura di materie apparentemente a esso lontani, fra cui, appunto, la transazione.

## **2.1. La “transazione globale” per il ripristino dei Siti inquinati di Interesse Nazionale (SIN)**

La vera svolta in tema di transazione ambientale si ha con il d.l. 208/2008 che prevede l'ingresso nel sistema di tutela dell'ambiente della “transazione globale” che mutua, come si vedrà solo in parte, l'art. 1965 c.c. e lo trasfonde all'interno del contesto di cui ci si occupa.

In essa si rinviengono, come si vedrà, anche in relazione alla normativa applicabile, l'utilizzo di istituti pubblicistici (come la conferenza di servizi) unitamente a categorie privatistiche (quale è quella del contratto di transazione).

In prima battuta, val l'opera considerare l'aggettivo con cui veniva contraddistinta.

Viene definita “globale” perché aveva l'attitudine a definire relativamente al sito da bonificare il contenzioso esistente tra P.A. e imprese coinvolte. Da questo punto di vista, infatti, la qualificazione come “globale” dell'istituto in oggetto sembra rinviare a un concetto più ampio di quello presente per le transazioni codicistiche; difatti, nonostante la terminologia codicistica sembrerebbe far riferimento a un negozio per mezzo del quale le parti pongono fine a tutte le controversie, attuali, potenziali e addirittura ipotetiche, che siano insorte o che possano insorgere tra loro, in realtà e più limitatamente l'istituto della transazione generale si riferisce comunque a un accordo con il quale si definisce una pluralità di controversie, ma pur sempre determinata,

Diversamente, la transazione globale sembra presentare l'attitudine a definire, relativamente al sito da bonificare, tutto il contenzioso esistente tra pubblica amministrazione e imprese coinvolte.

---

Torino, 2006, p. 242 e Corte dei Conti, parere 15 gennaio 2003, n. 1/03/P, in *Foro it.*, 2003, III, p. 633, chiamato a esprimersi sulla giuridica ammissibilità dell'accordo transattivo avente per oggetto il risarcimento ambientale ex art. 18 l. n. 349/86, nonché la titolarità del potere di stipula.

<sup>309</sup> La tematica dei rimedi va affrontata in chiave funzionale, “rifiutando rigidi schemi, in quanto non è l'interesse a strutturarsi intorno al rimedio, ma è il rimedio a trovare modulazione in funzione degli interessi considerati dalla fattispecie concreta”: in parola, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., V, p. 118.

L'ambito di applicazione della transazione globale è limitato ai SIN, individuati con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con le regioni interessate (art. 252, comma 2, c.a.).

Similmente a quanto previsto dal Codice civile la norma specifica i presupposti della transazione classica: *res litigiosa* e *res dubia*; reciprocità delle concessioni; il carattere preclusivo dell'istituto utilizzato; l'applicabilità degli artt. 1372 e 1304 c.c. con riferimento agli ulteriori danni rivendicabili *iure privatorum*; l'ambito di applicazione, dal quale sono esclusi i diritti indisponibili; la circostanza di essere istituto deflattivo di contenzioso sia in senso preventivo sia in senso successivo<sup>310</sup>. Come previsto, invece, per le transazioni del diritto amministrativo<sup>311</sup>, si richiede il parere obbligatorio preventivo del Consiglio di Stato e una pretesa patrimoniale di un danno pubblicistico che sottende necessariamente in interesse pubblico.

Alla transazione globale si applicano “i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili” (art. 11, comma 2, l. 241/90), ove non diversamente previsto. Nella stipulazione dell'accordo transattivo devono essere rispettati i principi generali previsti dall'art. 1, comma 1, l. 241/90 sul procedimento amministrativo, al fine di assicurare una corretta informazione ambientale e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e interessati alla procedura.

Alcune specificità differenziano tale ipotesi di transazione da quella codicistica.

Con riguardo all'ambito oggettivo, la sua azionabilità – si è visto – è limitata ai siti di interesse nazionale; per quanto riguarda invece l'aspetto soggettivo, l'iniziativa è riservata a un solo soggetto pubblico, Il Ministero dell'ambiente, sentiti l'ISPRA e il COVIS<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> La transazione globale condivide lo scopo della transazione “classica”, ovvero sia comporre la lite mediante «reciproche concessioni» (art. 1965 c.c.), la cui assenza comporterebbe la nullità (Cass., 25 ottobre 2013, n. 24169 in *Dir. giust.*, 2013) o una diversa qualificazione del contratto (Cass., sez. lav., 4 ottobre 2007, n. 20780, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, p. 10 e in *Notiziario giur. lav.*, 2008, 1, p. 52).

<sup>311</sup> Come, ad esempio, quella contenuta nell'art. 239 del d.lg. n. 163 del 2006, poi contenuta nell'art. 208 del d.lg. n. 50 del 2016 disciplina i presupposti e le modalità per definire mediante transazione le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture.

<sup>312</sup> L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) è stato istituito dall'art.28 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 ed ha assunto le funzioni prima spettanti all'Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 ss.mm.ii., dell'Istituto nazionale della fauna selvatica di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 ss.mm.ii. e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare di cui all'art. 1-*bis* del d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, i quali sono stati conseguentemente soppressi. In via generale si tratta di compiti di natura tecnica consistenti nello studio, censimento, elaborazione di progetti di intervento ricostitutivo o di miglioramento del patrimonio ambientale. La Commissione tecnico scientifica istituita ai sensi dell'art. 14, comma 7, della l. 28 febbraio 1986, n. 41 e del decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1991, n. 438 è stata ridenominata Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS) dall'art. 2, comma 1, del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 90. La COVIS si esprime in merito alla valutazione di fattibilità tecnico-economica con particolare riferimento all'analisi costi benefici in relazione alle iniziative, piani e progetti di prevenzione, protezione e risanamento ambientale del Ministero dell'ambiente; svolge funzioni di consulenza tecnico-giuridica al Ministero e alle strutture ministeriali sugli interventi, iniziative e programmi di competenza del Ministero; svolge funzioni di nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; si esprime su ogni altro intervento che il Ministero o le strutture dirigenziali del Ministero intendano sottoporre alla valutazione tecnica, scientifica e giuridica della Commissione.

In ordine al profilo soggettivo, rispetto alla transazione di cui al Codice civile, si rileva la necessaria natura pubblica della parte contraente che condiziona in maniera rilevante la fase di formazione del contratto: in particolar modo, era il Ministro dell'ambiente che svolge un'attività amministrativa c.d. di diritto privato finalizzata al perseguimento di interessi pubblici<sup>313</sup>. Al privato responsabile, quale parte del contratto, era comunque attribuito un ruolo paritario nello schema negoziale.

Tale contratto era testualmente definito “non novativo” (art. 2, comma 2, d.l. cit.), giacché non permetteva alle parti, contrariamente allo schema generale, di “creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti” (art. 1965, comma 2, c.c.). Essendo non novativa, una transazione di tal fatta era suscettibile di risoluzione per inadempimento, secondo quanto previsto dall'art. 1976 c.c. Tuttavia, il rimedio di cui alla l. n. 13 del 2009 si distingueva specificamente dalla transazione disciplinata dal Codice civile per la disciplina in tema di inadempimento delle obbligazioni: a differenza dell'art. 1455 c.c., infatti, la legge speciale subordinava la risoluzione del contratto alla “gravità” piuttosto che alla “non scarsa importanza” dell'inadempimento<sup>314</sup>.

Era, inoltre, previsto un diritto potestativo a favore del Ministero dell'ambiente, poiché, in deroga all'art. 1454, comma 3, c.c., il contratto non si risolveva di diritto allo scadere del termine indicato nella diffida, ma il Ministero aveva il potere di dichiarare la risoluzione del contratto oppure di preferire la conservazione dello stesso.

Altra eccezione rispetto alla disciplina di diritto comune (cfr. art. 1458, comma 1, c.c.) era rappresentata dal potere del Ministero dell'ambiente di trattene le somme eventualmente già corrisposte dai privati in acconto dei maggiori importi definitivamente dovuti a titolo di risarcimento del danno (art. 2, comma 6, d.l. cit.), poiché nella transazione globale la risoluzione del contratto non aveva effetto retroattivo tra le parti. Nulla era previsto nella disciplina speciale in merito all'inadempimento dei soggetti pubblici nei confronti delle parti private, sì che si sarebbero applicate le norme generali in materia di risoluzione del contratto.

Qualora fosse stato pendente un contenzioso ambientale, la stipula del contratto di transazione comportava l'abbandono del contenzioso stesso e precludeva ogni ulteriore azione per il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino o

---

<sup>313</sup> Gli atti posti in essere dal ministro dell'ambiente, nell'esercizio della propria autonomia negoziale sono soggetti al controllo da parte di organi tecnici specifici e al parere dell'Avvocatura Generale dello Stato. Questo comporta che alla stipula del contratto di transazione si perviene attraverso una procedura che in parte è simile a quella dell'evidenza pubblica, posta a presidio della corretta attività

<sup>314</sup> Nell'ipotesi di inadempimento, anche parziale, delle obbligazioni assunte dai privati in sede di transazione, il Ministero dell'ambiente, previa diffida a adempiere nel termine di trenta giorni, poteva dichiarare risolto il contratto di transazione (art. 2, comma 6, d.l. cit.). La risoluzione per inadempimento parziale deroga alla regola generale secondo la quale il contratto “non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra”(art. 1455 c.c.). V'è chi ha affermato che sotto questo aspetto essa si rivela “ingiustificatamente premiale nei confronti dei soggetti privati coinvolti a vario titolo nella verifica di un pregiudizio ambientale”: v. testualmente P.A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale*, cit., p. 2491.

per il risarcimento del danno ambientale, nonché per le altre pretese azionabili dallo Stato o da enti pubblici territoriali con riguardo ai fatti oggetto della transazione (art. 2, comma 5, d.l. cit.).

La forma della transazione globale, in deroga all'art. 1967 c.c., era quella scritta, richiesta *ad substantiam*, come per tutti i contratti della P.A. (art. 11, comma 1, l. 241/90), a prescindere dall'oggetto<sup>315</sup>.

Era prevista la partecipazione di tutti i pubblici poteri mediante la convocazione di un'apposita conferenza di servizi, in cui si garantiva anche la partecipazione (indiretta) di privati interessati e delle associazioni, chiamati a esercitare un controllo democratico sullo svolgimento dell'attività e sulla conformità della medesima agli interessi pubblici.

La partecipazione dei privati era garantita anche mediante un controllo *ex post* sullo schema di contratto, il quale dopo essere stato comunicato e pubblicato, poteva essere oggetto di commenti entro 30 giorni dalla comunicazione e dalla pubblicazione.

Al fine di favorire l'applicazione dell'istituto, era prevista la facoltà di utilizzare i terreni o singoli lotti o porzioni degli stessi, in conformità alla loro destinazione urbanistica, qualora l'uso sia compatibile con gli interventi di bonifica del suolo e della falda e funzionale, all'esercizio di un'attività d'impresa (art. 2, comma 5-*bis* d.l. cit.).

Tuttavia, pur essendo i presupposti di tale strumento positivo, tale tipo di soluzione alternativa alla controversia ambientale venne profondamente criticata.

Orbene, se è vero che l'art. 1 comma 1-*bis* l. 8 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15, sancisce il principio generale secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni, salvo che la legge disponga diversamente, agiscono "secondo il diritto privato", ossia avvalendosi anche di moduli negoziali per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, il negozio giuridico di diritto privato viene privilegiato solo in quanto rappresenti – in concreto – lo strumento più idoneo al perseguimento dell'interesse pubblico sotteso all'azione amministrativa<sup>316</sup>.

Il richiamo generico al Codice dell'Ambiente sembrava comunque non valorizzare adeguatamente la regola di cui all'art. 313 comma 7 c.a., che fa salvo il diritto dei singoli direttamente danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale nella loro salute o nei beni di loro proprietà di agire in giudizio, secondo le regole ordinarie, nei confronti del responsabile, a tutela dei diritti e degli interessi lesi.

L'aspetto che, tuttavia, rimaneva maggiormente controverso era quello relativo alla equivalenza delle attribuzioni.

---

<sup>315</sup> Diversamente, nel Codice civile la forma scritta è richiesta *ad probationem*, devono, invece, farsi per atto pubblico o per scrittura privata, a pena di nullità (forma *ad substantiam*), le transazioni che hanno per oggetto controversie inerenti ai rapporti giuridici indicati dall'art. 1350 c.c. La trascrizione del contratto è stabilita dagli artt. 2643, n. 13, c.c., per le transazioni sui diritti reali immobiliari, e 2684, n. 4, c.c., per quelle sui beni mobili registrati: cfr. L. RUGGERI, *La transazione*, cit., p. 434.

<sup>316</sup> Così per V. P.A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale*, cit.

Infatti, l'interesse prioritario dei soggetti pubblici al ripristino della condizione dei siti di interesse nazionale antecedente al danno ambientale non dovrebbe poter essere sacrificato, nè sotto un profilo meramente economico, nè sotto quello di un eventuale risarcimento in forma specifica.

In generale, pertanto, poteva ammettersi la stipula di un contratto di transazione tra pubblica amministrazione e altri soggetti, pubblici o privati, soltanto allorché incidesse su profili di carattere esclusivamente patrimoniale, e comunque senza che venisse precluso al soggetto pubblico per un verso il preventivo utilizzo di criteri pubblicistici, per l'altro il successivo perseguimento delle proprie finalità<sup>317</sup>.

L'istituto dell'art. 2 del d.l. n. 208/2008 si applicava, quindi, non a ogni fattispecie di bonifica di siti inquinati, ma solamente a quelle riservate allo Stato, in quanto concernenti siti di interesse nazionale, individuati con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le Regioni interessate secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti all'art. 252, d.lgs. n. 152/2006).

Si trattava, in particolare, di aree di particolare pregio ambientale, storico o culturale (rilevanza genetica funzionale) ovvero comprensive del territorio di più Regioni (rilevanza genetica strutturale) ovvero interessate da un rilevante rischio sanitario e ambientale ovvero dal rilevante impatto socio-economico causato dall'inquinamento (rilevanza sopravvenuta)<sup>318</sup>.

Inoltre, ulteriore limite della transazione di cui alla l. n. 13 del 2009 ineriva il danno "pubblico" che poteva avere per oggetto, ossia i pregiudizi subiti dallo Stato e/o da altri enti pubblici territoriali.

In questa ottica, se per un verso si giustificavano le restrizioni in tema di legittimazione attiva, per altro si avallavano le tesi favorevoli a una ricostruzione prevalentemente pubblicistica del danno ambientale.

Altre critiche posso essere mosse nei confronti di questo istituto.

Innanzitutto, la prima riguarda l'iniziativa, riservata solo ai poteri pubblici. Sul punto, basti il richiamo alle considerazioni svolte in tema di legittimazione attiva dell'azione di risarcimento del danno ambientale disciplinata dal Codice dell'Ambiente di cui al precedente Capitolo.

In secondo luogo, la disciplina della transazione globale non appariva in linea con la Direttiva 35/04/CE, poiché la forma risarcitoria più consona allo schema contrattuale è inevitabilmente il risarcimento per equivalente pecuniario<sup>319</sup>. Il diritto europeo, invece, privilegia il risarcimento in forma specifica, che si realizza attraverso le misure di riparazione ambientale.

---

<sup>317</sup> Cfr. P.A. DE SANTIS, *op. ult. cit.*

<sup>318</sup> Così per S. OGGIANU, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Tratt. dir. amb.*, II, p. 654 ss., nonché anche in LANUS, p. 9; come rilevato in dottrina, affinché un sito sia qualificato di interesse nazionale, tali criteri non devono essere intesi come cumulativi, poiché altrimenti si finirebbe per restringere oltre le intenzioni dello stesso legislatore l'ambito di applicazione della disciplina: R. MONTANARO, *Art. 252. Siti di interesse nazionale*, in R. GRECO (a cura di), *Codice dell'ambiente annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Roma, 2009, p. 852.

<sup>319</sup> Si contestava che l'istituto della transazione globale consentiva di fare cassa e quindi disattendeva le disposizioni impartite dal legislatore eurounitario privilegiando la liquidazione monetaria rispetto al ripristino dello *status quo ante*: cfr. P. DELL'ANNO-M. OCCHIENA, *L'indennizzo mette in ombra la bonifica*, in *Ilsole24ore*, 24 febbraio 2009, p. 33.

In terzo luogo, con questa procedura si profilava il rischio che il danno ambientale non venisse valutato nella sua reale dimensione; secondo alcuni, infatti, gli obblighi di riparazione e di risarcimento rischiavano di essere “appiattiti” all’interno di un contratto che era incline a non tener conto dei profili di tutela garantiti dalla normativa vigente<sup>320</sup>.

La disciplina era stata tacciata, sempre sotto l’aspetto della violazione del principio “chi inquina paga”, dal mancato riferimento al nesso di causalità, sul quale si fonda la responsabilità oggettiva delle imprese che esercitano attività pericolose per la salute pubblica e per l’ambiente: l’art. 2, comma 1, d.l. cit. si riferisce genericamente alle “imprese interessate” e non alle imprese la cui condotta attiva o omissiva abbia cagionato l’inquinamento.

Oggi, l’art. 2 d.l. cit. risulta abrogato a seguito all’entrata in vigore del c.d. Collegato ambientale; esso continua ad applicarsi ai procedimenti che all’entrata in vigore della predetta norma sia già avvenuta la comunicazione dello schema di contratto a regioni, province e comuni.

L’articolo 31 del d.l. approvato dalla Camera dei deputati il 13 novembre 2014 modifica la disciplina delle transazioni finalizzate al ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale (SIN) e al risarcimento del danno ambientale e ha provveduto a collocare tale istituto all’interno del Codice dell’Ambiente.

## 2.2. La “nuova” transazione ambientale

La transazione ambientale è stata riformata a opera della l. 28 dicembre 2015, n. 221<sup>321</sup>, che ha previsto, fra le altre innovazioni in direzione del perseguimento di obiettivi di *green economy*, l’introduzione nel Codice dell’ambiente del nuovo art. 306-*bis*. L’art. 31 l. cit., inserito durante l’esame della proposta di legge al Senato, provvede all’introduzione di tale nuova disposizione, rubricata “Determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale”.

Delle caratteristiche della transazione globale rimane effettivamente ben poco: la novella introduce importanti novità, sia sul piano del procedimento sia in ordine al contenuto dello schema transattivo.

Innanzitutto, val l’opera evidenziare come la nuova disposizione – al contrario di quella precedente – viene incasellata all’interno del Codice dell’Ambiente. Si è ritenuto, in questa occasione, di inserire tale modalità alternativa di risoluzione dei conflitti in seno a quel gruppo di regole contenuto nel Titolo II, rubricato “Prevenzione e ripristino ambientale”.

Anche dal titolo della proposta di legge, poi confermato del corpo del testo della norma, si nota come l’art. 306-*bis* c.a. non abbia un ambito di applicazione

---

<sup>320</sup> Tale preoccupazione veniva sollevata da M. ALBERTON, *op. cit.*, p. 293 s. e spec. p. 240.

<sup>321</sup> L. 28 dicembre 2015, n. 221 (in G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016), recante Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali. Tale provvedimento ha un raggio d’azione ampio e variegato, che riguarda, *inter alia*, la mobilità sostenibile, il contenimento delle emissioni di gas a effetto serra, la gestione dei rifiuti.

generalizzato, riguardando solo i SIN<sup>322</sup>, come peraltro già avveniva con la transazione cd. globale.

Tale norma prevede che “salvo che la transazione avvenga in sede giudiziale a norma dell’articolo 185 del codice di procedura civile, (...) il soggetto nei cui confronti il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare ha avviato le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale ai sensi dell’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dell’articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché ai sensi del titolo V della parte quarta e della parte sesta del presente decreto, ovvero ha intrapreso la relativa azione giudiziaria, può formulare una proposta transattiva in sede amministrativa”.

Le due discipline differiscono per una serie di aspetti.

Nella transazione globale il potere di iniziativa era riservato al Ministro dell’ambiente, il quale predisponendo uno schema di contratto concordato con le imprese interessate; nella transazione di cui al Codice dell’ambiente, invece, è il soggetto nei cui confronti il Ministro ha avviato la procedura di bonifica o di riparazione del danno ambiente di siti inquinati di interesse nazionale ovvero che ha intrapreso la relativa azione giudiziaria che formula la proposta transattiva.

Le due discipline differiscono anche per il contenuto. Mentre nella transazione globale lo schema di contratto ha per oggetto la spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica, di ripristino del danno ambientale e di altri eventuali danni di stati ed enti pubblici territoriali, nella nuova transazione l’oggetto della proposta riguarda gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa<sup>323</sup>. Inoltre, la proposta consente una liquidazione del danno mediante una valutazione economica solo ove i criteri risorse–risorse e servizi–servizi non siano applicabili per la determinazione delle misure complementari e compensative e tiene conto degli interventi di bonifica già approvati e realizzati; prevede anche un piano di monitoraggio e controllo nel caso di impossibilità di riparazioni primaria cui corrisponda un inquinamento residuo comportante un rischio per la salute e per l’ambiente.

È evidente che la normativa proposta fa fede alla disciplina europea in tema di misure riparatorie, come indicata nel Capitolo precedente, e a una quantificazione del danno ancorata ai criteri di valutazione economica più sopra analizzati.

---

<sup>322</sup> Si è detto (M. MELI, *op. cit.*, 470) che forse con tale riforma si è persa l’occasione per disciplinare in maniera più compiuta la materia della transazione ambientale, al di fuori delle ipotesi già considerate.

La nozione di SIN si trova nel titolo V, parte IV, c.a., dedicata alla bonifica dei siti contaminati. Si tratta di quel *corpus* normativo che definisce le procedure i criteri e le modalità e lo svolgimento delle operazioni necessarie per l’eliminazione delle sorgenti di inquinamento e per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti. I SIN rappresentano porzioni di territorio da bonificare che meritano particolare attenzione per le caratteristiche del sito, la quantità e la pericolosità degli inquinanti presenti, l’impatto dell’ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali e ambientali (cfr. art. 252 c.a.). inoltre, secondo quanto previsto dall’art. 2 *bis* sono in ogni caso qualificati come SIN i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto. A oggi i SIN sono 42: le zone sono interessate da attività industriale di varia origine, anche petrolchimica (per esempio, Gela e Priolo in Sicilia), interessate da contaminazioni storiche, perpetrate nel tempo, in cui l’inquinamento di oggi non è un costo dell’odierna produzione e in cui gli attuali proprietari o utilizzatori non sono necessariamente gli stessi soggetti responsabili del passato.

<sup>323</sup> In merito, cfr. quanto affermato nel Capitolo II, §§ 4.1. e 4.2.

La nuova transazione prevede garanzie finanziarie che devono essere escusse prima di poter dichiarare risolto il contratto; inoltre, non si prevede più l'abbandono del contenzioso pendente, la preclusione di ulteriori azioni e la facoltà di utilizzo dei terreni e della destinazione dei proventi.

Il d.lg. n. 152/2006 disciplina in maniera articolata la procedura transattiva, stabilendo anche i requisiti minimi della proposta formulata dal soggetto responsabile del danno.

Qui, una nota positiva: l'art. 306-*bis* attribuisce il potere di iniziativa al privato e non più al Ministero competente. In questo modo si dà l'opportunità anche al soggetto danneggiante di poter addivenire celermente alla risoluzione della lita che lo coinvolge, valorizzando in questo modo – anche in seno a una procedura che pare appartenere tutta al diritto amministrativo – il ruolo del privato e l'importanza della sua autonomia di iniziativa.

Il procedimento, rispetto alla normativa precedente, è più snello. Il Ministro con proprio decreto dichiara ricevibile la proposta (art. 306-*bis*, comma 3 c.a.) e nei trenta giorni successivi convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano solo i soggetti pubblici, e non anche i soggetti privati<sup>324</sup>. Viene quindi acquisito il parere dell'ISPRA (come nella transazione globale) e dell'Istituto Superiore di Sanità (art. 306-*bis*, comma 4 c.a.).

L'esito della conferenza di servizi è un atto decisorio: entro centottanta giorni dalla convocazione della stessa essa approva respinge o modifica la proposta di transazione.

Lo schema di contratto, quindi, viene predisposto dal Ministero dell'ambiente, con acquisizione del parere non vincolante dell'Avvocatura di Stato. Lo schema di transazione viene poi trasfuso all'interno di un decreto e sottoposto al controllo preventivo della Corte dei conti.

La disposizione sul contenuto della proposta di transazione riproduce sostanzialmente, anche se con formule testualmente diverse, la norma di cui all'art. 306 c.a.

Secondo autorevole lettura<sup>325</sup>, la simmetria delle disposizioni deporrebbe a favore di una specifica funzione della norma sulla transazione ambientale di integrazione della disciplina sulla responsabilità di cui all'art. 306 c.a., consentendo al Ministero di stipulare un accordo anche se non si pervenga al completo ripristino ambientale, a condizione che sia garantita la funzionalità dei servizi e delle risorse naturali danneggiate.

Tuttavia, si rappresenta come gli accordi disciplinati dal Codice dell'ambiente, di cui agli art. 306 c.a., sono accomunati dal fatto di intervenire in funzione preventiva e non esclusivamente riparatoria, come accade, invece, nel caso della

---

<sup>324</sup> V'è chi aveva già criticato, anche con riguardo alla transazione globale, il fatto che alla conferenza di servizi non potessero prendervi parte anche i soggetti privati coinvolti (S. OGGIANU, *Adr in materia ambientale*, cit., p. 645 ss.): v'è chi ha invece ribattuto che comunque si tratta di una fase in cui viene a concretizzarsi la volontà negoziale della P.A. (M. MELI, *op. cit.*, p. 472)

<sup>325</sup> Cfr. sul punto U. SALANITRO, *Dal "contratto" all' "accordo" la riforma della "transazione" ambientale*, in *Giustizia Civile*, 2/2017, p. 133 e nello stesso senso M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibili degli interessi*, Napoli, 2019, p. 159 nonché M. MELI, *op. cit.*, p. 476.

transazione ambientale, dove l'accordo interviene sul presupposto che ci sia già stata la contestazione di un'azione illecita generante un danno all'ambiente.

In realtà, come sostenuto da parte della dottrina, appare coerente con gli interessi pubblici coinvolti che la transazione sia qualificata come accordo ai sensi dell'art. 11 l. n. 241/90. In questo senso, per coerenza sistematica, depone il fatto che l'art. 306 c.a., relativo alla determinazione delle misure per il ripristino ambientale, faccia espresso riferimento al fatto che il Ministero competente può valutare l'opportunità di raggiungere un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo<sup>326</sup>.

Il Codice dell'Ambiente non si limita a disciplinare la formazione della volontà di transigere in rapporto alle esigenze di tutela ambientale, ma introduce un modello che si discosta in termini apprezzabili dal tipo previsto dal Codice civile, mediante la previsione di ipotesi di risoluzione unilaterale a favore della p.a., a fronte di qualsiasi inadempimento della controparte.

Invero, il comma 8 di chiusura dell'art. 306-*bis* c.a., prevede che “nel caso di inadempimento, anche parziale, da parte dei soggetti privati, delle obbligazioni dagli stessi assunte in sede di transazione nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quest'ultimo, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni e previa escussione delle garanzie finanziarie prestate, può dichiarare risolto il contratto di transazione. In tal caso, le somme eventualmente già corrisposte dai contraenti sono trattenute dal Ministero in acconto dei maggiori importi definitivamente dovuti.

La disciplina è notevolmente differente rispetto a quella della transazione in generale e rispetto a quella della transazione globale, ove il riferimento era alla gravità dell'inadempimento, anziché alla scarsa importanza.

Invero, in termini più generali, si è osservato come il complessivo equilibrio negoziale sia caratterizzato dalla necessaria adeguatezza delle prestazioni del privato alla tutela degli interessi ambientali affidati alle cure della P.A., con una significativa incidenza sugli elementi essenziali dello stesso negozio.

Secondo parte della dottrina, la riformata transazione ha inciso anche sull'oggetto e conseguentemente sulla natura della transazione ambientale di cui alla precedente disciplina.

Infatti, a mente dell'art. 2, comma 1 del d.l. 208/2008, lo schema transattivo aveva per oggetto gli oneri di bonifica, gli oneri di ripristino e il danno ambientale di cui agli artt. 18 della l. 349/1986 e 300 c.a. Ancòra, la materia oggetto di transazione comprendeva gli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possono richiedere il risarcimento.

---

<sup>326</sup> Nel senso della natura pubblica deporrebbe anche la coerenza sistematica tra il 306-*bis* e il 306 c.a. che esplicitamente richiama l'accordo *ex* art. 11 l. 241/90, nella sua versione di accordo integrativo del provvedimento emanato sotto forma di ordinanza dallo stesso Ministero. A differenza della transazione globale, dove si faceva riferimento alla stipulazione del contratto, previa autorizzazione del Consiglio dei ministri, nella disciplina riformata il procedimento si conclude con il decreto del ministro dell'ambiente che adotta “lo schema di transazione sottoscritto per accettazione dal proponente”, che deporrebbe a favore di un contenuto discrezionale del provvedimento ministeriale. (cfr. U. SALANITRO, *Dal contratto all'accordo*, cit., p. 134)

Rimaneva incerto, pertanto, se oggetto della transazione fosse l'accordo sulla distribuzione dei costi tra Pubblica Amministrazione e soggetti interessati oppure se avesse ad oggetto l'individuazione delle opere necessarie per la bonifica e il ripristino.

In realtà, così come evidenziato da alcuni Autori<sup>327</sup>, la natura contrattuale della transazione portava a preferire la prima ipotesi, dato che la determinazione degli oneri di bonifica e di ripristino rimaneva prerogativa del potere pubblico.

Tuttavia, l'attuale art. 306-*bis* c.a. afferma che la proposta di transazione individui gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa, con ciò mutando il precedente indirizzo interpretativo.

Mentre per la transazione globale si era tendenzialmente concordi nell'affermare la natura contrattuale dell'atto transattivo, nella prospettiva della nuova transazione si sono posti alcuni dubbi in merito, anche alla luce delle considerazioni appena esposte.

Invero, l'oggetto della transazione ambientale si riferisce all'esercizio del potere pubblico di individuazione delle misure di riparazione, da determinare secondo il modello comunitario che è stato esteso retroattivamente a tutte le procedure di bonifica della c.d. legge europea del 2013.

In proposito, tuttavia, vi comunque chi condivisibilmente ritiene che ci si trovi comunque in presenza di "un inedito modello civilistico rimediabile"<sup>328</sup>.

In primo luogo, non va tralasciato il dato testuale della norma: l'ultimo comma dell'art. 306-*bis* c.a. parla inequivocabilmente di "contratto di transazione"<sup>329</sup>. V'è tuttavia chi ha superato la visione contrattualistica, sostenendo la locuzione potrebbe essere stata utilizzata dal legislatore per riferirsi all'accordo amministrativo, che condivide comunque gli elementi strutturali del contratto. Ciò posto, ne deriverebbe che, secondo la disciplina generale degli accordi, alla transazione si applicheranno i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti, per quanto compatibili, e che il giudice competente a conoscere di tali accordi resterebbe il giudice amministrativo che avrà giurisdizione esclusiva.

Invero, stipulato il contratto, si aprirà la fase dell'esecuzione, che sarà regolata dalla disciplina di diritto civile: a differenza della normativa previgente, l'art. 306-*bis* rinvia, quanto agli effetti, alle regole generali di cui al Codice civile<sup>330</sup>.

---

<sup>327</sup> V. le riflessioni di M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto*, cit., p. 154, il quale testualmente afferma che la transazione di cui al Codice dell'ambiente attui il principio di sussidiarietà orizzontale sostenibile, (spec. p. 157). In merito anche M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni "globali" e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 4/2012, p. 750 e *passim*, in cui seppur con riferimento alla transazione globale, si esalta la marcata funzionalizzazione dell'attività negoziale dei soggetti pubblici.

<sup>328</sup> M. MELI, *op. cit.*, p. 480. Nello stesso senso anche R. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto*, cit., p. 172. *Contra*, U. SALANITRO, *Dal contratto all'accordo*, cit., p. 133, secondo il quale appare coerente con la natura pubblica degli interessi coinvolti che l'atto transattivo non sia ricondotta alla categoria dei contratti di diritto privato, ma sia qualificato come accordo *ex art. 11 l. 241/90*.

<sup>329</sup> Anche se per qualcuno si tratterebbe di un mero rifiuto, residuo della disposizione contenuta nella disciplina abrogata: cfr. U. SALANITRO, *Dal contratto all'accordo*, cit., p. 134.

<sup>330</sup> Alla luce della struttura della transazione ambientale e in virtù delle considerazioni svolte, lo schema transattivo finirà realisticamente con l'operare in un contesto "partecipativo", divenendo con l'occasione uno strumento funzionale alla produzione dei relativi effetti. In caso di inadempimento, in deroga alla disciplina di cui al 1455, rileverà qualsiasi inadempimento, anche parziale. Inoltre, in caso di scioglimento del contratto per inadempimento del soggetto privato, le somme eventualmente già corrisposte vengono

Tuttavia, non si può non notare come al di là degli appunti fatti in tema di vicinanza o lontananza dal diritto civile, lo schema transattivo di cui al Codice dell'Ambiente ha una specifica funzione: quella di addivenire, nel più breve tempo possibile, a una risoluzione della controversia.

Inoltre, è noto come il nostro sistema ordinamentale non predilige la tutela del tipo contrattuale: ciò che viene presidiato è la funzione di un atto di autonomia negoziale<sup>331</sup>. Nell'interrogarsi sulla funzione della transazione ambientale di cui al codice dell'Ambiente, non v'è chi non noti una finalità corrispondente alla *causa transigendi*.

Con le precisazioni di cui sopra, e anche alla luce delle innovazioni normative intercorse nel tempo, la transazione diviene, tendenzialmente, l'occasione per un'unitaria e contestuale sede di regolazione di tutte le iniziative attivate per fronteggiare l'emergenza ambientale.

Lo schema transattivo potrebbe avere in questo ambito, infatti, più successo delle condanne giudiziarie, soprattutto in considerazione della circostanza che la gestione processuale di una pluralità di domande risarcitorie si rivela più costosa, anche in relazione agli esiti incerti e lontani nel tempo.

Attraverso l'improprio riferimento alla discrezionalità della scelta di transigere, si rischia di occultare la reale struttura dell'operazione transattiva quale espressione dell'autonomia delle parti nella composizione della lite: autonomia che, nel caso delle parti private, è frutto di scelte individuali e giuridicamente irrilevanti, salva la disciplina dei vizi della volontà e dell'errore; nel caso in cui viene coinvolta una parte pubblica è, invece, il frutto di una valutazione di opportunità in ordine alla convenienza di comporre la lite in via autonoma, anziché eteronoma.

Inoltre, la circostanza che la nuova transazione stabilisca il potere di iniziativa in capo al soggetto nei cui confronti è avviata una delle procedure previste dal comma 1 dell'art. 306-*bis* c.a. suggerisce una riconduzione della fattispecie alla logica del sistema di riparazione del danno di matrice europea. Invero, è stato osservato come nell'ambito della disciplina di bonifica dei siti contaminati è lo stesso soggetto coinvolto chiamato ad attivarsi (in via prioritaria), in quanto, come ha anche chiarito la Corte di giustizia dell'Unione europea, si tratta del soggetto che è nella posizione di meglio controllare la situazione e che, pertanto, è in grado di conoscere le più idonee modalità per affrontarla<sup>332</sup>.

---

trattenute dal Ministero in acconto sui maggiori importi definitivamente dovuti: cfr. M. MELI, *op. cit.*, p. 480.

<sup>331</sup> Cfr. in merito P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 94 e anche p. 99 in merito al controllo di meritevolezza che induce a guardare, al di là dal *nomen* del contratto, al concreto assetto degli interessi realizzato. In senso analogo, ID., PERLINGIERI P., *Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa*, in *Dir. giur.*, 1975, p. 826 ss., ora in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, p. 31 s. da cui si cita. Tale prospettiva trova conferma nella nota "causa in concreto" quale sintesi degli interessi reali che il contratto è diretto a realizzare", come affermato da Cass., 8 maggio 2006, n. 10490, in *Corr. giur.*, 2006, p. 1718 ss.

<sup>332</sup> M. MELI, *op. cit.*, p. 471 e *ivi* il richiamo a Corte giust., 9 marzo 2019, c-379/08 (ERG e a.), reperibile su <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79749&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3361232>.

Non sfugge però come, nonostante la “formale” attuazione del principio di esclusività del “ripristino”, attraverso la pratica degli accordi transattivi, potrebbe inevitabilmente a operare lo “spettro” del risarcimento per equivalente.

Come è stato osservato, si è naturalmente portati a pensare che la transazione sia il risultato di una trattativa volta a individuare il giusto prezzo per chiudere una lite o impedirne il sorgere; più difficile è immaginare un contratto di transazione orientato al ripristino<sup>333</sup>.

Si verifica una sostanziale inversione metodologica nell’approccio alla tematica del danno ambientale rispetto al complesso delle disposizioni che si trovano all’interno del Codice dell’Ambiente e, ancora prima, nella Direttiva comunitaria.

La transazione, invero, è stata tacciata per non aver introdotto un coordinamento fra i metodi di contrasto al danno ambientale, ma soprattutto per aver in parte contraddetto il *Leitmotiv* della tutela eurounitaria dell’ambiente, ovverosia il principio “chi inquina paga”, rispondendo a una mera logica di contabilizzazione del danno.

È chiaro che in quest’ottica tale strumento potrebbe prestarsi a usi distorti, favorendo *ad absurdum* un pregiudizio nei confronti dell’ambiente<sup>334</sup>.

Il fatto che lo schema transattivo consenta alla P.A., che accede alla proposta del privato, di rinunciare al pieno ripristino ambientale, limitandosi ad assicurare la funzionalità delle risorse e dei servizi ambientali lesi, comporta in prima battuta una rinuncia da una “condanna giusta” dell’operatore inquinante.

Da quanto osservato potrebbe derivare un arretramento di tutela che va oltre la compatibilità con l’esercizio discrezionale dei poteri di tutela ambientale.

Tuttavia, va ricordato che la stessa disposizione prevede che la transazione ambientale trova giustificazione nelle situazioni di particolare gravità che coinvolgono i siti di interesse nazionale. Non si tratta, pertanto, di un ambito applicativo diffuso e generico: data l’eccezionalità della norma, non potrà essere trovata applicazione al di fuori del perimetro normativo espressamente previsto.

Rimane, comunque, il problema della compatibilità con il principio “chi inquina paga”: la Direttiva comunitaria prevede che si debba eliminare qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana; si mira al ripristino ambientale mediante misure di riparazione primarie, complementari e compensative: si predilige il tendenziale ripristino dello *status quo ante* al fatto illecito. La scelta di una forma monetaria di risarcimento è, per la direttiva comunitaria, l’*extrema ratio*. La transazione, invece, consente alla P.A., che accede alla proposta del privato, di rinunciare alla piena tutela ambientale, con l’unico *caveat* della funzionalità delle risorse e dei servizi ambientali.

---

<sup>333</sup> M. MELI, *op. cit.*, p. 476. Ciò innanzitutto avverrebbe per le difficoltà di individuazione delle misure di intervento idoneo e poiché sembrerebbe affievolirsi i margini per una trattativa e per le reciproche concessioni di cui al 1965, se il contenuto deve necessariamente andare nella direzione verso cui andrebbe una pronuncia di condanna.

<sup>334</sup> Seppur con riferimento alla transazione globale, ma con un ragionamento estensibile anche alla transazione di cui al Codice dell’Ambiente, cfr. A.C. NAZZARO, *Il danno ambientale e la c.d. transazione ambientale ex art. 2 l. 13/2009*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell’ambiente e principio “chi inquina paga”*, Torino, 2015, p. 264.

Sul punto, è stato condivisibilmente affermato che la forma di ripristino prevista dal legislatore italiano è più severa rispetto a quella comunitaria, che per definizione sempre possibile, mentre quella domestica impone il ripristino solo “se possibile”.

Il ripristino di cui alla legislazione interna fa riferimento in prima battuta, come si è potuto osservare in precedenza, alle misure di riparazione primaria e solo in secondo luogo a quelle complementari e compensative.

A mente di considerazioni autorevoli<sup>335</sup>, l'unico modo in cui la normativa interna possa essere considerata compatibile con la Direttiva comunitaria è ammettere, ove convenga alla controparte della p.a. il ripristino di condizioni equivalenti a quelle originarie. E ciò – si badi – anche per non rischiare di ricadere nel medesimo fallo di cui è stato taciato il legislatore domestico dalla Commissione europea con le due procedure di infrazione del 2007 e del 2012 (di cui al precedente Capitolo).

Pertanto, se i criteri previsti dall'art. 306-*bis* c.a. non risultano applicabili (risorsa-risorsa; servizio-servizio) si possono adottare tecniche alternative, quali la valutazione monetaria, per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione<sup>336</sup>.

Sotto questo profilo, la norma riproduce il generale impianto del Codice dell'Ambiente: ai sensi dell'art. 206 c.a., di fronte al verificarsi di un danno ambientale, sono sempre gli operatori economici a dover individuare le possibili misure per il ripristino e a doverle presentare al Ministero dell'ambiente per l'approvazione. Poi il Ministero deciderà quali misure attuare, valutando l'opportunità di addivenire a un accordo.

L'art. 306-*bis* c.a., effettivamente, segue la medesima impostazione, fornendo, anzi, ulteriori indicazioni, quali la necessità di tener conto degli interventi di bonifica già approvati e realizzati, o la previsione di un piano di monitoraggio e di controllo, nonché la predisposizione di idonee garanzie finanziarie.

Nei casi in cui non sia possibile procedere all'applicazione dei metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si dovranno naturalmente utilizzare le tecniche di valutazione alternative, quindi la valutazione monetaria.

Pertanto, se è vero quanto sopra, la norma di “nuova” introduzione finisce con il soffrire degli stessi limiti della normativa europea. Innanzitutto, la valutazione monetaria implica l'adesione e l'utilizzazione di quelle tecniche prese in prestito dall'analisi economica di cui si è fatto cenno nel Capitolo precedente, volte ad attribuire un valore alle risorse ambientali compromesse.

---

<sup>335</sup> U. SALANITRO, *Dal contratto all'accordo*, cit., p. 138 ss.

<sup>336</sup> L'accoglimento dell'opzione della valutazione monetaria basata sul criterio risorsa-risorsa servizio-servizio implica l'adesione a quelle tecniche di analisi economica (cfr. Cap. II, § 4.2.) volte ad attribuire un valore alle risorse ambientali. Si è visto come si tratta di un'operazione complessa: v'è chi ha notato che proprio in virtù di tale difficoltà vi sarebbe il rischio concreto che questa previsione si traduca in un espediente per abbandonare l'idea del ripristino, prediligendo un'offerta di una somma di denaro. Di quest'avviso M. MELI, *op. cit.*, p. 447, nonché M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale”*, cit., p. 171. Quest'ultimo afferma che occorre nella determinazione del ripristino di condizioni perlomeno equivalenti a quelle originarie si abbia riguardo alla “prioritaria e imprescindibile eliminazione di ogni rischio significativo per la salute umana”. Sulle condizioni di equivalenza, *amplius* Cap. II, § 4.2.

In secondo luogo, dal momento che l'analisi di equivalenza può risultare un'operazione complessa, c'è il rischio di abbandonare l'idea del ripristino, rifugiandosi verso la più sicura offerta di somma di denaro.

Tuttavia, di fronte a tale scenario, conforta la circostanza di come la predilezione di una riparazione monetaria conseguente a uno schema transattivo sarà sempre frutto di un bilanciamento di interessi.

Invero, è noto come la transazione di per sé comporta delle rinunce: consentendo di rinunciare al pieno ripristino ambientale, essa, in questi termini, andrebbe considerata in contrasto con la Direttiva nei termini di cui sopra.

Tuttavia, non va tralasciata l'opportunità offerta dalla transazione ambientale, per come pensata e per come effettivamente è anche nella sua versione "ordinaria" di cui al Codice civile, che si apprezza nella sua stessa natura di essere un metodo alternativo di risoluzione delle controversie. Nel caso di specie, il contratto di transazione ha come funzione quella di addivenire a una soluzione più pronta di una controversia che riguarda i siti di interesse nazionale per i quali è stata già attivata una procedura di bonifica. Questo significa che per quanto effettivamente ci si attenga pienamente al principio chi inquina paga, ciò a cui la transazione ambientale mira è una spedita soluzione di una lite.

Nell'opera di bilanciamento degli interessi, il legislatore ha ritenuto fosse preminente nell'ipotesi di siti di interesse nazionale dare spazio all'autonomia negoziale finalizzata alla soluzione di una controversia ambientale anche a discapito di una piena reintegrazione.

Se è vero, infatti, che la transazione ambientale possa trovare applicazioni per le procedure di bonifica e di riparazione del danno avviate, non è men vero che la lettera della legge fa riferimento anche all'ipotesi in cui sia stato intrapreso il relativo giudizio. Quantomeno in questa ipotesi, invero, la scelta di addivenire a una transazione parrebbe il male minore di fronte a un esito incerto del procedimento<sup>337</sup>.

Infine, la circostanza che per giurisprudenza costante il contratto di transazione potrebbe avere per oggetto il risarcimento di danni non ancora verificatisi e imprevedibili al momento della transazione permette di non precludere al soggetto danneggiato la possibilità di essere ristorato per quei danni che non si sono

---

<sup>337</sup> In definitiva, solo l'applicazione concreta, accompagnata da una sempre maggiore esperienza nel settore, potrà dirci se a riforma ha avuto un senso e se davvero la composizione stragiudiziale delle controversie si muoverà nel senso del ripristino o se continuerà, come nel passato, a fungere da strumento per "fare cassa": cfr. M. MELLI, *La nuova disciplina*, cit., p. 478. Invero, più in generale, non è fuori luogo in tale contesto il pensiero di chi, seppur in altre occasioni, ha sapientemente affermato che nessuna tecnica è esclusiva, nessuna è pregiudiziale; tutte vanno considerate per la capacità in concreto di riparare il danno: in parola, P. FEMIA, *Nomenclatura del contratto o istituzione del contrarre? Per una teoria giuridica della contrattazione*, in G. GITTI-G. VILLA (a cura di), *Il terzo contratto*, Bologna, 2008, p. 287.

ancora manifestati<sup>338</sup>. Questo assunto è di fondamentale importanza in ambito ambientale, ove la manifestazione del danno può essere lungolattente<sup>339</sup>.

### 3. La mediazione ambientale

L'istituto della mediazione, nella sua più ampia latitudine, ricomprende in via generale tutti gli strumenti di composizione delle controversie nelle quali le parti in lite sono assistite dal mediatore, soggetto terzo e neutrale, cui è devoluto il compito di facilitare il raggiungimento di un accordo evitando la via giudiziaria<sup>340</sup>.

La stessa Direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale riconosce la mediazione come utile strumento per fornire risoluzione extragiudiziale, conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti (considerando 6).

Essa afferma, inoltre, che gli accordi conclusi attraverso procedimenti di mediazione hanno maggiori possibilità di essere rispettati in maniera volontaria dalle parti, preservando più agevolmente tra le stesse una relazione amichevole e duratura<sup>341</sup>.

Ancora, si evidenzia come questi benefici diventano maggiormente evidenti nei conflitti che presentano elementi di portata transfrontaliera.

---

<sup>338</sup> È necessario che di tali danni si possa fondatamente postulare che le parti abbiano effettivamente discusso (o avrebbero potuto discutere). Per principio acquisito in giurisprudenza, il danneggiato che abbia transatto la lite può sempre chiedere il risarcimento dei danni (alla persona) manifestatisi successivamente e non prevedibili al momento della transazione, quand'anche le parti abbiano fatto riferimento in transazione ai danni futuri (cfr. da ultimo Cass., Sez. Lav., 1 settembre 2023, n. 25603, in *Dejure.it*. Il danno esorbitante dalla sfera della prevedibilità e della conoscibilità si espelle automaticamente dal perimetro della contestazione e, quindi, della lite - presente o, *ex art.* 1965, comma 1, c.c., futura - e, risultando sprovvisto di ancoraggio a criteri oggettivi che valgano a renderlo determinabile, diviene insuscettibile di essere dedotto al modo di oggetto del contratto di transazione, pena la nullità del contratto per l'indeterminabilità del suo oggetto.

<sup>339</sup> Si pensi all'ipotesi di danno da inalazione di agenti biologici: si riporta come caso esemplificativo la strage di Chernobyl (passata alla storia come la più forte esplosione nucleare), ove benché furono accertate solo tre morti, successivamente i medici chiarirono che vi erano altri soggetti il cui decesso era certamente ricollegabile alle radiazioni dell'esplosione nucleare di Chernobyl. In merito, per una lettura assiologica del danno lungolattente e una maggiore flessibilità del periodo di prescrizione, cfr. M. GIOBBI, *La tutela della personalità umana e l'inquinamento ambientale: per una lettura assiologica del danno lungolattente*, in E. LLAMAS POMBO (coord.) *Congreso Internacional de Derecho Civil Octavo Centenario de la Universidad de Salamanca: libro de ponencias Salamanca, 24-25-26 de octubre de 2018*, 2018, p. 555 s.

<sup>340</sup> Per un quadro generale sulla mediazione v. A. LUMINOSO, *La mediazione*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano, 2006; G. CIAN-A. TRABUCCHI, sub *Art. 1754 c.c.*, in *Commentario breve al codice civile*, Padova, p. 1753 ss.; G. PERLINGIERI-G. CARAPEZZA FIGLIA (a cura di), *Della mediazione (art. 1756-1763)*, in *Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2016, p. 826-838; D. DALFINO, *La mediazione in materia civile e commerciale*, in D. MANTUCCI (a cura di), *Tratt. dir. arb.*, XIV, Napoli, 2020, p. 61 ss. e ivi in particolar modo i richiami alla dottrina in nt. 25. Si vedano anche le riflessioni di F.P. LUISO, *L'arbitrato e la mediazione nell'esperienza contemporanea*, in *Quinto Rapporto sulla diffusione della Giustizia Alternativa in Italia*, Isdaci, 2011 e in *Judicium*.

<sup>341</sup> Cfr. Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:IT:PDF>. L'accesso alla "giustizia di cui alla Direttiva va inteso non in senso giurisdizionale, ma come "giusta composizione delle controversie", che può ritenersi tale se governata da regole e principi predeterminati adottati in base a procedimenti di natura democratica.

Da una disamina della normativa in tema di mediazione, e in particolar modo da una lettura del D.lg. 4 marzo 2010, n. 28, atto deputato alla trasposizione interna della Direttiva *de qua*, si può subito evincere come il testo legislativo non presenti alcuna disposizione in tema di mediazione ambientale, anche se nelle plurime modifiche che lo hanno riguardato il legislatore avrebbe potuto cogliere l'occasione, nel novellare la disciplina, di tener conto del contenzioso di cui in parola.

Recentemente, tuttavia, dati gli àmbiti, anche diversi da quello civile e commerciale, in cui la mediazione si è diffusa, e soprattutto anche alla luce della particolare attenzione che il legislatore ha da ultimo rivolto nei confronti degli strumenti amichevoli di risoluzione delle liti, gli studiosi e operatori del diritto si sono interrogati su una sua possibile applicazione anche in campo ambientale.

Prima di procedere a una utile applicazione della mediazione in tema di conflitti ambientali in Italia<sup>342</sup>, val l'opera rappresentare come fra le esperienze più interessanti riguardanti la disciplina della mediazione ambientale provengono dal continente oltreoceano. Invero, è negli Stati Uniti, ordinamento al quale tradizionalmente viene ricollegata la nascita degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, che le *ADR* in campo ambientale hanno suscitato interesse già negli anni Settanta<sup>343</sup>. Nondimeno, anche in altre regioni d'oltralpe si è diffuso

---

<sup>342</sup> Tra i primi studi sul tema si devono indicare, C. TROISI, *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, in *Dir. agr.*, 2/2005, p. 5 ss.; L. GIAMPIETRO, *I procedimenti di mediazione in materia ambientale: spunti di riflessione*, in *Ambiente e sviluppo*, 3/2011, p. 252 ss.; M. PORCELLI, *Mediazione e conflitti ambientali*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 1/2012, p. 215 ss.

<sup>343</sup> Il primo caso di conflitto risolto attraverso la mediazione ambientale risale, infatti, al 1974 e riguardava il posizionamento di una diga di contenimento dalle inondazioni del fiume Snoqualmie, vicino a Seattle. Da allora, l'utilizzo della mediazione è costantemente aumentato anche grazie agli interventi legislativi che ne hanno permesso un capillare utilizzo a livello federale. Attualmente, l'utilizzo di *ADR* è stato esteso a quasi tutte le controversie giudiziarie, incluse quelle penali e quelle amministrative. Nelle controversie in tema di ambiente le *ADR* hanno acquisito un'autonoma identità, come testimonia l'adozione di un'apposita definizione per identificarle. Si parla, infatti, di *Environmental Conflict Resolution* (ECR) per indicare le procedure alternative di risoluzione delle controversie ambientali che includono, in particolare, la *mediation*, la *facilitation*, l'*arbitration*, la *conciliation*, la *non-binding minitrials* e la *early neutral evaluation*. Si tratta di strumenti procedurali alternativi al processo giudiziario che sono largamente utilizzati dalle parti, sia in sede giudiziale, sia in ambito stra-giudiziale.

In caso di conflitto ambientale, lo strumento a cui si ricorre con maggior frequenza è la *mediation* (mediazione), nella quale il *neutral*, cioè un terzo neutrale, assiste le parti nella gestione e nella risoluzione del conflitto. Si tratta di mediatori o facilitatori che non esprimono, di regola, alcuna valutazione od opinione, ma che aiutano le controparti ad individuare i propri interessi e le soluzioni più soddisfacenti per il maggior numero di partecipanti. Solo in via eccezionale, i mediatori possono adottare un metodo valutativo, così da offrire un'opinione tecnico-giuridica sul merito di singole questioni che, comunque, non è vincolante per le parti. La mediazione si è rivelata particolarmente utile nella risoluzione delle controversie transnazionali aventi ad oggetto la regolamentazione delle forniture di acqua da uno Stato all'altro oppure delle emissioni di gas serra o anche il commercio di organismi geneticamente modificati. Sul punto, cfr. U. SALANITRO, *L'environmental mediation negli USA: uno strumento alternativo per la risoluzione dei conflitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 229 ss. In letteratura straniera, cfr. S. KAUFMAN, *Mediation in environmental disputes*, in *Conflict Resolution – Entry for the Encyclopaedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Vol. II, 2009, G. BINGHAM, L. V. HAYGOOD, *Environmental Dispute Resolution: The First Ten Years*, in *Arbitration Journal*, 1986, p. 3 ss.; N. KUBASEK, G. SILVERMAN, *Environmental mediation*, in *American Business Law Journal*, 1988, p. 533 ss. La mediazione è in pieno sviluppo negli Stati Uniti: il numero di stati americani che si sono dotati di organismi governativi per gestire programmi di mediazione è incrementato in maniera esponenziale negli anni e i bilanci assegnati ai programmi di mediazione aumentano ogni anno: cfr. C. TROISI, *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, cit., p. 29.

l'utilizzo di tale strumento al fine di comporre in via stragiudiziale il conflitto ambientale con risultati positivi<sup>344</sup>.

L'istituto della mediazione, come è stato detto, è disciplinato con d.lg. n. 28/2010 che, anche se riguardante le sole controversie in materia civile e commerciale, nondimeno, esso presenta delle potenzialità di sviluppo, troppo spesso ignorate, con riferimento soprattutto alla risoluzione di conflitti ambientali.

La materia ambientale, infatti, per la sua complessità si trova a poter giustamente restituire alla mediazione un ruolo centrale, trasformandosi da palcoscenico di conflitti a piattaforma di soluzioni alternative al contenzioso giudiziario.

Inoltre, indagare sulle prospettive di sviluppo della mediazione nel suo rapporto sincronico con l'ambiente significa riconoscere, di là del significato giuridico e culturale delle forme di *ADR*, il valore sociale intrinseco di un istituto che rimane molto spesso gli angoli dell'ordinamento. Probabilmente, è questa la sfida più importante del procedimento di mediazione<sup>345</sup>.

L'applicazione dell'istituto della mediazione può rappresentare non solo un modo per evitare il sovraccarico dell'apparato giurisdizionale, ma può fungere da strumento giuridico per livellare le inevitabili e intrinseche asimmetrie tra i soggetti parte dei conflitti ambientali: questo in quanto la mediazione, per il tramite dell'ascolto dei soggetti interessati, oltre a poter migliorare il progetto del proponente, spesso si rileva in grado di evitare che il conflitto giunga dinanzi al giudice<sup>346</sup>.

La potenzialità offerta dalla mediazione pare ancora più evidente per le controversie riguardanti il danno ambientale, dove in via prioritaria è necessario il ripristino dello stato dei luoghi rispetto al risarcimento pecuniario, come voluto dalla normativa europea, e, rispetto al quale, la mediazione potrebbe agevolare una soluzione condivisa che possa portare a una giusta tutela.

Va apprezzato come l'ordinamento italiano si sia impegnato nel predisporre alcuni progetti pilota, seguiti da una proposta di legge, che al momento pare si sia arenata nelle camere legislative, segnando quindi una volontà da parte del sistema di seguire la direzione di deflazione del contenzioso ambientale.

---

<sup>344</sup> In Germania operano delle Agenzie/Istituti specializzati, per materia, nella gestione dei conflitti in materia ambientale attraverso metodi alternativi di soluzione delle controversie e procedure di mediazione. I due enti di maggiore rilievo sono la "Clearingstelle EEG", un facilitatore in materia di conflitti legati alle energie rinnovabili, e l'Organismo di conciliazione per il trasporto pubblico (Söp, "Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V."). La novità dell'uso della mediazione applicato ai temi ambientali ha comportato una rapida diffusione anche in Francia (cfr. C. DUPONT, *La négociation: conduite, théorie, applications*, Parigi, 1994) e in Gran Bretagna (J. BAINES, *Beyond compromise: building consensus in environmental planning and decision making*, in *Environmental Resolve*, Londra, 1995).

<sup>345</sup> La mediazione potrebbe essere utile ad affrontare situazioni conflittuali che coinvolgono soggetti ai quali non è concessa una tutela specifica sotto il profilo giuridico: essa mira a restituire ai litiganti la capacità di governare il conflitto: cfr. sul punto le riflessioni di C. TROISI, *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, cit., p. 10 nonché di M.G. IMBESI, *Il valore sociale della mediazione ambientale*, in *Giureta*, 2012, p. 518.

<sup>346</sup> In tema, M.G. IMBESI, *Il valore sociale della mediazione ambientale*, cit., p. 527: l'Autrice, sottolineando l'importanza della mediazione ambientale quale strumento di conciliazione sociale, evidenzia anche il ruolo innovativo di strumento "democratico" che la mediazione può ricoprire.

Nondimeno, va rappresentato come sono tanti molti gli aspetti che richiedono un intervento normativo più incisivo, come è peraltro avvenuto con la transazione ambientale, seppur con i limiti di cui si è dato conto.

In primo luogo, parrebbe necessaria una ridefinizione degli ambiti di applicazione ai fini di un'estensione della portata della mediazione in settori dove la stessa porterebbe un indiscutibile valore aggiunto. Questo potrebbe accadere soprattutto in materia ambientale, nell'ambito di quei conflitti territoriali in cui la costruzione di un metodo di convivenza quale è la mediazione consente la prosecuzione del rapporto tra le parti e che darebbe un contributo alla costruzione di una comunità fra soggetti che condividono lo stesso territorio.

In secondo luogo, sarebbe utile prevedere incentivi processuali o fiscali e intervenire nel rapporto tra mediazione e giudizio, ampliando l'utilizzo, per esempio, della mediazione delegata dal giudice<sup>347</sup>.

In ogni caso, in assenza di una norma legittimante, la facoltà dell'amministrazione di intraprendere una mediazione e la convenienza di tale esercizio in ragione dell'interesse pubblico da soddisfare, andrà accertata e motivata caso per caso, a seconda delle caratteristiche del conflitto, degli interessi in gioco e delle opportunità aggiuntive che il ricorso alla mediazione potrebbe potenzialmente offrire alla soluzione del conflitto; rimane salva la facoltà di entrambe le parti di adire (o proseguire) la via giurisdizionale una volta fallito il tentativo di risolverlo in via stragiudiziale<sup>348</sup>.

L'applicazione della mediazione in tali contesti appare quindi possibile e, in particolare auspicabile sia quando le parti in lite tentino, prima della via giudiziaria, un percorso di mediazione, sia che le stesse vengano invitate dal giudice nel corso del processo a intraprendere tale via sia, ancora nell'ipotesi in cui prima del sorgere della lite, abbiano stabilito in sede contrattuale il reciproco obbligo di rivolgersi a un mediatore prima della domanda al giudice<sup>349</sup>.

Infatti, con riguardo a tale ultimo aspetto, l'art. 5, comma 2, del d.lg. 28/2010 prevede che il giudice disponga la mediazione, considerata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, anche in sede di appello, comunque prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni e, quando questa non è prevista, prima della discussione. Quindi si dà la possibilità al giudice di "ordinare" alle parti di partecipare ad un incontro con un mediatore anche per le materie di per sé non obbligatorie, come ad esempio quella ambientale.

In Italia si sono sviluppati progetti di mediazione ambientale, prevalentemente nell'ambito delle problematiche legate al settore dell'urbanistica.

Fra gli altri, il Progetto periferie della provincia di Torino<sup>350</sup>, finalizzato alla diffusione di processi di partecipazione comunitarie alle politiche urbane, fu l'occasione per ridefinire il rapporto fra cittadini e P.A. attraverso l'utilizzo di

---

<sup>347</sup> Suggestione proposta da F. DANOVÌ-F. FERRARIS, *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013, p. 6.

<sup>348</sup> M. GIOVANNINI, *La mediazione delle controversie ambientali*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 195.

<sup>349</sup> G. SPINA, *La mediazione delle controversie ambientali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 5/2013, p. 449.

<sup>350</sup> Sul punto si rimanda al contributo offerto dal Comune di Torino e reperibile su <http://www.comune.torino.it/rigenerazioneurbana/documentazione/periferie9705.pdf>.

tecniche di “progettazione partecipata”. Fra gli aspetti più rilevanti del Progetto spicca la mediazione dei conflitti esistenti al fine di superare una visione esclusiva degli interessi di parte per arrivare all’individuazione di un interesse comune.

Un’altra esperienza di mediazione ambientale in Italia è stata stimolata dall’attività dell’associazione Avventura Urbana, costituita da specialisti del settore dell’urbanistica, cui è stato affidato, sempre dalla Provincia di Torino, il compito di seguire l’andamento del progetto “non rifiutarti di scegliere”, in materia di smaltimento di rifiuti<sup>351</sup>.

È evidente come nel tempo si sta assistendo a un fenomeno di graduale ingresso delle esperienze di mediazione non solo all’interno del contesto giuridico, ma prima di tutto in quello culturale. Tuttavia, il processo appare molto lento e diradato nel tempo: conforta però l’idea proveniente da alcune istituzioni, prima fra tutte la Camera Arbitrale di Milano, le quali con il tempo favoriscono il consolidarsi di un’idea di un potenziamento di tale strumento al fine di accorciare le distanze fra *polluter* e soggetto danneggiato.

### **3.1. Il progetto “mediazione dei conflitti ambientali” presso la Camera Arbitrale di Milano**

Nel contesto sopra descritto si inserisce il progetto a cura della Camera Arbitrale di Milano (CAM)<sup>352</sup>, una delle prime istituzioni in Italia ad occuparsi di questi temi e attiva nel campo ambientale dal 1996.

Il progetto, denominato “Mediazione dei conflitti ambientali”, si è svolto tra dicembre 2015 e novembre 2016 per poi estendersi successivamente fino a settembre 2017. Tale progetto, ideato dalla CAM, ha visto anche la partecipazione di Regione Lombardia e del Comune di Milano e la collaborazione, in qualità di osservatori, del TAR Milano e del Tribunale di Milano<sup>353</sup>.

L’obiettivo che il progetto si è prefissato ha per oggetto la gestione e prevenzione dei conflitti ambientali da attuare attraverso l’incontro e un dialogo costruttivo e creativo, raggiungendo in tal modo una soluzione efficace e duratura dei conflitti ambientali attraverso la composizione dei diversi interessi contrapposti.

Le ragioni che hanno spinto all’ideazione di questo progetto si legano inevitabilmente, anche in questo ambito, all’inadeguatezza del sistema giudiziario a offrire risposte esaustive, efficaci e pronte. Oltre alle note difficoltà legate alla

---

<sup>351</sup> Le attività svolte da tale istituzione possono rinvenirsi all’interno del sito istituzionale e in particolare modo nella sezione “Mediazione dei Conflitti e Dibattiti pubblici su infrastrutture” in <https://www.avventuraurbana.it/dibattiti-pubblici/>

<sup>352</sup> L’attività della CAM in tema di mediazione nasce nel 1996, rendendo tale Camera una fra le prime istituzioni in Italia ad affrontare tali tematiche.

<sup>353</sup> Il progetto è stato cofinanziato dalla Fondazione Cariprio e sostenuto da un pool di istituzioni e associazioni con lo scopo di avviare una prima esperienza sperimentale nel settore ambientale: cfr. N. GIUDICE, *L’esperienza di Camera Arbitrale di Milano nella mediazione ambientale*, in N. GIUDICE-L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, p. 51

sua durata e ai costi, in campo ambientale si rinvergono, tuttavia, ulteriori ragioni ontologiche.

Nell'ambito dei conflitti ambientali, infatti, si può notare come non sempre le decisioni giudiziarie riescono a offrire risposte soddisfacenti rispetto alle responsabilità dei soggetti interessati. In primo luogo, essa talvolta non riesce a cogliere nel segno la questione, in quanto è inevitabilmente necessario fare i conti con la tecnicità della materia ambientale, rispetto alla quale risulta essenziale rifarsi anche a saperi che esulano il campo del diritto.

Un ulteriore problema si lega al fatto che in molteplici contenziosi in materia ambientale le parti non lamentano la lesione di un interesse privato bensì la tutela di un interesse comune, qual è l'interesse all'ambiente.

La difesa dell'ambiente rappresenta, inoltre, un problema non così recente ma al quale si è guardato con reale interesse soltanto negli ultimi vent'anni. Anche per questo motivo, gli strumenti di diritto allo stato esistenti, seppur con le positive note emerse a seguito dei dovuti accorgimenti, non paiono ancora in grado di garantire il paritetico confronto degli interessi in gioco.

La mediazione ambientale mira, pertanto, a definire i conflitti ambientali cercando un'effettiva risoluzione del problema reale che li caratterizza per fare in modo che non si ripetano in futuro, raggiungendo una soluzione che le parti ritengano equa e soddisfacente.

Il fattore legato alla ricerca di un accordo duraturo, reso possibile grazie al fatto che sono le parti a scegliere la soluzione a esse confacente, non deve essere trascurato, in quanto ciò permette in astratto di prevenire ulteriori conflitti evitando così eventuali e onerosi costi processuali.

In merito, è importante osservare che spesso i contenziosi giudiziali ambientali si risolvono con l'eventuale individuazione del danno arrecato e del suo responsabile senza procedere a ripristinare il pregiudizio ambientale arrecato. L'utilizzo della mediazione, in tali casi, potrebbe invece risolvere il problema legato al ripristino del danno ambientale attraverso soluzioni più rapide e maggiormente aderenti alle caratteristiche peculiari della controversia. E ciò sarebbe assolutamente in linea con il dettato eurounitario in ordine alla predilezione delle misure di ripristino rispetto a quelle monetarie.

### **3.2. Il procedimento di mediazione ambientale**

Il procedimento costituito in seno alla CAM si caratterizza per tre fasi: la fase della pre-negoziazione, nella quale avviene l'identificazione degli interessi e coinvolgimento delle parti; la fase della trattativa, in cui si procede a una ricerca di una soluzione focalizzata sugli interessi coinvolti che consente il soddisfacimento di tutte le parti e, infine, la fase post-negoziazione, che conduce a un accordo equo.

La mediazione prende avvio attraverso un'apposita istanza presentata all'Organismo, che procede a una interlocuzione personale con i soggetti coinvolti dalla controversia, comunicando la volontà dell'istante di voler trattare il

conflitto davanti a un mediatore e verificando la disponibilità delle altre parti a partecipare.

In relazione al fattore temporale, l'intero procedimento di mediazione non dovrebbe durare più di tre mesi; tuttavia, il termine non è perentorio ed è sempre prorogabile di comune accordo tra le parti.

Durante la procedura è possibile ricorrere a una consulenza tecnica. Ciò si rende necessario per rendere più facilmente comprensibili a tutti i soggetti che partecipano gli aspetti tecnici o scientifici che potrebbero derivare dalla complessità delle tematiche ambientali sottoposte a mediazione. In ogni caso, la consulenza tecnica non ha finalità decisorie e non è vincolante per la mediazione, ma ha unicamente lo scopo di permettere alle parti di raggiungere un accordo maggiormente consapevole.

La riservatezza rappresenta un elemento imprescindibile di ogni controversia: è possibile, infatti, che ciascuna parte abbia colloqui riservati con il mediatore, il quale, salva espressa autorizzazione, non può riferire quanto emerso agli altri partecipanti. È necessario sottolineare, tuttavia, che ciò riguarda la conduzione delle trattative, mentre l'esito della trattativa deve, non solo essere reso pubblico, ma anche adeguatamente comunicato.

Dato che uno degli aspetti positivi sempre rilevato del ricorso alle *ADR* è quello relativo ai costi, si evidenzia che nella fase sperimentale si è fatto riferimento al tariffario del Servizio di Conciliazione della Camera Arbitrale di Milano.

In alcuni casi, tuttavia, deve essere considerata l'eventualità che i costi relativi alla possibilità di intavolare una procedura di mediazione risultino troppo alti per le c.d. "parti deboli" (per esempio, associazioni ambientaliste, comitati di cittadini). Infatti, la mediazione potrebbe essere un'alternativa meno costosa rispetto al contenzioso ordinario soprattutto nelle vertenze meno complesse, in cui il numero dei contendenti e le questioni da affrontare rimangono limitate e non necessitano dell'affidamento ad esperti di valutazioni attinenti all'oggetto della mediazione. Per questo motivo, occorre prendere atto del fatto che, spesso, i contendenti nelle controversie ambientali hanno risorse asimmetriche e introdurre dei correttivi al sistema potrebbe essere un utile incentivo a prediligere tali soluzioni condivise.

Soffermandosi ora sulla fase conclusiva, quando la mediazione ha esito positivo le parti assumono determinati che vengono consacrati nell'accordo raggiunto.

Una volta definiti gli interessi in gioco, lo schema di mediazione viene trasferito all'interno di un vero e proprio contratto.

Conclusa la procedura, ciò che è importante verificare è che le parti effettivamente si attengano a quanto sottoscritto. Per questo motivo, sarebbe opportuno che nell'accordo di mediazione siano previste modalità condivise di controllo e monitoraggio degli impegni assunti, oltre che di risoluzione delle controversie che dovessero emergere in fase esecutiva. Sotto questo aspetto, potrebbero essere previsti una serie di incontri successivi al raggiungimento dell'accordo in

modo da mantenere monitorata l'esecuzione dell'accordo e tenere sempre aperto il dialogo tra le parti<sup>354</sup>.

Ancóra, lo spazio di dialogo e incontro creatosi ha permesso alle parti, oltre all'evidente possibilità di far valere i loro interessi e essere ascoltati, anche di creare le basi per successivi accordi che permettano una programmazione strategica e negoziata del territorio.

È evidente, dunque, che sussistono delle differenze sostanziali rispetto alle "mediazioni classiche": in particolar modo, si tratta di una mediazione la cui partecipazione è atipicamente "aperta"<sup>355</sup>.

Pur condividendo il carattere volontario della partecipazione, essa si caratterizza per un ambito particolarmente informale di discussione, sollevato dall'ingombro di norme procedurali.

Il soggetto terzo e imparziale condivide con il mediatore classico il compito di guida neutrale: orienta l'esposizione delle parti in ordine ai rispettivi bisogni al fine di raggiungere un accordo. Il ruolo del mediatore, pur essendo fondamentale, non può influire nella decisione finale<sup>356</sup>.

Orbene, è evidente come dall'analisi dello strumento deflattivo sopra individuato, la composizione dei conflitti ambientali si realizza per il tramite della collaborazione, della comunicazione e del dialogo fra i soggetti coinvolti.

---

<sup>354</sup> Quale esempio virtuoso di mediazione ambientale si può fare riferimento alla questione sorta in relazione al progetto di recupero del corso della roggia dell'Orrido di Inverigo predisposto dal Parco Regionale della Valle del Lambro, sulla base di una Convenzione tra Regione Lombardia, Comune di Inverigo e Parco stesso del 4 dicembre 2014. Come si legge nella Dossier finale della mediazione ambientale "Roggia del Valletto", "[l]'intervento è scaturito dalla discussione all'interno del cosiddetto "Forum Lambro Settenzionale" sul progetto dell'area di laminazione nella valle di Inverigo. Nel progetto preliminare di quelle opere erano previste alcune migliorie ambientali a corollario, tra le quali una riguardava la formazione di un'area di fitodepurazione per il finissaggio delle portate in uscita dallo scolmatore di piena che riversa le acque di pioggia miste alle nere sull'asta dell'Orrido di Inverigo a monte di esso. Alcune associazioni avevano espresso forti perplessità sulla soluzione adottata per la sistemazione dell'Orrido, insistendo sulla necessità di separare le acque nere da quelle bianche. A seguito di quel confronto è stata ricercata e trovata la disponibilità della Direzione generale Ambiente di Regione Lombardia a finanziare un progetto specifico che affrontasse in maniera radicale le problematiche ambientali a monte dell'Orrido e contestualmente anche il Comune di Inverigo che si è impegnato per contribuire, in qualità di gestore in economia della rete di fognatura, a realizzare una parte delle lavorazioni per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di qualità della roggia." Il Dossier è reperibile su <https://www.contrattidifiume.it/.galleries/doc-contratti-di-fiume/lambro/DOSSIER-FINALE-DELLA-MEDIAZIONE-AMBIENTALE-ROGGIA-DEL-VALLETT01.pdf>. A tale mediazione, hanno preso parte undici diversi soggetti, tra i quali, oltre all'amministrazione comunale, la stessa Regione Lombardia. Ebbene, in tal caso, i sette incontri svoltisi tra settembre 2019 e marzo 2020 hanno permesso di raggiungere in tempi rapidi un accordo, siglato tramite una Convenzione, che ha previsto una variante al progetto iniziale, criticato dalle associazioni locali.

La Convenzione raggiunta tra le parti prevede, inoltre, che al fine di "proseguire il percorso virtuoso avviato con tale esperienza", i soggetti che vi hanno partecipato siano coinvolti anche durante la realizzazione dell'opera con incontri informativi dello stato di avanzamento lavori e di confronto. Si può notare come, in tal caso, non solo sia stato raggiunto un accordo evitando così il possibile contenzioso che ne sarebbe scaturito, ma non è stato neppure necessario interrompere la realizzazione dell'opera pubblica, volta a migliorare un problema di inquinamento della roggia, garantendo l'efficienza della stessa Amministrazione.

<sup>355</sup> Invero, essa si differenzia per il fatto che essa si offre a tutti i soggetti colpiti da un danno ambientale a cui deve essere riconosciuta l'astratta possibilità di partecipare attivamente al processo formativo dell'accordo. C. TROISI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>356</sup> Da cui la differenza fra mediazione facilitativa e valutativa: cfr. S. SANFILIPPO, *Il contratto idoneo ad assicurare la continuità aziendale. Aspetti civilistici*, in *Le Corti Umbre*, 2/2022, p. 430 e ivi nt. 49.

Seppur con le dovute differenze, la mediazione ambientale condivide con la mediazione “classica” alcuni benefici intrinseci che ne giustificano il valore sociale<sup>357</sup>.

Nell’analisi di tale esperienza rimediabile, non v’è chi non veda i risvolti positivi che la mediazione può apportare; in tal senso depone, invero, l’esperienza empirica che conferma l’effettivo successo di alcuni procedimenti di mediazioni avvenuti innanzi al Camera Arbitrale<sup>358</sup>.

In primo luogo, potrebbero essere raggiunti degli accordi su alcuni aspetti della controversia anche se la stessa non viene risolta nella sua interezza. Inoltre, per quanto riguarda gli aspetti positivi derivanti dall’apertura del confronto e del dialogo, è evidente che essi non verrebbero cancellati anche se dopo la conclusione della procedura non si è raggiunto l’accordo, potendo essere utili basi per un successivo contenzioso giurisdizionale.

### **3.3. FacilitAmbiente: il progetto sperimentale in tema di tutela ambientale**

Oltre alla mediazione ambientale, appare interessante evidenziare come la volontà di prevenzione dei conflitti ambientali è stata perseguita, da ultimo, anche attraverso un ulteriore progetto, costituito in seno alla Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi: FacilitAmbiente.

Tale servizio, istituito dalla in collaborazione con la Camera Arbitrale di Milano, ha come obiettivo quello di supportare la P.A., le imprese e i cittadini nell’affrontare in modo preventivo i conflitti ambientali, attraverso un percorso di facilitazione con soggetti qualificati.

La facilitazione viene definita dal Regolamento<sup>359</sup> all’art. 1 “l’attività svolta da un soggetto terzo e imparziale, con adeguate abilità e competenze in materia di gestione di processi di dialogo e deliberazione in contesti multiparte, finalizzata a incrementare il coinvolgimento e la partecipazione di portatori di interesse alla progettazione di interventi e iniziative; a stimolare l’analisi e la soluzione di questioni e problemi complessi in modo condiviso; a prevenire e trasformare i conflitti all’interno di un gruppo, di un’organizzazione o di un determinato contesto sociale e territoriale”.

La circostanza che il percorso di facilitazione venga espressamente definito come “procedimento” conferma due idee: una di ordine sostanziale, sempre attuale, che muove dalla configurazione dell’autonomia privata come “potestà di

---

<sup>357</sup> Nel quadro di sintesi non poteva mancare l’enunciazione dei benefici riconosciuti alla mediazione e che ne giustificano anche il valore sociale intrinseco: i soggetti delle controversie imparano a conoscere reciprocamente il proprio punto di vista; il procedimento aiuta spesso ad adottare soluzioni creative, meno costose e più veloci della giustizia ordinaria; all’esito dell’accordo si registra una maggiore soddisfazione delle parti.

<sup>358</sup> Cfr. il documento “Un anno di sperimentazione in CAM”, reperibile su <https://www.camera-arbitrale.it/it/mediazione/mediazione-dei-conflitti-ambientali.php?id=524>. Per un’analisi dei casi affrontati dalla CAM in ambito ambientale, cfr. N. GIUDICE, *op. cit.*, p. 56 ss.

<sup>359</sup> Approvato con Delibera di Giunta n. 44 del 29 marzo 2021 <https://www.facilitambiente.it/wp-content/uploads/2022/01/FacilitAmbiente-regolamento.pdf>

darsi un ordinamento<sup>360</sup> e una di ordine procedurale, ovverosia sollevare le parti che prendono parte a tale occasione di dialogo dall'ingombro di norme procedurali rigide.

Pare evidente, quindi, la volontà di ampliare lo spettro di strumenti preventivi e risolutivi delle controversie ambientale.

Il termine facilitazione, in realtà, non è altro che un modo di intendere la mediazione. Invero, sebbene sia lo stesso Regolamento ad affermare che non si tratta di mediazione, la Facilitazione è finalizzata alla costruzione di soluzioni condivise, e non nella risoluzione di controversie relative alle soluzioni da scegliere; si esplica nell'organizzazione e gestione di processi decisionali inclusivi attraverso l'uso di metodologie largamente sperimentate e consolidate nella prassi.

Per apprezzare la posizione di cui sopra basti far venire alla mente le diverse modalità di concretizzazione di una mediazione<sup>361</sup>.

Quella creata in seno alla Camera di Commercio meneghina, si caratterizza per elementi che parrebbero essere ascrivibile a una mediazione cd. "trasformativa".

Invero, in una mediazione di tal fatta, il mediatore fa domande, ascolta i punti di vista delle parti, le aiuta a individuare gli interessi sottostanti le loro posizioni, le assiste nel trovare possibili soluzioni; non fa raccomandazioni, non dà consigli o opinioni.

A conforto della precedente riflessione, si riporta il dato normativo di cui al d.lg. n. 28/2010 che considera la mediazione come "l'attività comunque denominata" che consiste nell'assistenza ai fini della ricerca di un accordo amichevole o di una proposta.

È il Facilitatore a condurre il percorso attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti che possano risultare adatti all'oggetto del procedimento e dialogando con i soggetti coinvolti.

La mancanza di una concreta definizione delle modalità di conduzione e definizione del procedimento non pare ostativa a considerare tale sede come una "mediazione trasformativa": invero, pur non apparendo definiti e precisati la durata del procedimento, i soggetti coinvolti e i relativi poteri, tuttavia, sono i principi generali dell'affidamento, della correttezza e della buona fede, che fanno da guida alle parti durante le trattative, che governano un processo di tal fatta.

Nella mediazione cosiddetta "trasformativa" l'intervento del mediatore non si concentra solo sulla soluzione di quella determinata specifica controversia, ma

---

<sup>360</sup> S. ROMANO, *L'atto esecutivo nel diritto privato (Appunti)*, Milano, 1958, p. 19.

<sup>361</sup> Il conio del termine «facilitativa», insieme a quello di «valutativa», viene attribuito a L.L. RISKIN, *Understanding Mediator's Orientations, Strategies and Techniques*, in *Harvard Negotiation Law Review*, 1, 1996, p. 7 ss. Nella mediazione c.d. valutativa il mediatore non si limita a dirigere il procedimento, ma assume un ruolo anche in relazione al risultato: valuta la posizione giuridica delle parti, fa delle anticipazioni circa l'esito della causa nell'eventuale processo davanti al giudice, arriva ad avanzare proposte di composizione della lite. L'attenzione, così, tende a spostarsi dalla individuazione degli interessi e dei bisogni delle parti alla determinazione della fondatezza o meno dei diritti da loro vantati. (v. S. SANFILIPPO, *Accordo idoneo ad assicurare la continuità aziendale*, cit., p. 430 e M. PORCELLI, *Mediazioni e conflitti ambientali*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 1/2012, p. 217).

sulla qualità della interazione tra le parti. La soluzione della controversia, quindi, dovrà arrivare passando attraverso una migliore interazione tra i soggetti coinvolti nel conflitto stesso, ovvero trasformando le dinamiche relazionali da negative e distruttive, tipiche del conflitto, a posizioni costruttive e collaborative che poi dovranno essere le basi dell'accordo. In altre parole, il conflitto non viene considerato come una patologia dei rapporti interpersonali, bensì come una inevitabile e normale fase della vita di relazione sociale.

Gli studi socio-filosofici confermano che il conflitto nasce dalla difficoltà di comunicare e relazionarsi con il prossimo<sup>362</sup>: obiettivo primario della mediazione trasformativa è dunque quello di ristabilire una comunicazione interrotta e ben si adatta alle liti ambientali, laddove è tanto importante la continuità del rapporto relazionale e sociale fra il danneggiato e il danneggiante, ispecie quando si tratta di *polluters* a stretto contatto con il territorio, quanto la soluzione della controversia.

Pertanto, la natura “trasformativa” della facilitazione la rende strumento di giustizia riparativa, operando a beneficio sia della vittima sia della comunità sia dell'autore del danno.

Tale forma di giustizia riparativa, consentendo alle vittime e alle comunità di prendere parte alla risoluzione del conflitto, all'individuazione dei danni e alla ricerca delle modalità di riparazione più adatte, valorizza l'autonomia e l'*empowerment* della vittima del danno, promuovendo la partecipazione democratica ai processi decisionali in campo ambientale, orientando verso una riparazione del danno a livello sostanziale<sup>363</sup>.

Invero, nel rispetto della dinamicità, complessità e varietà di rapporti che possono venire a incontrarsi in seno alla Facilitazione, questa interrelazione “apparentemente caotica e arbitraria”, coincide con una concezione normativa e allo stesso tempo relazione del diritto che rivaluta e valorizza le circostanze fattuali<sup>364</sup>.

### 3.4. Il disegno di legge n. 1630: in attesa di una disciplina

Al fine di offrire uno sviluppo concreto e significativo all'istituto della mediazione per la soluzione dei conflitti ambientali si ritiene indispensabile un intervento legislativo che intervenga sulle criticità più significative e disciplini la partecipazione delle amministrazioni pubbliche nei procedimenti di mediazione: come si è cercato di mettere in luce, non vi è alcuna preclusione al perseguire gli

---

<sup>362</sup> La filosofia alla base di tale *species* di mediazione richiama alla mente le teorie habermasiane in tema di agire comunicativo e dialogo inclusivo: sul punto, *amplius*, J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, I, Bologna, 1986; ma cfr. anche J. ELSTER, *Argomentare e negoziare*, Milano, 2005.

<sup>363</sup> Con riferimento all'autore di reato, gli studi evidenziano che la giustizia riparativa presenta potenzialità in termini di responsabilizzazione anche e in particolare rispetto ai cd. colletti bianchi, perché, grazie all'incontro con la vittima e con la comunità il cui ambiente è stato danneggiato, “the humanity of the Restorative Justice process piercers the corporate veil”: v. B.J. PRESTON, *The use of Restorative Justice for Environmental Crime*, in *Criminal Law Journal*, 35(3), 2011, p. 136-153.

<sup>364</sup> P. PERLINGIERI, *La concezione procedimentale del diritto di Salvatore Romano*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/2006 p. 426.

interessi pubblici affiancando agli strumenti tipici del diritto pubblico, pur con le dovute cautele, anche gli strumenti del diritto privato.

Invero, per come è avvenuto per la transazione ambientale, al fine di una più compiuta definizione delle modalità di risoluzione delle liti, sarebbe opportuno un dettagliato intervento legislativo per non lasciare nulla al caso.

Di tale necessità si fa carico il disegno di legge n. 1630, comunicato alla presidenza il 26 novembre 2019, che prevede l'introduzione nell'ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali e paesaggistici di natura civile e amministrativa. Il fine della proposta normativa è quello di favorire la risoluzione dei conflitti ambientali e paesaggistici anche mediante strumenti innovativi e alternativi, nell'ottica di agevolare i procedimenti partecipativi in funzione di un maggiore rafforzamento del principio sviluppo sostenibile anche nell'ambito della mediazione.

In primo luogo, si prevede di modificare la rubrica sostituendola con il titolo "Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo. Mediazione ambientale".

Il conflitto ambientale viene definito come "la controversia tra due o più parti, portatrici di diritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative alle decisioni da assumere riguardo all'ambiente, e in particolare alla gestione o all'uso delle risorse e dei beni ambientali, in ragione dei relativi impatti".

Il disegno di legge prevede, inoltre, alcune modifiche al Codice dell'Ambiente.

In particolar modo, si prevede che all'articolo 3-*sexies* c.a. sia aggiunto il comma 1-*octies* che preveda la possibilità di avviare un procedimento di mediazione, ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in caso di conflitto ambientale suscettibile di trovare composizione, anche parziale, attraverso la rimodulazione del provvedimento finale.

In caso di avvio del procedimento, diverrebbe obbligatorio per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, partecipare alla mediazione assistite dalla propria avvocatura, ove presente, o da un avvocato incaricato.

Inoltre, con l'aggiunta del comma 1-*novies*, si prevede che le amministrazioni pubbliche possano attivare un procedimento di mediazione, al fine di prevenire contenziosi giurisdizionali, "qualora in sede di conferenza di servizi o di audizione dei soggetti interessati e controinteressati emergano aspetti suscettibili di trovare composizione in sede di mediazione".

Ancóra, è previsto che al di fuori delle ipotesi di cui ai precedenti commi, nei procedimenti valutativi o decisionali di natura ambientale in cui la partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto ambientale, l'amministrazione può sempre richiedere a un organismo abilitato ai sensi del d.lg 4 marzo 2010, n. 28 la nomina di un mediatore, al fine di facilitare l'adozione di un provvedimento conforme al principio dell'azione ambientale di cui all'articolo 3-*ter*.

In relazione all'individuazione del funzionario pubblico legittimato a esprimere nell'ambito del procedimento di mediazione, non giudiziale, la volontà

dell'Amministrazione rappresentata e a impegnarla alla sottoscrizione dell'accordo conciliativo, la relazione introduttiva al disegno di legge ritiene si possa applicare l'articolo 16, comma 1, lettera f), del d.l.g 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui "la rappresentanza dell'amministrazione davanti all'organismo di mediazione e la sottoscrizione dell'accettazione della proposta di conciliazione sono demandate al dirigente dell'Ufficio dirigenziale generale competente nella materia oggetto della controversia ovvero ad altro dirigente a tal fine delegato"<sup>365</sup>.

Infine, il disegno di legge propone l'introduzione di alcune modifiche anche all'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>366</sup>.

Tuttavia, si deve evidenziare che il disegno di legge è stato al momento solo assegnato, in data 20 gennaio 2020, alle commissioni II Giustizia e XIII Territorio, ambiente, beni ambientali<sup>367</sup>. A oggi, non è ancora iniziato il suo esame; la battuta di arresto probabilmente è dovuta alle vicende inerenti all'epidemia Covid-19 che qualche tempo dopo l'assegnazione di cui sopra hanno investito l'Italia e il mondo intero, rallentando ogni processo di governo "non emergenziale".

In attesa di verificare l'esito dell'*iter* legislativo, si percepisce l'esigenza di non disperdere le energie profuse nella stesura del progetto: si auspica, pertanto, che non si verifichi uno dei soliti arenamenti del disegno di legge, come peraltro già avvenuto con altre ipotesi di istituti a tutela dell'ambiente (prima fra tutti, la saga del difensore civico ambientale<sup>368</sup>).

---

<sup>365</sup> Un importante aspetto disciplinato dal disegno di legge si lega alla criticità del procedimento per danno erariale in cui potrebbero incorrere i dipendenti pubblici in seguito alla loro decisione di conciliare la controversia. In particolare, viene previsto che l'adesione a una proposta di conciliazione formulata da uno degli organismi di mediazione previsti dal d.lgs. 28/2010 non dà luogo a responsabilità amministrativa e contabile in capo al soggetto incaricato di rappresentare l'amministrazione pubblica nel procedimento di mediazione quando il suo contenuto rientri nei limiti del potere decisionale del soggetto incaricato, salvi i casi di dolo o colpa grave. Inoltre, in linea con quanto avviene per la transazione ambientale, la relazione introduttiva prevede che, al fine di prevenire un danno erariale, il raggiungimento dell'accordo che compone la lite può essere discrezionalmente sottoposto anche ad un controllo da parte dell'Avvocatura dello Stato, facendo riferimento altresì alle linee guida di cui alla circolare n. 9/2012 precedentemente analizzata in tema di mediazione, oppure potrebbe essere interessata la Corte dei conti in sede di parere preventivo di legittimità.

<sup>366</sup> In particolare, il nuovo comma 6-*bis* prevederebbe che in caso di conflitto paesaggistico suscettibile di trovare una risoluzione della lite, anche parziale, attraverso un accordo conciliativo, può essere avviato un procedimento di mediazione. In tali casi, così come previsto per le modifiche al Codice dell'ambiente, le amministrazioni pubbliche sono obbligate a partecipare alla mediazione assistita dalla propria avvocatura o con l'assistenza di un avvocato.

Intervenendo su questi fondamentali aspetti, la proposta normativa risolverebbe molte delle criticità evidenziate in ordine la difficoltà di mediare su interessi complessi, potenzialmente in conflitto tra amministrazione pubblica e privati, colmando, inoltre, l'assenza di una normativa che legittimi l'amministrazione pubblica all'instaurazione di una procedura di mediazione per la soluzione di conflitti ambientali.

<sup>367</sup> Sono previsti, inoltre, i pareri delle commissioni I (Aff. costituzionali), V (Bilancio), VII (Pubblica Istruzione).

<sup>368</sup> Allo stato delle cose risultano all'esame del Parlamento una serie di progetti e disegni di legge, che prevederebbero l'istituzione di un «difensore civico»: si tratta, in particolare, del p.d.I. C. 178 (on. Calzolaio e Lorenzetti, presentato il 9 maggio 1996), del d.d.I. S. 507 (sen. Lubrano di Ricco, comunicato alla Presidenza il 23 maggio 1996), del d.d.I. S. 973 (sen. Specchia, comunicato alla Presidenza il 16 luglio 1996) e del p.d.I. C. 7728 (on. Scalia, presentato il 17 luglio 2000), a livello comunale o provinciale (Ci si riferisce in particolare al p.d.I. n. C. 178, nonché al d.d.I. n. S. 973), ovvero a livello nazionale (è il caso del d.d.I. n. S. 507 e del più recente p.d.I. C. 7228), secondo modelli che, ove singolarmente analizzati, evidenziano comunque diversità di impostazione. Comune a tutti i progetti è l'istituzione di una figura che abbia il ruolo di ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o

Per ottenere risultati “ottimali”, sarebbe auspicabile introdurre nella procedura una fase di *follow-up* del negoziato, che potrebbe consistere nella corretta esecuzione dell’accordo e nel monitoraggio sulla corretta esecuzione del medesimo e degli effetti che si realizzano nel tempo.

Risulta necessario, infatti, porre le basi per la prosecuzione dello stesso e implementare gli istituti di deflazione del contenzioso ambientale, al fine di permettere una loro maggiore diffusione sul territorio e un maggior utilizzo di tali istituti, anche da parte dell’Amministrazione.

Tuttavia, questo risultato non pare semplice senza che vi sia un intervento del legislatore idoneo a intervenire sui punti oscuri e meno definiti della procedura di mediazione ambientale.

Sebbene vi sia stata occasione, anche di recente, di inserire la materia ambientale fra quelle per le quali la legge prevede la mediazione obbligatoria<sup>369</sup>, occorro al momento rinunciare al connotato dell’obbligatorietà. Tuttavia, è possibile comunque ravvisare prospettive di applicazione inconsuete della mediazione ambientale che potrebbero rivelarsi particolarmente utili: essa si conferma di essere uno strumento di conciliazione sociale, ma potrebbe trasformarsi pure nella chiave di volta per il riconoscimento del suo ruolo fortemente innovativo di strumento “democratico”<sup>370</sup>.

Il ruolo del mediatore, soprattutto nel delicato ambito ambientale, è “intermediario giuridico”, che assume on il precipuo scopo di favorire il dialogo tra due o più soggetti, fra i quali o già esiste oppure anche solo potrebbe sorgere una controversia.

La mediazione è di fatto attività utilizzabile in ambiti diversi; essa non è solo strettamente inerente alla risoluzione di controversie, ma trova spazio ogni volta che un soggetto si adoperi per favorire accordi fra soggetti: essa, in definitiva, si

---

provinciale con riferimento agli aspetti di tutela dell’ambiente. Esso, fra le diverse funzioni attribuite dai progetti citati, avrebbe anche la legittimazione processuale nelle sedi civile, penale e amministrativa e alla possibilità di proporre la «azione di controllo nei confronti di atti di amministrazioni, enti pubblici, persone fisiche o persone giuridiche, che incidano sul territorio recando danno all’ambiente o violando norme a tutela dell’ambiente. Ove tali iniziative parlamentari dovessero avere un seguito, si porrebbe il problema di coordinarne la presenza dei «difensori civici ambientali» con quella delle associazioni ambientaliste e con i poteri e facoltà loro riconosciuti. A tal proposito si è, infatti, rilevato che le due soluzioni siano difficilmente conciliabili, in quanto l’istituzione del difensore civico finirebbe con il determinare un effetto di sovrapposizione che renderebbe meno necessaria la stessa presenza delle associazioni, con particolare riferimento agli istituti del processo (cfr. M. ANIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, p. 239 da cui si cita e in AA. VV., *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, vol. I, Milano, 1998, 1 ss.)

<sup>369</sup> Si rammenta che Corte cost., 06/12/2012, n. 272 aveva dichiarato incostituzionale la norma che prevedeva la mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Su questo aspetto incide il d.l. n. 69/2013 che reintroduce la cd. mediazione obbligatoria per quasi tutte le materie già contemplate dall’art. 5, co. 1. Il decreto inoltre ‘ripristina’ le norme cadute dalla Corte costituzionale in via consequenziale e aggiunge ulteriori novità che modificano notevolmente il precedente assetto. Da ultimo, con la nota “Riforma Cartabia” (d.lg. 10 ottobre 2022, n. 150), aumentano le materie per cui il procedimento di mediazione diventa condizione di procedibilità della domanda. Associazione in partecipazione, consorzio, *franchising*, opera, rete, somministrazione, società di persone, subfornitura: queste le nuove materie che si aggiungono a quelle già conosciute.

<sup>370</sup> M. G. IMBESI, *op. cit.*, 522, nel quale l’Autrice, sottolineando l’importanza della mediazione ambientale quale strumento di conciliazione sociale, evidenzia anche il ruolo innovativo di strumento “democratico” che la mediazione può ricoprire.

rivela utile ogni qualvolta sia necessario il superamento di distanze e separazioni fra le persone<sup>371</sup>.

#### 4. I Punti di Contatto Nazionali: L'esperienza proveniente dalla *soft law*

L'8 giugno scorso è stata rilasciata una nuova versione delle Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali<sup>372</sup>. Dal 1976, anno di prima pubblicazione, tali Linee Guida rappresentano il primo riferimento internazionale per tutte le aziende che intendono adottare una condotta aziendale responsabile (RBC – *Responsible Business Conduct*), nonché una frequente citazione del legislatore europeo nei numerosi nuovi testi di legge afferenti al tema della sostenibilità<sup>373</sup>.

Annoverate chiaramente fra gli strumenti di *soft law*, forniscono principi volontari per la condotta d'impresa responsabile e incoraggiano così il contributo positivo che le aziende possono apportare al progresso economico, ambientale e sociale, minimizzando gli effetti negativi associati alle proprie operazioni e ai propri prodotti/servizi.

La nuova versione, che sostituisce la precedente del 2011 e si rinnova anche nel titolo (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*), tiene in considerazione le nuove priorità sociali, ambientali e tecnologiche emerse nell'ultimo decennio.

Già nella versione del 2011 era previsto che i paesi aderenti avrebbero dovuto designare i Punti di Contatto nazionali incaricati di favorire l'efficacia delle Linee Guida. Fra le numerose attività cui sono deputati i PCN, spicca per interesse – ai fini della presente trattazione – quella di attuazione nelle istanze specifiche.

---

<sup>371</sup> Sia consentito un rimando a S. SANFILIPPO, *L'accordo idoneo ad assicurare la continuità aziendale*, cit., p. 431.

<sup>372</sup> Come è noto, sono raccomandazioni rivolte dai governi alle imprese multinazionali che operano in o a partire dai Paesi aderenti. Forniscono principi e standard non vincolanti per una condotta d'impresa responsabile in un contesto globale coerente con le leggi applicabili e gli standard riconosciuti a livello internazionale. Le Linee Guida sono l'unico codice di condotta d'impresa responsabile concordato a livello multilaterale che i governi si sono impegnati a promuovere. Anche le PMI sono invitate ad osservare le Linee Guida nella misura più ampia possibile. Le imprese sono chiamate, per quanto possibile, ad incoraggiare i propri partner commerciali, compresi fornitori e subcontraenti, ad applicare principi di comportamento imprenditoriale responsabile conformi alle Linee Guida. Le Linee Guida descrivono la condotta responsabile in relazione ai principali rischi sociali e ambientali che l'attività di impresa comporta nel mercato globale.

<sup>373</sup> Per esempio, si veda la Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'unione per l'ambiente fino al 2030, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591> ove nei Considerando 20 e 36 si fa riferimento ai principi sanciti dall'OCSE in tema di cambiamenti climatici o, da ultimo, Regolamento (UE) 2023/1542 del parlamento europeo e del consiglio del 12 luglio 2023 relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, che modifica la Direttiva 2008/98/CE e il Regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la Direttiva 2006/66/CE in cui testualmente si prevede che i doveri di diligenza cui le imprese dovranno uniformarsi comprendono, *inter alia*, le linee guida dell'OCSE (non solo quelle destinate alle imprese multinazionali, ma anche quelle sul dovere di diligenza per la condotta responsabile delle imprese e quelle sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. Il Regolamento in parola è reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1542&qid=1698082571863>.

In particolar modo, si dice, nella versione attuale delle Linee Guida, che i PCN, in qualità di meccanismo di reclamo non giudiziario, contribuiranno alla risoluzione delle questioni che sorgono in relazione all'attuazione delle Linee guida in casi specifici. Nell'offrire *forum* di discussione ed esperienza sulle Linee guida per assistere la comunità imprenditoriale, le organizzazioni dei lavoratori, le altre organizzazioni non governative e le altre parti interessate, essi sono deputati a risolvere le questioni sollevate da tali istanti in modo efficiente e tempestivo e in conformità con la legge applicabile e le Linee guida. A seconda delle caratteristiche di ciascun caso, questa assistenza può comprendere il sostegno al dialogo costruttivo, la facilitazione di accordi tra le parti e/o la formulazione di raccomandazioni. L'obiettivo di tale assistenza può essere quello di promuovere l'attuazione delle Linee guida in futuro e/o di affrontare gli impatti negativi in modo coerente con le Linee guida.

In Italia, il PCN è stato costituito in seno al Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (già Ministero dello Sviluppo Economico) con l. 273/2002 (art. 39) e regolato con decreto del 30 luglio del 2004 del Ministero delle attività produttive (e successive modifiche<sup>374</sup>).

In particolar modo, con riguardo alla gestione delle istanze, è il Comitato del PCN che, oltre a essere investito delle funzioni consultive e deputato all'attuazione del programma annuale di attività, svolge un ruolo consultivo e di supporto, in quanto egli contribuisce, collegialmente e in persona di ciascuno dei suoi membri, alla comprensione e alla soluzione delle questioni sollevate nelle istanze.

L'istanza è una richiesta presentata da chiunque vi abbia un interesse rilevante alla questione, quando si ritenga che soggetto provochi o rischi di provocare un impatto negativo con la propria condotta in uno degli ambiti definiti dalle Linee Guida, fra i quali, oltre a materia di estrema rilevanza, soprattutto transazionale<sup>375</sup>, l'ambiente.

Stando ai dati raccolti al 2020, le questioni attinenti l'ambiente rappresentano il 41% delle istanze presentate complessivamente ai PCN<sup>376</sup>.

L'istanza può essere pertanto formulata, non solo da associazioni, comitati, ma anche dai singoli individui<sup>377</sup>, i quali possono anche portare avanti un'istanza in rappresentanza di terzi.

---

<sup>374</sup> Il Decreto di regolazione è reperibile su [https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2019699/decreto-pcn\\_1.pdf](https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2019699/decreto-pcn_1.pdf); mentre il decreto modificativo (Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 4 giugno 2015) è consultabile in [https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/Decreto\\_Comitato\\_PCN\\_2015.pdf](https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/Decreto_Comitato_PCN_2015.pdf). Il PCN si trova all'interno della Direzione Generale per la politica industriale, l'innovazione e le PMI e si struttura nella presenza di tre organi: La struttura è così articolata: il Presidente del PCN, il Segretariato del PCN e il Comitato del PCN.

<sup>375</sup> Per esempio, possono essere proposte istanze che riguardino la violazione di diritti umani, occupazione e relazioni industriali, lotta alla corruzione, all'istigazione alla corruzione e alla concussione, interessi del consumatore, scienza e tecnologia, concorrenza e fiscalità.

<sup>376</sup> Cfr. in merito il Report annuale sulle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali, 2020, reperibile su <https://mneguidelines.oecd.org/2020-Annual-Report-MNE-Guidelines-EN.pdf>.

<sup>377</sup> Conforta la circostanza che, secondo i dati del Report annuale, le istanze presentate dai singoli raggiungono il 48% e che, insieme a quelle presentate dalle ONG costituiscono quasi il 50% delle istanze complessivamente presentate. E ciò in controtendenza rispetto agli anni precedenti, in cui le ONG e i sindacati rappresentavano le principali parti istanti.

È evidente che in quest’ottica lo strumento risulta di notevole momento, anche alla luce delle considerazioni profuse sia nella prima parte del presente elaborato sia in tema di limiti all’accesso alle azioni a tutela della Natura di cui al Codice dell’Ambiente. Invero, sovente è accaduto, soprattutto in ambito di *climate change litigation*, che un gruppo di persone abbia agito in giudizio “a nome di chi non ha voce”<sup>378</sup>.

Dalla casistica riportata sul sito *web* del PCN italiano non parrebbe siano ancora state presentate in nome delle generazioni future; tuttavia, non mancano casi in cui soggetti o organizzazioni di soggetti hanno agito in nome di altri<sup>379</sup>.

Se la legittimazione attiva è – si potrebbe dire – ampia, non lo stesso può affermarsi con riguardo alla legittimazione passiva. Invero, l’istanza può essere presentata solo contro una o più imprese multinazionali straniere operanti in Italia, qualora queste ultime abbiano sede in uno dei paesi aderenti alle Linee Guida. Quindi, non si tratta un metodo di risoluzione *peer to peer*.

Sebbene le Linee Guida dell’OCSE non forniscano una definizione precisa di multinazionale, purtuttavia, esse offrono una serie di indicazioni da cui si può ricavare che si tratta di imprese che possono operare in qualsiasi settore dell’economia<sup>380</sup>. In ogni caso le Linee Guida sono rivolte a tutte le entità che compongono l’impresa multinazionale (società madre e/o entità locali) le quali, a seconda dell’effettiva distribuzione delle responsabilità, sono chiamate a cooperare e ad assistersi reciprocamente per facilitare il rispetto delle Linee Guida.

Il PCN è tenuto a prestare i “propri buoni uffici” per una interlocuzione fra gli *stakeholders* e l’impresa, in modo tale da poter essere d’aiuto a risolvere la questione in maniera consensuale e *compliant* rispetto ai principi delle Linee Guida<sup>381</sup>.

Il procedimento si articola in più fasi<sup>382</sup>: la fase iniziale di attivazione, coincidente con la presentazione dell’istanza e le successive fasi della procedura e, in

---

<sup>378</sup> Citando M. ZARRO, *Danno ambientale da cambiamento climatico*, cit., p. 231. Il riferimento è ai casi analizzati dall’Autrice in tema di cause intentate contro gli stati da parte di persone o gruppi di persone (*ibidem*, p. 104 ss.) “in nome di queste entità senza voce reclama tutela contro un illecito che danneggi la Natura” (*ibidem*, p. 231).

<sup>379</sup> Si tratta dell’istanza specifica presentata al PCN italiano il 15 dicembre 2017 da Chima Williams & Associates (CWA) e Advocates for Community Alternatives (ACA) per Egbema Voice of Freedom, contro ENI S.p.A. e ENI International BV avente per oggetto la contestazione circa l’impatto negativo dei siti di alcuni giacimenti petroliferi di Mgbede in Nigeria, gestiti da un’impresa nigeriana totalmente controllata da ENI. Il rapporto sull’accordo raggiunto fra le parti è reperibile su <https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2016847/Rapporto%20finale%20PCN%20caso%20CWA-ENI.pdf>, mentre il rapporto di *follow-up* redatto dal PCN italiano è reperibile su [https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2016847/Follow-up%20Report%20EVF\\_CWA%20et%20ACA%20verso%20ENI%20Spa%20et%20ENI%20Int.BV.pdf](https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2016847/Follow-up%20Report%20EVF_CWA%20et%20ACA%20verso%20ENI%20Spa%20et%20ENI%20Int.BV.pdf).

<sup>380</sup> Solitamente si compongono di imprese od altre entità stabilite in più di un paese e collegate in modo da consentire diverse forme di coordinamento; mentre una o più di queste entità possono esercitare una significativa influenza sulle attività delle altre, il rispettivo grado di autonomia all’interno dell’impresa può variare notevolmente da una multinazionale all’altra; la proprietà può essere privata, pubblica o mista.

<sup>381</sup> Ai sensi delle Linee Guida, vengono individuati i principi generali che governano la gestione delle istanze specifiche. In particolar modo, in conformità con i criteri fondamentali di equivalenza funzionale nelle proprie attività, i PCN dovranno trattare le istanze specifiche in modo: imparziale; prevedibile ed equo.

<sup>382</sup> La struttura del procedimento delle istanze specifiche innanzi al PCN italiano si trova all’interno del documento Manuale per la gestione delle istanze specifiche presentate al Punto di Contatto Nazionale

particolar modo, quella di valutazione iniziale, quella di assistenza alle parti e, infine, la fase conclusiva. L'esito della procedura viene sempre pubblicato e questo avviene, di regola, entro dodici mesi dal ricevimento dell'istanza specifica, termine prorogabile quando le circostanze lo richiedano.

Durante la fase di assistenza alle parti, in particolar modo, le parti comunicano in primo luogo se accettano i buoni uffici del PCN e, in caso di esito positivo, concordano con il medesimo il soggetto incaricato di condurre la fase di "conciliazione/mediazione", che può essere sia un membro interno del PCN o una personalità esterna, purché dotata di requisiti di competenza e autorevolezza.

La procedura è estremamente confidenziale e l'auspicata conclusione della fase di assistenza alle parti consiste nel raggiungimento di un accordo fra le stesse. Se l'accordo viene raggiunto, il PCN d'intesa con le parti può prestare loro assistenza nell'attuazione dello stesso.

L'esito positivo del procedimento dinanzi al PCN si risolve, come detto, in una "mediazione/conciliazione". Prendendo a riferimento l'istanza specifica presentata al PCN italiano da Egbema Voice of Freedom, Chima Williams and Associates (CWA), Advocates for Community Alternatives (ACA) contro ENI S.p.A. si evince come in apice si faccia riferimento ai "termini di accordo"<sup>383</sup>: in particolare, la qualificazione dell'esito della procedura in termini di "accordo" evidenzia – con assoluta chiarezza – il carattere negoziale della stessa.

Non ci sono sanzioni formali per le imprese multinazionali che rifiutano di partecipare al processo del PCN o che violano le Linee Guida. Tuttavia, sono ben note le conseguenze che gli strumenti di *soft law* possono avere nell'ipotesi di mancato rispetto degli stessi: innanzitutto, la sanzione reputazionale. Infatti, i Rapporti Finali e le Dichiarazioni Finali dei PCN sono pubblicati sui siti nazionali e sul sito dell'OCSE con diffusione degli stessi a livello globale, con la conseguenza che coloro che vengano a contatto con l'impresa possono prendere in considerazione il loro contegno nel processo decisionale. Inoltre, i tali documenti, una volta resi pubblici, possono essere utilizzati dagli investitori istituzionali che, sulla base delle Linee Guida, hanno la responsabilità di usare la loro influenza per contribuire a garantire che le imprese in cui investono intervengano sugli impatti negativi. Senza considerare, infine, che gli *stakeholders* coinvolti e, in particolare, i sindacati, possono informare gli investitori istituzionali in merito alla mancata esecuzione o non corretta esecuzione degli accordi presi direttamente o tramite il Global Unions' Committee on Workers' Capital.

## **5. Gli strumenti ADR come momenti conformativi della persona improntati alla sostenibilità ambientale**

---

italiano consultabile su <https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2031433/Manuale%20procedura%20istanze%20IT2019.pdf>.

<sup>383</sup> Nella versione ufficiale del documento, redatta in lingua inglese, si fa riferimento a "terms of settlement".

Gli strumenti sopra analizzati confermano il valore dell'autonomia negoziale e la rilevanza delle modalità alternative di risoluzione dei conflitti anche in quei settori del diritto ove risulta pregnante il ruolo della pubblica amministrazione. Questo dimostra, di fatto, un ridimensionamento della teoria della pluralità degli ordinamenti, nel senso di un riconoscimento di primazia delle regole private di procedimento, pur sempre nel rispetto del controllo di meritevolezza di cui all'art. 1322 c.c.<sup>384</sup>.

La presenza di strumenti privatistici di risoluzione delle controversie non solo depone a favore di un ordinamento concepito in maniera unitaria, ma conferma quella valenza sistematica del più volte evocato principio di sussidiarietà orizzontale, che in questo caso si propone come scelta dello strumento di autonomia negoziale regolativa in grado di produrre il miglior bilanciamento di interessi contrastanti<sup>385</sup>.

Invero, è noto come sia attraverso il bilanciamento di interessi che si esplicita il principio di ragionevolezza, implicito e immanente nel sistema ordinamentale, che è criterio di giudizio sulla preferibilità della regola da applicare al caso concreto. Affinché la preferenza sia davvero giustificata da ragionevolezza occorre che il criterio della ragionevolezza abbia un fondamento che, nel sistema ordinamentale vigente, è dato dai valori primari e assoluti della dignità della persona, oggi anche nella sua dimensione ecologica<sup>386</sup>.

Gli atti di autonomia negoziale analizzati concretizzano la naturale essenza della tematica del bilanciamento: invero, essi costituiscono sede di “composizione di interessi contrapposti che si risolvono e si dissolvono ne negozio stesso”<sup>387</sup>.

La gestione dei conflitti in discorso spicca per una chiara modalità risolutiva, che è quella della negoziabilità a sfondo personalistico<sup>388</sup> in quanto rispecchia gli interessi ambientali sottostanti connotati da una conformazione contrattuale improntata al criterio della sostenibilità<sup>389</sup>.

---

<sup>384</sup> E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit., *passim* e spec. p. 153 ove la ragionevolezza è in grado di modellare il contenuto degli atti di autonomia negoziale secondo buona fede. La ragionevolezza sarebbe pertanto il bilanciamento di interessi coerente con l'assetto del rapporto. In merito, anche P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, p. 99 ss.

<sup>385</sup> M. ROBLES, *Meritevolezza ambientale del contratto e transigibilità degli interessi*, cit., 134. Invero, i metodi comunicativi e partecipativi del “dialogo inclusivo” risultano particolarmente adatti per risolvere le problematiche legate a un difficile bilanciamento di interessi: tra i principi fondativi di tale particolare tipo di dialogo vi sono il rispetto, la comprensione, la valutazione di tutti i punti di vista secondo un approccio improntato alla considerazione della cultura delle differenze e dell'incontro tra una molteplicità di soggetti portatori di interessi e bisogni.

<sup>386</sup> M. PENNASILICO, *Emergenza e ambiente*, in *Giust. civ.*, 3/2021, p. 522.

<sup>387</sup> Il riferimento è a E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit., p. 192, la quale nel richiamare E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Tratt. dir. civ. diretto da Vassalli*, XV, 2, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1950, p. 70, il negozio è l'occasione di esplicazione di un potere nella cerchia dei consociati.

<sup>388</sup> L'educazione all'ascolto è fondamentale nella prospettiva rimediabile: le ADR quali tecniche deflative di progettazione condivisa sono estensibili anche ai soggetti cui non è riconosciuta una specifica tutela giuridica, in un'ottica di allargamento dell'ambito di garanzia della persona umana, fermo restandone l'inedoneità ad incidere su diritti indisponibili: cfr. M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale” del contratto*, cit., p. 134.

<sup>389</sup> Sul punto, v. anche M. PENNASILICO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 35; ID., *La nozione giuridica di paesaggio nella prospettiva sistematica e assiologica*, ivi, p. 115 s.; A. ADDANTE, *Ambiente e responsabilità sociale dell'impresa*, ivi, p. 177 s.

In tema, si è largamente discusso di “contratto ecologico”<sup>390</sup>, come strumento attuativo dello sviluppo “umano” sostenibile e, dunque, di un diverso modo di soddisfare i bisogni, ispirato tanto all’integrazione virtuosa dell’interesse ambientale nelle dinamiche della concorrenza e del mercato, quanto alla c.d. responsabilità intergenerazionale<sup>391</sup>.

Si è più volte ribadito come ai sensi del Codice dell’Ambiente, ogni attività umana, giuridicamente rilevante, “deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile” (art. 3-*quater*, comma 1, c.a.). Questa conformazione o “funzionalizzazione” di tutte le attività, pubbliche e private, vale a individuare un rapporto equilibrato tra risorse da risparmiare e da trasmettere, affinché nelle dinamiche della produzione e del consumo “si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro” (art. 3-*quater*, comma 3, c.a.)<sup>392</sup>.

Nello stesso senso depone l’esperienza dei PCN. Le istanze presentate a tali organismi ben dimostrano come le dinamiche intrinseche delle controversie ambientali, caratterizzate da interessi contrapposti di ardua risoluzione e che il conflitto in sede giurisdizionale rischia di radicalizzare, siano meglio gestite con modalità dialogiche.

Il coinvolgimento dei privati nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – tutela altrimenti rimessa alla competenza statale unitaria, sancita dall’art. 117, comma 2, lett. s), cost. – trova fondamento non soltanto nella lettura estensiva dell’art. 2 cost., che apre a doveri di solidarietà ambientale a carico dei consociati, ma anche nel principio costituzionale di sussidiarietà “orizzontale” e, che legittima, ai sensi dell’art. 118, comma 4, cost., “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”; sí che dall’azione dei cittadini, mediante gli strumenti del diritto civile – inteso come diritto comune a operatori pubblici e privati – può derivare un’efficace tutela anche per gli interessi ambientali della collettività<sup>393</sup>. Per questo appare oggi

---

<sup>390</sup> Cfr. M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *Pers. Mer.*, p. 49. Cfr. anche ID., *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2016, 1308, per il quale il nesso tra patrimonialità e sostenibilità evidenzia la possibile coesistenza di interessi patrimoniali e interessi non patrimoniali (sociali e ambientali) all’interno dell’atto di autonomia negoziale. Tale coesistenza nel contratto ecologico, non è meramente eventuale (come si desume dall’art. 1174 c.c.), ma è necessaria e insolubile.

<sup>391</sup> Sui termini di una tale dialettica si veda, anche per ulteriori riferimenti, M. PENNASILICO, *Contratto e promozione dell’uso responsabile delle risorse naturali: etichettatura ambientale e appalti verdi*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di G. Gabrielli, Napoli 8-9-10 maggio 2014, Napoli, 2015, p. 249 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, cit., p. 37 ss. e in P. POLLICE (a cura di), *Liber Amicorum per Biagio Grasso*, Napoli, 2015, p. 473 ss., il quale, con riferimento alla proiezione intergenerazionale afferma testualmente che il contratto ecologico “è applicazione privilegiata del paradigma intergenerazionale, che ispira la trasformazione dell’economia di mercato in “economia di mercato sociale ed ecologica”. Se si vuole evitare che non soltanto il mercato, ma la stessa democrazia, si riveli un regime di saccheggio delle risorse naturali a danno dei posteri, occorre fondare le regole di conservazione e fruizione di risorse e beni ambientali sul principio di responsabilità intergenerazionale e costruire una mentalità, una cultura “verde”, dalla quale trarre ispirazione per comportamenti adeguati e “durevolmente responsabili”

<sup>392</sup> Cfr. M. PENNASILICO, *L’uso responsabile delle risorse naturali e il “contratto ecologico”*, cit., p. 167; ID., *Contratto e promozione dell’uso responsabile delle risorse naturali*, cit., p. 269.

<sup>393</sup> In tema, M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2016, p. 1293 s. per il quale “[il] coinvolgimento dei privati nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – tutela altrimenti

quantomai corretto parlare in termini di “sussidiarietà orizzontale sostenibile”<sup>394</sup>, anche e soprattutto nell’ottica di valorizzazione di quell’idea secondo la quale l’autonomia negoziale è al contempo unitaria e differenziata: essa trova sempre fondamento nel principio di sussidiarietà, ma si regge di volta in volta anche su altri principi<sup>395</sup>.

Non meraviglia, pertanto, che la soluzione delle controversie ambientali possa trovare la sua estrinsecazione anche negli strumenti deflattivi del contenzioso, che trovano nell’autonomia negoziale la primaria legittimazione.

Alla luce di quanto sopra, parrebbe che si sia preso atto che la cura dell’interesse “pubblico” o “collettivo” alla conservazione dell’ambiente richiede sia tecniche imperative di “comando e controllo” sia il concorso dell’azione dello Stato e dei cittadini, singoli o associati<sup>396</sup>.

Dalle esperienze rimediali analizzate, a cui si aggiungono anche alcuni altri strumenti maggiormente attratti alla sfera del diritto pubblico, ma non per questo meno rilevanti (si pensi, fra tutti al dibattito pubblico di origine francese, che oggi trova piena legittimazione anche nel sistema italiano<sup>397</sup>), preme svolgere una conclusiva riflessione.

---

rimessa alla competenza statale unitaria, sancita dall’art. 117, comma 2, lett. s, cost. – trova fondamento non soltanto nella lettura estensiva dell’art. 2 cost., che apre a doveri di solidarietà ambientale a carico dei consociati (oggi riconosciuti dall’art. 3 quater, comma 3, c.a.), ma anche nel principio costituzionale di sussidiarietà “orizzontale”, che legittima, ai sensi dell’art. 118, comma 4, cost., “l’autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»; sic che dall’azione dei cittadini, mediante gli strumenti del diritto civile – inteso come diritto comune a operatori pubblici e privati –, può derivare un’efficace tutela anche per gli interessi ambientali della collettività”.

<sup>394</sup> In parola, M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale” del contratto*, cit., p. 155. Nello stesso senso, E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, cit. p. 197 che testualmente afferma che “se si accoglie un’idea di sussidiarietà quale principio che opera sul piano dei criteri delle fonti del diritto in grado di individuare e, conseguentemente, di investire il potere normativo più abile nella fattispecie concreta di conflitto, la fonte privata diviene la fonte di riferimento e privilegiata per il conseguimento dell’interesse generale stesso. In tema anche E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, p. 148 e *ivi* anche nt. 211, il quale afferma che “ragionevolezza e proporzionalità, unitamente alla sostenibilità, delimitano il significato concreto della meritevolezza dell’attività di diritto civile”.

<sup>395</sup> Così per P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., IV, . 47.

<sup>396</sup> Si mira, così, a superare l’antitesi “pubblico-privato”, sulla quale si basa il sistema *command and control*, mediante strumenti negoziali e cooperativi di mercato, da ricondurre all’ampia categoria dei “contratti ambientali”, intesi come accordi tra due o più parti, delle quali almeno una pubblica, aventi a oggetto specifiche prestazioni di rilevanza ambientale. Si veda, al riguardo, S. NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, cit., p. 962 ss.; sui modelli d’intervento in materia ambientale tra autorità e mercato, v. anche M. CAFAGNO, *La cura dell’ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo Colloquio di Diritto dell’ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2006, p. 191 ss.; ID., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 327 ss.; M. CLARICH, *La tutela dell’ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss. ove si precisano gli ambiti degli strumenti tradizionali di *command and control*: atti di pianificazione, imposizione di limiti e tetti massimi alle immissioni, normative tecniche, autorizzazione all’effettuazione di scarichi, sanzioni amministrative; M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., 487 ss.; V. JACOMETTI, *Incentivi economici a tutela dell’ambiente: le nuove “leve” verdi*, in B. POZZO (a cura di), *Green economy e leve normative*, Milano, 2013, p. 63 ss.; B. POZZO, *Le nuove regole dello sviluppo: dal diritto pubblico al diritto privato*, in *Benessere e regole dei rapporti civili*, cit., p. 71 ss.

<sup>397</sup> Il dibattito pubblico rappresenta uno strumento individuato dal legislatore per anticipare i possibili conflitti che spesso accompagnano la realizzazione delle grandi opere, prevedendo una metodologia strutturata di confronto con le comunità locali da realizzarsi in tempi certi. La prima istituzionalizzazione del dibattito pubblico in Italia si è avuta a livello regionale (si tratta della legge regione Toscana del 27 dicembre

In una controversia ambientale, sia che sia affrontata in *ADR* sia in ambito giurisdizionale, è frequente vedere contrapposta la tutela dell'ambiente, della natura, dell'ecosistema, all'interesse economico di chi investe in attività produttive che, comunque, potrebbero avere risvolti positivi nel territorio.

Si tratta di un bilanciamento fra interessi (economico, sociale, ambientale) che permea qualsiasi attività attinente alla sfera umana. Oggi non si può più creare il cd. *business as usual* unicamente orientato al profitto: trincerarsi dietro la locuzione “si è sempre fatto così” è oggi quantomai anacronistico<sup>398</sup>.

L'idea sottesa a questi strumenti è che la sostenibilità, quali criterio cui improntare l'attività antropica, sia seguita *a priori*, con l'augurio che tutte le forme di impresa abbiano come fondamento scelte improntate allo sviluppo sostenibile<sup>399</sup>.

La tutela dell'interesse ambientale ben può essere perseguita mediante le tecniche deflattive di progettazione condivisa: sebbene ancora l'esperienza concreta in tema di *ADR* ambientale sia limitata (se ovviamente rapportata al contenzioso giurisdizionale *tout court*), non va comunque persa l'occasione di crescita che tale scenario fornisce. Attraverso strumenti che mettono in primo piano il dialogo, il confronto, l'esplorazione degli interessi, si procede verso un allargamento dell'ambito di garanzia della persona umana e verso una soluzione dei conflitti che dia giusta voce a tutti gli interessi coinvolti.

---

2007, n. 69, “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, che è stata la prima ad introdurre una disciplina organica della democrazia partecipativa e dell'istituto del dibattito pubblico, oggi sostituita dalla legge regionale del 2 agosto 2013, n. 46, “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. Un'ulteriore e più recente applicazione, sempre di livello regionale, è costituita dalla legge della regione Puglia del 13 luglio 2017, n. 28, “Legge sulla partecipazione”, che ne ha esteso il ricorso anche agli atti di programmazione, in particolare, al Piano di sviluppo regionale. Successivamente, il dibattito pubblico è stato introdotto a livello statale dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici che ne ha stabilito l'applicazione, a determinate condizioni, alle “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. In tema, senza pretesa di esaustività, E. GUARNIERI, *Funzionizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, Bologna, 2022 e spec. p. 159 ss. Cfr. anche A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 506; G. RANDO, *Commento all'art. 22*, op. cit., p. 157; A. PILLON, *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, 2016, p. 45 ss.

<sup>398</sup> L'innovazione del paradigma della crescita economica tradizionale impone di gestire in maniera sostenibile le trasformazioni che la società e il sistema economico si troveranno a fronteggiare nei prossimi anni. Per delle riflessioni sul punto, sia concesso il rimando a S. SANFILIPPO, *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza “sostenibile” e nuove responsabilità degli esponenti bancari*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18/2023, *passim*.

<sup>399</sup> Cfr. in merito N. GIUDICE, *op. cit.*, p. 60. L'interesse ambientale, che per lungo tempo ha costituito un *limite esterno* alle politiche europee, poiché l'originaria normativa comunitaria rispondeva al solo interesse economico della tutela della concorrenza, può considerarsi oggi un dato immanente o un limite interno alle politiche di sviluppo e alla stessa autonomia negoziale. La questione è affrontata, *funditus*, in M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile*, cit., p. 753 ss.; ID., *Contratto e promozione*, cit., p. 249 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 488 ss.; in una diversa prospettiva, v. anche S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 611 ss. Più in generale, per l'incidenza dell'interesse ambientale sugli istituti e le categorie tradizionali del diritto civile, al punto da imporne una profonda revisione concettuale, M. PENNASILICO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 34 ss.

## Bibliografia

- AA. VV., *Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni. Manuali e linee guida* (a cura dell'ANPA), 12/2002.
- AA. VV., *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, a cura di Tecneco, Roma, 1973.
- AA.VV., *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guide operative e testimonianze degli esperti*, 2016.
- AINIS M., *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, pp. 217 ss. e in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Milano, 1998, 1 ss.
- ALBERTON M., *La quantificazione del danno ambientale nel diritto internazionale e nell'Unione Europea*, Milano, 2011.
- ALPA G., *Il diritto soggettivo all'ambiente: "nuovo diritto" o espediente tecnico*, in *Resp. civ. prev.*, 1/1998, pp. 4-16.
- ANTONIOLI M., *Consensualità e tutela ambientale tra "transazioni globali" e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 4/2012, pp. 748-779.
- BAJNO R., *Come si difende l'ambiente*, in *Corr. giur.*, 1987, p. 91 ss.
- BALDASSARRE A., *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, pp. 63 ss.
- BASSI C., *Note di commento alla legge sulla responsabilità ambientale introdotta nella repubblica federale tedesca*, in *Riv. dir. comm.*, 1/1992, p. 459 ss.
- BIANCA C.M., *Diritto civile*, 1, *La norma giuridica, I soggetti*, Milano, 2002.
- BIANCA C.M., *Diritto civile*, 5, *La responsabilità*, Milano, 2021.
- BIFULCO R.-D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.
- BIFULCO R., *Futuro e costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrare*, I, Torino, 2005, pp. 287-310.
- BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2019, pp. 305-330.
- BIGLIAZZI GERI L., *A proposito del danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, pp. 256 ss.
- BIGLIAZZI GERI L., *Divagazioni sulla tutela dell'ambiente e uso della proprietà*, in *Riv. dir. priv.*, 1987, pp. 495 ss.
- BIGLIAZZI GERI L., *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 685 ss.
- BIONDI B., *I beni*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1956.
- BIONDI B., voce *Cosa futura*, in *Nov. dig. it.*, IV, 1960,
- BIONDI B., voce *Cosa futura*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1958.
- BRIGANTI E., *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Rass. dic. civ.*, 2/1987, pp. 289-294.

- BRONDI L., *L'utilizzazione delle surveys per la stima del valore monetario del danno ambientale: il metodo della valutazione contingente*, in *Contributi ISTAT*, luglio 2018.
- BUFFONI L., *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *Federalismi.it*, 8/2007.
- BUTTI L-DE BIASE L., *Nanotecnologie, ambiente e percezione del rischio*, Milano, 2005.
- BUTTI L., *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Ambiente e sviluppo*, 6/2003, pp. 809-828.
- CAFAGNO M.-D'ORSOGNA M.-FRACCHIA F., *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2018, pp. 713-760.
- CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo Colloquio di Diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2006, pp. 161 ss.
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 327 ss.
- CAIANELLO V., *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, pp. 1313 ss.
- CALAMANDREI P., *Il processo come giuoco*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Vol. II, Padova, 1950, pp. 488-511 e in *Riv. dir. proc. civ.*, 5/1950, pp. 23-51 da cui si cita.
- CAMMELLI A., *Diritto dell'ambiente e diritto al futuro. Verso un ordinamento giuridico mondiale*, in CAMMELLI A.-FAMELI E., *Informatica, diritto, ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente*, Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 1, Napoli, 1997, pp. 207-237
- CAMMELLI M., *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2016, reperibile su <https://aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.
- CAPACCIOLI E.-A. DAL PIAZ, voce *Ambiente*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1980, pp. 257 ss.
- CAPOBIANCO E.-PERLINGIERI G.- D'AMBROSIO M. (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni, Settimo incontro di Studi dell'Associazione Dottorati di Diritto Privato. Lecce 21 e 22 marzo 2019*, Napoli, 2021.
- CAPUTO M., *Un progetto per la salvaguardia del patrimonio ambientale italiano*, Bologna, 2007, pp. 1042-1049.
- CARAVITA B.-CASETTI L.-MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016.
- CASAVOLA F.P., *Il tempo del diritto*, in *Diritto@storia*, 4/2015, reperibile su <https://www.dirittoestoria.it/4/Tradizione-Romana/Casavola-Tempo-del-diritto.htm> e in *Studium*, 100, 4-5 (2004), pp. 687 ss.
- CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006.
- CASTRONOVO C., *Principi di diritto europeo dei contratti*, III, Milano, 2005.
- CATERINI E., *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018.
- CESARO A. (a cura di), *Azione di risarcimento e intervento delle associazioni nel giudizio civile*, in *Danno ambientale e tutela giuridica. Atti del Convegno tenutosi a Napoli il 13*

dicembre 1986 presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Napoli, Padova, 1986.

CHECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto all'ambiente"*, Corso di diritto dell'ambiente presso Università LUISS Guido Carli, in *federalismi.it*, 2006.

CHIAPPONI M., *Ambiente: gestione e strategia. Un contributo alla teoria della mediazione ambientale*, Milano, 1997.

CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, II, Napoli, 1934.

CIAN A.-TRABUCCHI A., sub *Art. 1754 c.c.*, in *Commentario breve al Codice civile*, Padova, p. 1753 ss.

CICERO C., *La transazione*, in *Tratt. dir. civ. Sacco*, I, I singoli contratti, 9, Milano-Torino, 2014

CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.

COMPORITI G.D., *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2022, pp. 14-59

COMPORITI G.D., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2011, pp. 2-28.

COMPORITI M., *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, (Napoli, 1965) rist. Napoli, 2014.

COMPORITI M., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, III, 1987, III, pp. 269 ss.

COMPORITI M., *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 2/1990, pp. 191 ss.

CORASANITI A., *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 2/1978, pp. 180-204.

CORASANITI A., *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in AA. VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, pp. 790-806.

CORTELLAZZO M.-ZOLLI P., voce *Ambiente*, in *Dizionario etimologico della lingua italiana*, tomo 1, Bologna, 1979, p. 45 ss.

COSTANZO C.-VERARDI A., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988,

CREA C.-PERRIELLO L.E., *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2021, p. 763 ss.

CRISMANI A., *Quali modelli di giustizia per l'ambiente e l'energia?*, in G. OSTI-L. PELLIZZONI (a cura di), *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, Trieste, 2018, pp. 225-244.

D'ALOIA A., *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI-F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017.

D'ALOIA A., *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID., *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. VII-XCIII.

D'ALOIA A., *L'art. 9 cost. e la prospettiva intergenerazionale, relazione al Convegno "Il Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele" Capri 30-31 maggio 2022*, in *Passaggi costituzionali*, 2/2022.

D'ALOIA A., *Le generazioni future (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Annali IX*, Milano, 2016, pp. 311-390.

D'ORIAZI C., *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 93-114.

D'ORTA C., *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1987, pp. 60-112.

DANOVI F.-FERRARIS F., *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013.

DE GIORGI M., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente"*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3-4/2010, pp. 405-428.

DE SADELEER N., *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 5/2001, pp. 593 ss.

DE SADELEER N., *The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law*, in *European Law Journal*, vol. 12, 2/2006, pp. 139-172.

DE SANTIS P.A., *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 11/2012.

DEGLI INNOCENTI F., *La responsabilità d'impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione*, Napoli, 2019.

DEGLI INNOCENTI F., *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2014.

DEL PRATO E.E., *Precauzione e obbligazione*, in *Riv. dir. comm. dir. gen. obblig.*, 2012, pp. 1-10.

DELL'ANNO P.-OCCHIENA M., *L'indennizzo mette in ombra la bonifica*, in *Il-sole24ore*, 24 febbraio 2009.

DELL'ANNO P.-PICOZZA E., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012.

DELL'ANNO P., *Ambiente in genere. Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale, Relazione presentata al Convegno nazionale "La Costituzione Repubblicana, fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive"*, in *lexambiente*, 2008.

DELL'ANNO P., *Diritto all'ambiente*, Milano, 6a ed., 2021.

DELL'ANNO P., *Tutela dell'ambiente come materia e valore costituzionale, Relazione presentata al Convegno nazionale "La Costituzione Repubblicana, fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive"*, Vicariato di Roma – Ufficio Pastorale Universitaria, Roma 13-15 novembre 2008, in *Lexambiente*, reperibile su [https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/4658-Ambiente%20in%20genere.%20Tutela%20dell%27ambiente%20come%20materia%20e%20valore%20costituzionale.html#\\_ftn1](https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/4658-Ambiente%20in%20genere.%20Tutela%20dell%27ambiente%20come%20materia%20e%20valore%20costituzionale.html#_ftn1).

DELL'OMARINO A., *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *diritticomparati.it*, 7/2017.

DI GIOVANNI F., *Strumenti privatistici di tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.

DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021.

FEMIA P., *Nomenclatura del contratto o istituzione del contrarre? Per una teoria giuridica della contrattazione*, in G. GITTI-G. VILLA (a cura di), *Il terzo contratto*, Bologna, 2008, pp. 265-299.

FERRARA R., voce *Ambiente (dir. amm)*, in S. PATTI (a cura di), *Il diritto (Enciclopedia giuridica Il Sole 24 Ore)*, 2007, I, pp. 290 ss.

FLAMINI A., *Danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Temi e problemi della civilistica contemporanea. Venticinque anni dalla Rassegna di diritto civile. Atti del Convegno Telese Terme, 16-18 dicembre 2004*, Napoli, pp. 438 ss.

FRACCHIA F., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, pp. 15-30.

FRACCHIA F., *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritto*, Firenze, 2020,

FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente. Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 215 ss.

FRANCARIO L., *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990.

FRANZINI M., *I metodi di valutazione economica e il danno ambientale: e ragioni di un difficile rapporto*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 2006, pp. 361-374.

FRANZONI M., *Il danno all'ambiente*, in *Contr. impr.*, 1992, pp. 1015 ss.

FRANZONI M., *La responsabilità civile fra sostenibilità e controllo delle attività umane, Danno e responsabilità*, 1/2022, pp. 5 ss.

FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambiente. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

GAMBARO A., *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1986, pp. 73-80.

GARDINER S.M., *Protecting future generations: intergenerational buck-passing, theoretical inaptitude and brief for global core precautionary principles*, in TREMMEL J. (ed.) *Handbook of intergenerational justice*, Cheltenham, 2006, pp. 148-169.

GAROFALO G., *Il collocamento dell'animale d'affezione nella crisi familiare: dalla "relazione" proprietaria alla responsabilità "padronale"*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 17/2020, pp. 768-801.

GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980.

GIAMPIETRO F., *La valutazione del danno all'ambiente, i primi passi dell'art. 18*, in *Foro amm.*, pp. 125 ss.

GIAMPIETRO L., *I procedimenti di mediazione in materia ambientale: spunti di riflessione*, in *Ambiente e sviluppo*, 3/2011, pp. 247-252.

GIAMPIETRO V., *Danno ambientale: breve disamina degli eterogenei criteri di valutazione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, pp. 811-816

GIAMPIETRO V., *I criteri di quantificazione nel TUA: l'Europa si allontana*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, pp. 53 ss.

GIAMPIETRO V., *Riflessioni sui criteri di valutazione tecnica dell'inquinamento (e del disastro) ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, pp. 75 ss.

- GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 15-53 da cui si cita, ora in *Scritti*, Milano, 2005, pp. 445 ss.
- GIOBBI M., *La tutela della personalità umana e l'inquinamento ambientale per una lettura assiologica del danno lungolatente*, in E. LLAMAS POMBO (coord.), *Congreso Internacional de Derecho Civil Octavo Centenario de la Universidad de Salamanca: libro de ponencias. Salamanca, 24, 25 y 26 de octubre de 2018*, 2018, pp. 555-558.
- GIORGINI E., *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010.
- GIORGINI E., *Ragionevolezza proporzionalità e bilanciamento*, in G. PERLINGIERI-M. D'AMBROSIO (a cura di), *Fonti, metodo e interpretazione. Atti del Primo incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato*, Napoli 10-11 settembre 2016, Napoli, 2017, pp. 81-99.
- GIOVANNINI M., *La mediazione delle controversie ambientali*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016.
- GIRACCA M.P., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2005, pp. 209 ss.
- GIUDICE N., *L'esperienza di Camera Arbitrale di Milano nella mediazione ambientale*, in N. GIUDICE-L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, pp. 51-60.
- GIUNTA F., *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 1/2006, pp. 227-247.
- GORE A., *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, trad. it. di D. DIDORI, Milano, 2013.
- GRASSO G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 4/2003, pp. 581-608.
- GRECO R., *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, p. 271-280.
- GUSTAPANE A., voce *Tutela dell'ambiente (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, XLV; Milano, 1992, p. 232 ss.
- IMBESI M.G., *Il valore sociale della mediazione ambientale*, in *Giureta*, 2012, pp. 515-527.
- IRES, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Collana Piemonte-Studi dell'IRES reperibile su <https://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:412940#page/8/mode/2up>.
- ITALIA V. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008.
- JACOMETTI V., *Incentivi economici a tutela dell'ambiente: le nuove "leve" verdi*, in B. POZZO (a cura di), *Green economy e leve normative*, Milano, 2013, p. 63 ss.
- JONAS H., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1998, (1990), trad. it. a cura di A. PORTINARO, di *Das Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt am Main, 1979.
- LABRIOLA S., *Il Ministero dell'ambiente*, in N. GRECO (a cura di), *Il difficile governo dell'ambiente*, Roma, pp. 223 ss.
- LANDI P., *La tutela processuale dell'ambiente*, Padova, 1991.
- LANDINI S., *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2015, pp. 611 ss.

- LECCESE E., *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011.
- LETTERA F., *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 2/1992, pp. 235-255.
- LIBERTINI M., *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 547-598.
- LUCARELLI A., *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in BIFULCO R.-CARTABIA N.-CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2011.
- LUISO F.P., *Diritto processuale civile*, Vol. 5, *La risoluzione non giudiziale delle controversie*, 2015.
- LUISO F.P., *Giustizia alternativa o alternativa alla giustizia*, in *Il giusto proc. civ.*, 6/2011, pp. 325-332 e in *Iudicium*, 2011, reperibile in open access su [https://www.digies.unirc.it/documentazione/materiale\\_didattico/697\\_2014\\_1373\\_21057.pdf](https://www.digies.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/697_2014_1373_21057.pdf).
- LUISO F.P., *L'arbitrato e la mediazione nell'esperienza contemporanea*, in *Quinto rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia*, Isdaci, 2011 e in *Judicium*, 2012.
- LUMINOSO A., *La mediazione*, in *Tratt. Cicu-Mesineo*, Milano, 2006;
- LUMINOSO A., *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1989, pp. 894 ss. da cui si cita e in *Riv. giur. sarda*, 1989, pp. 837 ss.
- M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014.
- MADDALENA P., *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990.
- MADDALENA P., *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 5-6/1999, pp. 945-950.
- MANTUCCI D. (a cura di), *Trattato di diritto dell'arbitrato*, vol. XIV, Napoli, 2020.
- MANZETTI V., *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 5/2018.
- MARCATAJO G., *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 26(1), 2020, pp. 1-61.
- MARCATAJO G., *Danno all'ambiente e tutela della persona*, Napoli, 2012
- MARCATAJO G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Amb. dir.*, 2/2022, pp. 1-15.
- MATTA N., *Rischio, precauzione e responsabilità per danno ambientale*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18/2023, pp. 256-283.
- MELI M., *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale concernenti i Siti di Interesse Nazionale*, in *NLCC*, 3/2016, pp. 456-482.
- MÍGUEZ NÚÑEZ R., *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, in *Il diritto dell'economia. Atti del Convegno "Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui"*, Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021, 2021, pp. 84-92.
- MOLASCHI V., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2018, pp. 386-426.
- MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli art. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 13/2022.

- MORMILE L., *Il principio di precauzione tra gestione del rischio e interessi privati*, in R. ALESSI-S. MAZZARESE-S. MAZZAMUTO (a cura di), *Persona e diritto. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso*, Milano, 2013, pp. 273-304.
- MUSU I., *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, 2000.
- NANNA C.M., *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, Napoli, 2003.
- NATOLI U., *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 703 ss.
- NAZZARO A.C., *Il danno ambientale e la cd. transazione ambientale ex art. 2 l. 13/2009*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO, *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Torino, 2015, pp. 251-264.
- NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2/2003, pp. 962 ss. e reperibile anche su <http://www.nespor.it/?p=88>.
- NIOLA F., *Ambiente è valore costituzionale. Crisi del sistema e nuove prospettive di tutela*, Roma, 2020.
- OGGIANU S., *Adr in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, p. 645 ss. e in *LANUS*, 2/2010, pp. 1-43.
- P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, trad. it. di A. FUSILLO e R.W. ROSSI, Roma, 1995 (ult. rist. 2005).
- PARADISO M., *Illecito, risarcimento e (nuove) funzioni della responsabilità civile*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2022, pp. 2478-2495.
- PATTI S., *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 5/1980, p. 859 ss.
- PATTI S., *La tutela civile dell'ambiente*, Milano, 1979.
- PENNASILICO M., *Contratto e promozione dell'uso responsabile delle risorse naturali: etichettatura ambientale e appalti verdi*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di G. Gabrielli, Napoli 8-9-10 maggio 2014*, Napoli, 2015, pp. 249-273.
- PENNASILICO M., *Emergenza e ambiente*, in *Giust. civ.*, 3/2021, pp. 495-530.
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2016, pp. 1291-1323; in *Contr. Amb.* e in ID. (a cura di), *L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, pp. 287-320; versione ridotta in F.J. LACAVALA, P. OTRANTO e A. URICCHIO (a cura di), *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello*, Bari, 2017, pp. 261-284.
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Pers. Merc.*, 1/2015, pp. 37-50 e in P. POLLICE (a cura di), *Liber Amicorum per Biagio Grasso*, Napoli, 2015, pp. 473-498.
- PERICU G., voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, p. 189 ss.
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972.
- PERLINGIERI G.-CARAPEZZA FIGLIA G. (a cura di), *Della mediazione* (artt. 1756-1763), in *Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2016, pp. 826-838.
- PERLINGIERI G., *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2022, pp. 137-164.

- PERLINGIERI G., *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2015.
- PERLINGIERI P. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991.
- PERLINGIERI P., *Azione inibitoria e interessi tutelati*, in *Il giusto processo civile*, 2/2016, pp. 7-18.
- PERLINGIERI P., *I negozi su beni futuri*, I, *La compravendita di cosa futura*, Napoli, 1960.
- PERLINGIERI P., *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982.
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo europeo delle fonti*, I, II, III, IV, V, 2020, Napoli.
- PERLINGIERI P., *Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa*, in *Dir. giur.*, 1975, pp. 826 ss., ora in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, pp. 31 ss.
- PERLINGIERI P., *La concezione procedimentale del diritto di Salvatore Romano*, in *Rass. dir. civ.*, 2/2006, pp. 425-432.
- PERLINGIERI P., *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2004, pp. 1061-1087.
- PERLINGIERI P., *Le funzioni della responsabilità civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2011, pp. 115-123.
- PERLINGIERI P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2022.
- PERLINGIERI P., *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, pp. 1184-1190.
- PERLINGIERI P., *Produzione, beni e benessere*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi. Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di Giovanni Gabrielli, tenutosi a Napoli 8-9-10 maggio 2014*, Napoli, 2015, pp. 516 ss.
- PERLINGIERI P., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legal. giust.*, 2-3/1989, pp. 136-139.
- POLIDORI C., *La transazione in materia di appalti pubblici*, in *Corr. merito*, 10/2009, pp. 941-945.
- PONZANELLI G., *La nuova class action*, in *Danno e resp.*, 3/2019, pp. 306 ss.
- PORCELLI M., *Mediazioni e conflitti ambientali*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 1/2012, pp. 215-231.
- PORENA D., *"Ambiente": complessità di una nozione giuridica*, in *Amb. dir.*, 3/2020, pp. 1-17.
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, pp. 32-60.
- POTO M.P., *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022,
- POZZO B. (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, a cura di B. POZZO, Milano, 2005.
- POZZO B. (a cura di), *Seveso trent'anno dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*, Milano, 2008.

- POZZO B., *Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell')*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg., II*, 1, Torino, 2003, pp. 93-125.
- POZZO B., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996
- POZZO B., *Il danno ambientale*, Milano, 1998.
- POZZO B., *La dialettica tra diritto privato e diritto pubblico nella tutela dell'ambiente*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, Napoli, 2021.
- POZZO B., *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina (nota a sentenza: Cass., sez. III pen., 2 maggio 2007 n. 16575)*, in *Riv. giur. amb.*, 5/2007, pp. 815-822.
- POZZO B., *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, in G.A. BENACCHIO-M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso Nazionale SIDR*, Trento 24-25 settembre 2015, Napoli, 2016, p. 290 ss.
- POZZO B., *Le nuove regole dello sviluppo: dal diritto pubblico al diritto privato*, in *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di G. Gabrielli*, Napoli 8-9-10 maggio 2014, Napoli, ESI, 2015, pp. 71 ss.
- POZZO B., *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 3/2011, pp. 94-115.
- POZZO B., *Quantificazione del risarcimento e assicurabilità del rischio: note a margine del caso Haven*, in *Danno e resp.*, 3/1997, pp. 286-291.
- POZZO B., voce *Tutela dell'ambiente (dir. intern.)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010, pp. 2641 ss.
- PREDIERI A., *"Paesaggio" e "ambiente": referenti nozionali e normativi*, in M. ALMERIGHI-G. ALPA (a cura di), *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza commentati, p. I, Dir. civ.*, Padova, 1984, pp. 184 ss.
- PREDIERI A., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXI, pp. 503 ss.
- PRESTON, B.J., *The use of restorative Justice for environmental crime*, in *Criminal Law Journal*, 35(3), 2011, pp. 136-157.
- PUGLIATTI S., *Della transazione*, in *Commentario al Codice civile D'Amelio e Finzi*, II, 2, Firenze, 1948, pp. 448 ss.
- PUGLIATTI S., voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, pp. 164 e ss.
- PUGLIATTI S., voce *Cosa (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1962, pp. 19 ss.
- PULEJO G., *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato*, 3/2021, pp. 469-494.
- QUARANTA A.-CAVANNA V., *La nuova transazione ambientale: il legislatore spargia le carte*, in *Ambiente e sviluppo*, 4/2016, pp. 262-268.
- ROBLES M., *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibili interessi*, Napoli, 2019.
- ROBLES M., *Per una "grammatica" (negoziabile) dei conflitti ambientali*, in *Giust. civ.*, 1/2021, pp. 37-70
- RODOTÀ S., *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964.

- ROMANO S., *L'atto esecutivo nel diritto privato*, Milano, 1958.
- ROPPO V., *La responsabilità civile di Pietro Trimarchi*, in *Jus Civile*, 2017, pp. 696 ss.
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2022.
- ROTA R., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, in ID. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, 2012, pp. 22 ss.
- RUBINO D., *La compravendita*, in *Trattato Cicu-Messineo*, II ed., Milano, 1962.
- SALANITRO U., *Dal "contratto" all' "accordo" la riforma della "transazione" ambientale*, in *Giustizia Civile*, 2/2017, pp. 405-433.
- SALANITRO U., *Il danno ambientale*, Roma, 2009.
- SALANITRO U., *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leggi civili comm.*, 4/2013, pp. 795-821.
- SALANITRO U., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, Milano, 2005.
- SALIS L., *La compravendita di cosa futura*, Padova, 1934.
- SALVI C., *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, pp. 123 ss.
- SALVI C., *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 5/1980, p. 868 ss.
- SANFILIPPO S., *L'accordo idoneo ad assicurare la continuità aziendale. Aspetti civilistici*, in *Le Corti Umbre*, 2/2022, pp. 414-466.
- SANFILIPPO S., *Rischio finanziario e cambiamento climatico: nuove frontiere per una vigilanza "sostenibile" e nuove responsabilità degli esponenti bancari*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18/2023, pp. 1708-1737.
- SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, pp. 460-481.
- SCOCA F.G., *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, *Relazione Convegno Vibo Valentia 1988*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 533 ss.
- SCOGNAMIGLIO C., *I danni punitivi e le funzioni della responsabilità civile (nota a Cassazione civile, Sez. I, ord. interloc., 16 maggio 2016, n. 9978)*, in *Corr. giur.*, 2016, pp. 909-920.
- SCOZZAFAVA O.T., *I beni*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Trattato di diritto civile del consiglio nazionale del Notariato*, III, 1, Napoli, 2007.
- SEVERINI G.-CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giust. insieme*, 22 settembre 2021.
- SEVERINO E., *Destino della necessità*, Milano, 1980.
- SPAGNA MUSSO B., *Riflessioni critiche in tema di tutela civilista dell'ambiente*, in *Rass. dir. civ.*, 5/1991, pp. 837-854.
- SPINA G., *La mediazione delle controversie ambientali*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5/2013, pp. 447-456.
- STANZIONE M.G., *L'incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile negli ordinamenti francese e italiano*, *Comparazione e diritto civile*, 2016, pp. 1-38.
- STANZIONE M.G., *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità della P.A.* *Profili di diritto comparato*, in *Comparazione e diritto civile*, 2016, pp. 1-40.

- TAFARO L., *Diritti umani oggi: sviluppo sostenibile e generazioni future*, in A. CANÇADO TRINIDADE -C. BARROS LEAL (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, Fortaleza, 2017, 43-73.
- TALLACCHINI M., *Diritto per l'ambiente, Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996
- TALLACCHINI, M.C., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONICO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, pp. 85 ss.
- TENELLA SILLANI C., *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. Priv., Sez. civ.*, XVII, Torino, 1998, pp. 359-383.
- TORREGROSSA G., *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, pp. 121-143.
- TRIMARCHI P., *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2021.
- TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.
- TROISI C., *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, in *Dir. agr.*, 2/2005, pp. 5-66
- U. SALANITRO-I. NICOTRA (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2011.
- VERNILE S., *La circolazione delle informazioni nel processo di "responsabilizzazione ambientale"*, in *Diritto dell'economia*, 3/2019, pp. 321-349.
- VISINTINI G., *Immissioni (dir. civ.)*, in *Nov. dig. it., App.*, III, Torino, 1982, p. 1220 ss.
- VISINTINI G., *La responsabilità civile nella giurisprudenza*, Padova, 1967.
- ZAGREBLESKY G., *Nel nome dei figli se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2 dicembre 2011, consultabile in <http://www.libertaegiustizia.it/2011/12/02/nel-nome-dei-figli-se-il-diritto-ha-il-dovere-di-pensare-al-futuro/>.
- ZANUTTIGH L., *Giudice ordinario e diritto dell'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 343 ss.
- ZARRO M., *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022.
- ZARRO M., *Principio di effettività della tutela e rimedio inibitorio. Riflessione a margine dei "nuovi beni"*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 3/2017, pp. 268-292.