

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2022

GIAN DOMENICO COMPORTI

Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale



ISSN 2239-964X

GIAN DOMENICO COMPORTI*

Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale

SOMMARIO: 1. *Partendo dalla fine: la responsabilità come chiave di lettura di una operazione rimediabile capace di dare unità di senso e di organizzare in chiave adattiva gli strumenti di tutela degli interessi ambientali.* – 2. *Cominciando dall'inizio. Res e interessi: i contesti di vicinato per la tutela dei profili esistenziali della persona e della qualità della vita di relazione.* – 3. *La progressiva costruzione per via erariale del danno collettivo all'ambiente.* – 4. *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986: la creazione per emancipazione progressiva di un sistema rimediabile pubblicistico.* – 5. *Transizioni: la combinazione di procedure di ripristino e di responsabilità da posizione nella bonifica dei siti inquinati e nella direttiva comunitaria del 2004.* – 6. *Il d. lgs. n. 152 del 2006: la visione d'insieme dell'operazione rimediabile resa possibile dalla raccolta di materiale normativo diverso.* – 7. *Il futuro che ci attende: una "responsabilità per" un diverso modello sviluppo.*

1. *Partendo dalla fine: la responsabilità come chiave di lettura di una operazione rimediabile capace di dare unità di senso e di organizzare in chiave adattiva gli strumenti di tutela degli interessi ambientali*

Parlare di responsabilità ambientale a 15 anni dal c.d. codice del 2006 significa ripercorrere a ritroso il modo in cui si sono evoluti nel nostro ordinamento gli strumenti di tutela dell'ambiente e per tale via ricostruire il quadro di una tematica più generale che, com'è assai noto¹, sfugge a qualunque

* Professore Ordinario in Diritto Amministrativo, Università di Siena, Email: giantdomenico.comporti@unisi.it.

¹ Cfr. sul punto la dottrina classica degli anni Settanta: U. POTOTSHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, III, 1970, p. 459; E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, III, 1970, p. 299.; M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio su diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15; A. AMORTH, *Competenze legislative statali e regionali (1976)*, ora in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 1999, 2001; E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, voce *Ambiente (tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig. It., App.*, Torino, 1980, p. 257; fino a G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* *nel diritto amministrativo*, *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, p. 189 ss., secondo cui le tesi di Giannini «ancora oggi paiono quelle maggiormente condivise». Una aggiornata analisi degli aspetti definitivi, condotta ripercorrendo tale dottrina, si deve a M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 313.

tentativo di ricerca e definizione di elementi essenziali, ontologici, identitari e univoci e si risolve, piuttosto, nella individuazione e messa a punto di una serie di prescrizioni e di tecniche disciplinari differenti.

In un lavoro di qualche anno fa sull'argomento mi era parso di potere attribuire rilevanza strategica alla responsabilità per danno ambientale, in quanto risposta² ad una emergenza in atto in grado di mobilitare una serie articolata di valutazioni/azioni destinate ad interagire a livelli diversi. In tale ottica avevo parlato di «uno strumento propulsivo capace di dare unità di senso a decisioni rimediali che tendono ad organizzarsi e strutturarsi in relazione al singolo contesto problematico, più che secondo la logica corrispondenza ad astratti modelli e schemi disciplinari»³.

In effetti, è proprio partendo dalla fine⁴ cioè dalla spinta reattiva generata dal contatto ravvicinato con la drammatica evidenza delle conseguenze pregiudizievoli di disastri di massa che promana una visione più razionale e comprensiva del processo di organizzazione adattiva e scalare dei rimedi disponibili che, dunque, si coordinano in modo originale, a prescindere dalle rispettive categorie tipologiche di riferimento, entro un quadro topologico ed operativo di nuovo conio che si presta ad adattarsi in modo aperto e duttile al singolare contesto problematico.

È in questo percorso di adattamento della operazione rimediale ai termini fattuali del problema che possono trovare una qualche forma di componimento i tanti dilemmi teorici che hanno lungamente affaticato gli interpreti e gli operatori, a cominciare dall'impiego di una tecnica incentrata sulla riparazione di una perdita patrimoniale causalmente legata alla lesione di un interesse giuridicamente protetto con riferimento a una entità (come l'ambiente e gli

² Come si evince dalla radice etimologica di responsabilità, dal tardo latino *respondēre*: cfr. U. CURI, *Introduzione*, in B. GIACOMINI (a cura di), *Il problema responsabilità*, Cleup, Padova, 2004, p. 13; M. FRANZONI, *L'illecito*, I, II ed., Giuffrè, Milano, 2010, p. 5.

³ G. D. COMPARTI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 129.; e prima ancora ID., *La responsabilità per danno ambientale*, in F. MERUSI-V. GIOMI (a cura di), *Principio di precauzione e impianti petroliferi. Atti del Convegno di studi di Livorno, Villa Letizia, 17 settembre 2010, Torino, 2011, 56*, nonché in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2011, p. 5.

⁴ Secondo un percorso metodologico di recente riscoperto, in tema di economia circolare, DA F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 170; ID., *Il sindacato del giudice penale sugli atti di autorizzazione e concessione: alcune riflessioni "partendo dalla fine"*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 931; nonché, da ultimo, ID., voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VIII, Torino, 2021, p. 161.

inquinamenti) indefinita nei termini oggettivi e soggettivi e nelle coordinate temporali. Per proseguire con il «mostruoso incrocio tra categorie di diritto pubblico e categorie del diritto privato»⁵ che tocca ogni aspetto e, risentendo fortemente delle turbolenze ideologiche che lambiscono lo storico dualismo disciplinare degli ordinamenti contemporanei, alimenta le ricorrenti tentazioni a ricercare rifugio entro i confini di uno specialismo coltivato fino al parossismo dimenticando le coordinate di sistema a cui rispondono gli istituti⁶.

Nel riprendere oggi l'indicato filo narrativo, appare opportuna una preliminare scansione delle varie stagioni⁷ che hanno fatto da incubatore alle diverse modalità di intervento su interessi a rilevanza ambientale.

2. Cominciando dall'inizio. Res e interessi: i contesti di vicinato per la tutela dei profili esistenziali della persona e della qualità della vita di relazione

Prima che si sviluppasse nel nostro ordinamento una disciplina autonoma e speciale di tutela ambientale era diffuso l'approccio ermeneutico che, nel delineato contesto di «pluralità e relatività di punti di riferimento»⁸, ricavava indirettamente spazi di tutela di profili di rilevanza ambientale dalla lesione di beni e interessi diversi, come le bellezze naturali, la salute, l'assetto del territorio, la proprietà fondiaria⁹.

Mobilitando in tale direzione strumenti e schemi privatistici¹⁰ di derivazione romanistica, è già nel dibattito che prende avvio all'indomani della

⁵ Così P.G. MONATERI, *Illecito e responsabilità civile*, tomo II, in M. BESSONE (diretto da), *Trattato di diritto privato*, X, Giappichelli, Torino, 2002, p. 195.

⁶ U. SALANITRO, *Responsabilità ambientale: questioni di confine, questioni di sistema*, in *Juscivile*, 2019, p. 504.; ID., *Questioni di confine, questioni di sistema*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 193.

⁷ Bene illustrate, in termini di «Grandi Epoche del Diritto dell'Ambiente», da 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 diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD*, Editoriale Scientifica, Trento, 2016, p. 292.

⁸ E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, voce *Ambiente (tutela dell')*, cit., p. 258.

⁹ S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 1117; G. FESTA, voce *Risarcimento del danno ambientale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, tomo 2, Torino, 2008, p. 781.

¹⁰ Secondo B. POZZO, *Ambiente e diritto privato*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, II ed., Olschki, Firenze, 1999, p. 448 ss., «i maggiori istituti civilistici: la proprietà, la responsabilità civile ed i contratti» sono stati interessati da un processo di

installazione – avvenuta il 28 giugno 1883 a Milano, nella centralissima via Santa Radegonda – del primo impianto di produzione di elettricità in Italia che si annidano i germi fecondi dell'idea di prestare attenzione, piuttosto che alle *res* colte nella loro dimensione corporale, alla dimensione immateriale di ciò che sta fuori dalla nostra capacità di percezione tattile e visiva e pure manifesta una qualità interessante nel senso che può essere oggetto di relazioni umane in quanto strumento di soddisfazione dei bisogni. Se l'inevitabile approdo di quella riflessione alla nozione di bene (art. 814 c.c.), che notoriamente «esprime l'idea di un mutamento favorevole al soggetto, cioè al soddisfacimento di un suo bisogno»¹¹, ha proiettato l'analisi nei consolidati schemi negoziali della compravendita assicurando d'un sol colpo al sottostante rapporto economico anche una sicura tutela sia sul piano penale (nella forma del furto di elettricità) che su quello civile (grazie all'azione di spoglio), è stata soprattutto la rivoluzione assiologia sviluppata dai Maestri della Scuola di Messina (Pugliatti, Falzea, Scalisi) ad aprire «un diverso orizzonte dell'intera vita pratica»¹², nella misura in cui ha ricondotto gli schemi di funzionamento dell'ordinamento a «figure di interessi che si connettono fra di loro nel modo più vario»¹³. Il porre alla base del mondo giuridico il concetto di interesse come «fatto originario» della realtà denotato dalla «esperienza che l'uomo è sempre in grado di fare (...) d'ogni forma di vita come valore»¹⁴ ha schiuso, infatti, la possibilità di indagare nella sua trama oggettiva e depurata di ogni connotato volontaristico, psicologico, e quindi anche ideologico, i processi di produzione di effetti giuridici che si risolvono in «quel

«adattamento» e di «apertura» vero le problematiche ambientali. Cfr. altresì in generale il pionieristico studio di G. MORBIDELLI, *Strumenti privatistici contro l'inquinamento delle acque interne (con riferimenti all'esperienza statunitense)*, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 369.

¹¹ F. CARNELUTTI, *Precedenti storici del diritto sull'energia*, in *Riv. dir. civ.*, 1960, I, p. 117, che così sintetizza, in chiusura del ragionamento, il collegamento tra cosa e causa: «un *quid* può essere utile, in quanto produce un mutamento; ciò che produce un mutamento è una *causa*; e *cosa* non è che una contrazione di *causa*».

¹² N. IRTI, *La Scuola di Messina in un libro sui fatti giuridici*, in S. PUGLIATTI, *I fatti giuridici* (1945), revisione e aggiornamento di A. Falzea, con prefazione di N. Irti, Giuffrè, Milano, 1996, XI-XII.

¹³ A. FALZEA, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, E.S.I., Milano, 1941, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, 11, ove così si compendia l'analisi del carattere biface dell'idea di valore: «In genere, qualunque aspetto della esistenza ha uno specifico valore, cioè è accompagnato da un istintivo sentimento, più tardi da un apprezzamento razionale, della gioia e del dolore, del danno e del vantaggio, del bene e del male, che esso porta con sé. Già questa esemplificazione (...) ci ricorda che sempre una oscillazione fra due estremi caratterizza le nostre valutazioni: esistono valori positivi, gioie fortune beni in contrapposto a valori negativi, dolori sventure mali. In una accezione latissima definiamo interesse qualunque situazione di valore positiva».

mutamento idoneo a realizzare le situazioni convenienti» alle «molteplici situazioni esterne»¹⁵.

Di simile prospettiva ha beneficiato la costruzione *ante litteram* di alcune linee di sensibilità e di tutela ambientale, approfittando proprio del pionieristico momento in cui «tra il diritto e la natura compare la variabile della proprietà svincolata dall'insieme in cui è contenuta, con l'agilità formale necessaria per presentarsi con autonomo aspetto al punto tale da incidere sul quadro naturale, configurando una minaccia che l'industrialismo può solo ingigantire»¹⁶. È in effetti con l'affermazione di un regime proprietario individualizzato e liberato dai vincoli comunitari che storicamente l'avevano definito e delimitato¹⁷ che si avvia una rilettura dell'ambiente naturale come un «totalizzante reticolo di privati possessi»¹⁸, la cui concreta e mobile dialettica compositiva scevra da visioni romantiche e ideologiche, in quanto alimentata dall'occasionale e terreno incontro-scontro delle singole energie dominicali, è stata campo di seminale sperimentazione di tecniche di protezione giuridica degli ambiti sociali e naturali costituenti il teatro di riferimento delle attività proprietarie. Tecniche che si segnalano per la loro apertura incrementale a istanze emergenti e l'idoneità ad accompagnare dinamicamente il processo di sviluppo della società e di trasformazione dei relativi assetti di interessi, nella praticata convinzione di una simbiotica integrazione dei valori in campo piuttosto che di un loro reciproca esclusione e segregazione in campi diversi e scarsamente comunicanti. Con l'avvertenza che l'approdo a una gestione burocratica degli stessi valori non è ancora considerata garanzia automatica e scontata di «una superiore valutazione

¹⁵ *Ibid.*, 13.

¹⁶ P. PASSANITI, *Il diritto cangiante, Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Giuffrè, Milano, 2019, VIII.

¹⁷ In argomento, si vedano soprattutto i noti studi di P. GROSSI, raccolti in *Il dominio e le cose. Percezioni medievali della sistemazione post-unitaria della proprietà*, Giuffrè, Milano, 1992. Dello stesso A., si legga di recente *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019, p. 14, ove bene si descrive il senso del rifiuto "moderno" del collettivo «percepito come fattore soffocante, e comunque, indebolente, per la libertà dell'individuo e per la sua essenziale dimensione proprietaria». La catena legislativa che dal 1865 condusse alla legge fascista del 1927 di liquidazione degli usi civici è nel dettaglio ricostruita da V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quad. fiorentini*, 2016, p. 310.

¹⁸ P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, cit., p. 4, *ivi* citando anche l'importante studio di N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico-estetico*, Alinari, Firenze, 1914.

d'interessi in contrasto»¹⁹, come insegna la vicenda della pineta di Ravenna²⁰ che, originata da un lite giudiziaria avente ad oggetto la vendita a un privato conclusa con una transazione che ne sancì il trasferimento nella disponibilità del demanio pubblico, a fronte del disinteresse manifestato dall'amministrazione comunale e degli atti di alienazione a terzi dalla stessa conclusi approfittando dei margini della legge forestale del 1877, culminò con la «episodica e particolare» legge Ravà del 1905²¹ che ne decretò la inalienabilità in una con l'assunzione in capo al ministero dell'agricoltura del compito del rimboschimento. Di tal che si spiega l'amaro sfogo di uno dei pionieri giusambientalisti²²: «mentre, insomma, la pubblica igiene era valsa, prima, a mantenere integra la pineta, il Comune di Ravenna, appena verificatosi il passaggio di proprietà a suo favore, rivendicava la pretesa di fare sciogliere l'antico vincolo per poter più facilmente distruggere una sì insigne bellezza!»²³.

Vengono così in rilievo, oltre all'idea di una natura da riscattare dalla miseria e dal degrado per rendere accessibili e fruibili le bellezze del Paese alle prime *elites* turistiche, così come all'avvertita esigenza del miglioramento igienico-sanitario delle condizioni di lavoro nelle nascenti realtà industriali, che diventano tutte tessere importanti di una stagione in certo senso pre-paesaggistica²⁴, alcune regole codicistiche, come quelle sulle distanze nelle costruzioni, alberi e piantagioni, luci e vedute, o ancora i regolamenti d'ornato²⁵, contemplati già nella legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859 n. 3702, fino

¹⁹ Che costituisce il principio ispiratore della moderna legislazione in difesa delle bellezze naturali, e si riassume in una «sintesi di solidarietà sociale», secondo la ricostruzione di L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Società Editrice d'arte illustrata, Roma, 1923, p. 35 ss.

²⁰ Secondo L. PICCIONI, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Temi, Camerino, 1999, p. 125, «primo vero *topos* del protezionismo italiano, trattandosi di un luogo che sembra incarnare la bellezza italiana per eccellenza, al crocevia di tutte le possibili motivazioni di tutela».

²¹ Per G. SEVERINI, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. MORBIDELLI-M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Passigli, Firenze, 2019, p. 63 e 69, vera e propria «legge-provvedimento che nulla esplicitamente dice circa la protezione del paesaggio, perché solo ne organizza lo sviluppo in una vicenda concreta, e in realtà in senso nemmeno conservazioni sta quanto ricostruttivo. Il suo carattere fondativo sta però nelle motivazioni che la mossero, e che si ricavano dal vivace dibattito che la precedette e dai lavori preparatori».

²² Così citato da P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, cit., p. 41.

²³ N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico-estetico*, cit., p. 156.

²⁴ P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, cit., p. 19.

²⁵ G. BERTOLANI, *Aspetti storici ed evolutivi della legislazione urbanistica italiana*, in *Arch. giur.*, 1977, p. 35.

alle servitù di allineamento²⁶ su cui era incentrato²⁷ il progetto Pisanelli «a fine specialmente di provvedere alla salubrità del Comune e alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione»²⁸: tutte misure che, regolando i conflitti tra gli usi proprietari e limitando²⁹ l'esercizio delle relative facoltà, hanno dato occasione

²⁶ Tecnicamente definito come «linea che separa dalle proprietà costeggianti il dominio della via pubblica», e implicante l'obbligo «di collocare le facciate delle costruzioni sopra l'allineamento»; di tal che, quando una costruzione è, rispetto a tale linea, «in sporgenza, non può formare oggetto di alcuna ricostruzione, riparazione o lavori di restauro suscettibili di prolungarne la esistenza»: essa è condannata a perire senza che alcuno possa fare qualche cosa per prolungarne la esistenza» (F. BUFALINI, voce *Allineamento*, in *Dig. it.*, II, p. II, Torino, 1893, p. 444.; del medesimo A. si veda anche voce *Edilizia*, in *Enc. giur. it.*, V, p. I, Milano, p. 109 ss., per la descrizione del modo di operare della «servitù di non fabbricare senza autorizzazione» gravante sui fondi costeggianti la via pubblica esistente).

²⁷ A.S. MASSAIA, *La disciplina urbanistica nella legge n. 2359/1865 «sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità»*, in *Storia dir. it.*, 1992, p. 75.

²⁸ Come emerge da alcuni passaggi chiave della relazione Pisanelli alla legge 25 giugno 1865 n. 2359, riprodotti in G. SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, terza edizione riveduta e ampliata con la collaborazione di L. Biamonti, volume secondo, UTET, Torino, 1914, p. 611. Lo scopo «della salubrità e sicurezza delle abitazioni e della facilità delle comunicazioni» perseguito dai piani regolatori e di ampliamento previsti dalla legge n. 2359/1865 è bene messo in evidenza anche da G. PACINOTTI, voce *Espropriazione per causa di pubblica utilità*, in *Enc. Giur. it.*, V, p. III, Milano, 1911, pp. 358-359. CHIOSA B. GIULIANI, *La nascita della legge urbanistica fondamentale del 1942, tra dibattito disciplinare e regime fascista*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, p. 230: «l'assetto dei centri abitati (...) appariva, all'epoca, un problema di ingegneria sanitaria e non vi era ancora traccia di una riflessione sull'urbanistica come scienza avente ad oggetto il controllo dello spazio e degli usi del suolo».

²⁹ Sull'intensificazione delle forme di ingerenza del potere pubblico, pure analizzata da angoli tematici diversi, si vedano: L. RAGGI, *L'ingerenza della pubblica amministrazione nelle manifestazioni artistiche*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda per XXV anno del suo insegnamento*, II, Luigi Piero, Napoli, 1906, p. 196 ss., 210, 222; G. FRAGOLA, *Teoria delle limitazioni al diritto di proprietà con particolare riferimento ai regolamenti comunali*, Società Editrice Libreria, Roma-Milano-Napoli, 1910; M. D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, IV, p. 140, il quale, considerando già «inutile soffermarsi sulla tendenza del nostro tempo di cancellare fino all'ultima traccia del *ius abutendi* dal concetto di proprietà, e di far sempre più prevalere l'interesse sociale su quello individuale», chiosava: «l'idea che l'ispira è così penetrata nelle nostre coscienze, che ogni nuova restrizione imposta alla proprietà per il bene pubblico non sembra neppure un sacrificio dell'interessato, ma una rivendicazione del diritto della collettività». Come osservava il Ministro Gallo (subentrato a Ferdinando Martini con il quarto gabinetto Di Rudini) nella relazione alla Camera del 9 marzo 1898, «il limite è il fatto più certo che la natura rivela e la ragione vagamente coglie, ma è simultaneamente il più difficile problema, quando si cerchi di precisarlo, per la ragione stessa» (citato in E. FUSAR POLI, «*La causa della conservazione del bello*». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 57, e 85 ss. ove si leggono pertinenti osservazioni su come il concetto di limite fosse servito a trasformare l'interesse pubblico «da fattore esterno di conflitto ed eterodeterminazione dell'effettivo contenuto del diritto di proprietà» a «elemento caratterizzante, strettamente correlato alla peculiare natura dei beni oggetto di dominio»).

per l'emersione tra gli interstizi delle libertà individuali di un ordito comunitario la cui tessitura, anziché essere riservata alle manifestazioni autoritative di un potere di pianificazione non ancora assunto a tecnica organica e sistematica di disciplinamento «della localizzazione e coordinazione ambientale delle convivenze umane»³⁰ e non rappresentante, dunque, la «perentoria minaccia» al progressivo miglioramento delle condizioni di vita indotta da quella «specie di lotta tra la ragione e il tempo» rappresentata dalla «improvvisa sostituzione di una città ideale» alla città reale³¹, era piuttosto rimessa alla incrementale e adattiva combinazione delle forze in campo, «tenuto conto delle condizioni speciali in cui si svolge la proprietà urbana»³², e sotto la sanzione indiretta

³⁰ Cfr. in tale senso F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia* (1956), ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, p. 1456 ss., riassumendo il passaggio dalla «saggia ma vecchia legge del '65» alla legge urbanistica del 1942, che ha spostato l'accento sui «problemi della disciplina dell'intera attività esistenziale della convivenza», tanto da fare assurgere il campo dei piani regolatori a quello «nel quale il rapporto autorità-libertà si manifesta nella sua maniera più evidente e più clamorosa» (*ibid.*, 1457, 1469). Sulla pianificazione come terreno caratterizzato dalla presenza di «rapporti di supremazia speciale» costituenti un «ordinamento giuridico particolare» con scopo «innovativo e trasformativo» di interi settori della vita sociale ed economica, è d'uopo il rinvio al classico studio di L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1966, 193, pp. 520 ss., 559. Di attività con «finalità di formazione e di disciplina di interessi» opinavano altresì G. VIGNOCCHI-G. BERTI, voce *Piano regolatore*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1968, p. 17.

³¹ Come si legge nelle *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni*, pubbl. dal Segretario Generale del Min. Lav. Pubbl., a cura di L. PINTOR, Roma, 1912, pp. 104-106, cit. da G. SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, cit., p. 622, in nota.

³² Emblematica è, al riguardo, la cautela con cui la giurisprudenza di fine Ottocento aveva cura di escludere «ogni elemento di quella coazione che è estremo indispensabile a dar vita ad un'azione in indennità per espropriazione» dal campo operativo delle misure dei piani di ampliamento, dalla cui approvazione si faceva pertanto discendere a carico dei proprietari dei terreni latitanti alle nuove strade «un onere unico e d'indole puramente negativa, consistendo esso nel divieto di fare un determinato uso della cosa»: un vincolo dunque che si risolveva in «una limitazione connaturale al diritto di proprietà, quale esiste nella vita sociale», la cui eventuale conversione in un onere «d'indole positiva, quale sarebbe quello di disporre il fabbricato verso la strada colla modalità nel piano prestabilita, fra cui per avventura sarà la formazione di portici ad uso pubblico, avverrà essenzialmente per effetto della libera volontà del proprietario (...) come condizione inscindibile della scelta che ha fatto di erigere un fabbricato su quel determinato appezzamento» (passaggi tutti, così come quello citato nel testo, tratti dalla motivazione di Cass. Torino, 28 gennaio 1884, in *Foro it.*, 1884, I, p. 949, che ha cassato App. Genova, 19 gennaio 1883, *ivi*, 1883, I, p. 435, che aveva invece ritenuto che l'obbligo imposto dal piano di lasciare i portici ad uso pubblico «equivale ad una vera e propria espropriazione» anche se non vi è stato spostamento di proprietà». Il cambio di orientamento della giurisprudenza di merito è attestato da App. Genova, 2 dicembre 1890, *ivi*, 1891, I, p. 408, secondo cui: «gli appellanti, a cui è lasciata libera scelta o di non fabbricare, oppure di farlo secondo le prescritte modalità, attenendosi a quest'ultimo partito, si pongono volontariamente nelle condizioni previste dal regolamento, e quindi non si può dire che subiscano quella coazione, che nei casi di espropriazione di richiede per dare vita ad un'azione d'indennità»).

dell'esercizio in via di eccezione del contro-potere ablatorio³³.

Altrettanto significativa è la traiettoria storico-dogmatica che ha interessato la disciplina delle immissioni³⁴: nata nel diritto romano classico nell'ottica della limitazione delle facoltà proprietarie³⁵, arricchitasi con la teoria degli atti emulativi elaborata dai giuristi medievali che, in presenza di un'economia agricola o caratterizzata al più dalla presenza di piccoli opifici, ritenevano sufficiente vietare le altrui interferenze derivanti da usi della cosa preordinati unicamente a danneggiare il vicino, e con la nascente industrializzazione ulteriormente raffinata³⁶ grazie all'elaborazione tedesca³⁷

³³ Ha esattamente notato G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1974, p. 114 ss., che, prima della legge urbanistica del 1942, lo studio dei piani urbanistici veniva inquadrato dalla dottrina dominante nei capitoli dedicati alle limitazioni alla proprietà edilizia o in quelli concernenti l'espropriazione per pubblica utilità, mentre, a riprova della fortuna di un «approccio di tipo privatistico», una certa attenzione ricevettero i regolamenti edilizi proprio in ragione del significativo impatto delle relative disposizioni sulle posizioni giuridiche proprietarie. Anche P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, cit., p. 7, ha ricordato che la dimensione concettuale restituita da un sistema in cui l'espropriazione, in quanto «inaccettabile anti-proprietà», costituisce un regime d'eccezione riguardante il livello della pianificazione, è quella «dell'ordine della città come limite all'iniziativa dei privati». La stessa giurisprudenza ha tenuto conto di come le norme del 1865, pure nell'ambito di una «visione frammentaria del problema», costituivano «pur sempre un indizio non secondario dell'esistenza di un quadro conformativo del quale, nelle zone urbane, lo *jus aedificandi* doveva comunque tener conto», e che altre prescrizioni erano contenute nei regolamenti per l'edificazione nei centri abitati approvati da molti comuni (cfr. Cons. stato, Ad. Pl., 23 aprile 2009 n. 3, che su tali basi ha preso le distanze dall'opinione secondo cui la libertà di costruire in epoca antecedente la normativa urbanistica poteva essere «dilatata al punto di conferire al diritto soggettivo di proprietà valenze e prerogative che probabilmente non ha mai avuto, quanto meno in termini assoluti, fin dagli albori della costituzione dello Stato Nazionale (cioè dalla legislazione unitaria fondamentale del 1865)»).

³⁴ Bene sintetizzata da G. PASCUZZI-C. BONA, *I rapporti di vicinato*, Zanichelli, Bologna, 2010, p. 293. Cfr. anche A. GAMBARO, *La proprietà*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 386.

³⁵ Per fare fronte a emergenti interessi sociali, «a Roma più che altrove vivamente sentiti», come messo in evidenza da F. DE MARTINO, *Art. 844*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Libro terzo, *Della proprietà*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 199 ss., richiamando i limiti alla libertà del dominio introdotti nell'interesse dell'agricoltura, «che era e rimase l'ossatura dell'economia italiana».

³⁶ *Ibid.*, 200: «perché nella maggior parte dei casi il fatto, dal quale nascono ripercussioni moleste o dannose per il vicino è non solo privo di qualsiasi intenzione maligna, ma è addirittura socialmente utile, come nelle immissioni industriali».

³⁷ Cfr. soprattutto R. VON JHERING, *Zur Lehre von den Beschränkungen des Grundeigentümers im Interesse des Nachbarn*, in *Jahrbücher für die Dogmatik des Heutigen Römischen und Deutschen Privatrechts*, Jena, 1863, p. 81. Tesi sviluppata in Italia soprattutto da P. Bonfante, in nota a Trib. Perugia 31 dicembre 1909, in *Foro it.*, 1910, I, p. 1424 (nota redazionale il cui titolo *Criterio fondamentale dei rapporti di vicinanza* figura solo nell'indice della rivista), *Id.*, *Criterio fondamentale dei rapporti di vicinanza*, in *Riv. dir. civ.*, 1911, p. 517; *Id.*, *L'azione negatoria e l'azione di danni nei rapporti di vicinanza*, F. Vallardi, Milano, p. 1911.

dell'uso normale (dalla prospettiva attiva dell'immittente), tradotto poi dall'art. 844 c.c. nella clausola elastica della normale tollerabilità (dal lato passivo dell'impresso), con singolare apertura al «principio di socialità da cui l'istituto della proprietà è pervaso» (come si legge nella Relazione al codice civile, n. 412), nella parte in cui si chiede al giudice di temperare i poteri dominicali con le esigenze della produzione (comma 2 dell'art. 844 c.c.), significative sono le letture in chiave personalista³⁸ che ha fatto registrare in epoca moderna. Per quanto, infatti, la spinta degli anni Settanta verso la protezione per tale via di interessi generali sia stata inizialmente contenuta dall'affermazione del giudice delle leggi secondo cui la veduta clausola è «destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi» e il criterio della normale tollerabilità non può «essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale»³⁹, tuttavia, per un verso lo stesso giudice costituzionale faceva espressamente salva la tutela risarcitoria dell'interesse alla integrità dell'ambiente naturale. Per altro verso, l'esigenza di assicurare una tutela più ampia contro i pregiudizi che compromettono valori costituzionalmente protetti⁴⁰ ha comunque condotto a valorizzare i «momenti

³⁸ M. PICCINNI, *Immissioni e tutela della persona. Contaminazioni personalistiche dell'art. 844 cod. civ.*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, II, p. 16; M. LAMICELA, *L'interpretazione in chiave personalistica dell'art. 844 c.c.: ricadute sistematiche e nodi irrisolti*, in *Contratto e impresa*, 2019, p. 169.

³⁹ Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Foro it.*, 1975, I, p. 18. La questione fu sollevata da Pret. Bologna, 18 maggio 1972, in *Giur. it.*, 1973, I, 2, p. 797, con nota di C. SALVI, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*. Cfr. in argomento: U. BRECCIA, *Ordinanze giudiziali e disoccupazione delle maestranze*, in *Riv. giur. lav.*, 1974, I, p. 625; G. VISINTINI, *Immissioni e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, p. 689; C. RAPISARDA, *Spunti in tema di tutela giurisdizionale del diritto alla salute*, in *Riv. dir. proc.*, 1976, p. 592; R. PARDOLESI, *Azione reale e azione di danni nell'art. 844 c.c. – Logica economica e logica giuridica nella composizione del conflitto tra usi incompatibili delle proprietà vicine*, in *Foro it.*, 1977, I, p. 1148; D'ANGELO, *L'art. 844 c.c. e il diritto alla salute*, in F. BUSNELLI-U. BRECCIA (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 401; C. SALVI, *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 353; M. COMPORI, *Diritti reali in generale*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo, continuato da L. Mengoni, VIII, tomo 1, Giuffrè, Milano, 1980, p. 190; V. SCALISI, *Immissioni da rumore e tutela della salute*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, p. 129; DE CUPIS, *Disciplina delle immissioni e tutela della salute*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1983, p. 252; U. MATTEI, voce *Immissioni*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, IX, Torino, 1993, p. 316.

⁴⁰ Come il diritto alla salute o all'ambiente salubre, la cui affermazione ha condotto ad una «rilettura dell'art. 844 c.c. effettuata (...) alla luce dei principi costituzionali di solidarietà, di funzione sociale della proprietà e di difesa della salute» (come notato da M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 198).

soggettivi» attinenti al rapporto tra la persona e le cose, quali la possibilità di «godere nel modo più pieno e pacifico della propria casa» e la «libertà di svolgere la vita domestica, secondo le convenienti condizioni di quiete»⁴¹. Allo stesso tempo, alla luce del consolidato paradigma della doppia tutela, secondo cui le disposizioni speciali dettate da leggi o regolamenti per determinare in via generale i livelli di accettabilità delle immissioni onde assicurare alla collettività il rispetto di livelli minimi di quiete operano solo nei rapporti verticali fra privati e amministrazioni, mentre nei rapporti interprivati vige la disciplina codicistica, «sulla cui base, quand'anche dette immissioni non superino i limiti fissati dalle norme di interesse generale, il giudizio in ordine alla loro tollerabilità va compiuto secondo il prudente apprezzamento del giudice, che tenga conto di tutte le peculiarità della situazione concreta»⁴², si è mantenuto un costante ancoraggio dei livelli di guardia alle distinte situazioni di vicinato garantendo un sempre calibrato bilanciamento dei valori in gioco⁴³. In tale direzione si è anche affermato un diritto vivente sia costituzionalmente che convenzionalmente⁴⁴ orientato ad

⁴¹ Cass., Sez. Un., 15 ottobre 1998 n. 10186, in *Foro it.*, 1999, I, 922, con nota di A. Moliterni che, pure ribadendo il carattere reale dell'azione inibitoria ex art. 844 c.c., ha attribuito rilevanza al fastidio, al disagio, alla esasperazione, alla tensione psicologica sopportati a causa delle immissioni rumorose. Sulla stessa lunghezza d'onda, si era del resto già assistito alla estensione della legittimazione attiva anche al titolare di un diritto reale o personale di godimento come il conduttore, «poiché non può esservi diritto di godimento di un bene senza la possibilità per il suo titolare di agire per la sua conservazione o reintegrazione» (Cass., sez. II, 22 dicembre 1995 n. 13069, in *Foro it.*, 1996, I, 533, con nota di F. Caringella, sulla scia di Cass., 11 novembre 1992 n. 12133, *ivi*, 1994, I, 205, con nota di G. Lener).

⁴² Cass., sez. III, 27 aprile 2015 n. 8474. Cfr. la nota di richiami di C. Bona, in *Foro it.*, 2018, I, 908.

⁴³ A. PROTO PISANI, *Brevi note sull'art. 844 c.c. e sul rilievo dei valori nell'interpretazione della legge*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, p. 178.

⁴⁴ L'art. 8 della Cedu, riconoscendo il «diritto al rispetto della vita privata e familiare» e fondando, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo (dalle sentenze 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, ric. n. 16798/90, in *Riv. giur. amb.*, 1996, p. 745; 12 novembre 2013, *Söderman c. Svezia*, ric. n. 5786/08; fino alla decisione della prima sezione 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, ric. nn. 54414/13 e 54264/15, sul caso Ilva), la tutela alla vivibilità dell'abitazione e alla qualità della vita al suo interno, è stato richiamato dalla giurisprudenza di legittimità per ipotizzare la risarcibilità del danno non patrimoniale (sub specie di lesione del diritto al normale svolgimento della vita familiare e alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiana) conseguente a immissioni illecite anche a prescindere dalla sussistenza di un danno biologico documentato: Cass., sez. III, 16 ottobre 2015 n. 20927, in *Danno e resp.*, 2016, p. 22, con commento di V. CARBONE, *Il diritto "vivente" delle immissioni: intollerabile è anche il danno alla tranquillità familiare pur se non si misura in decibel*, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti degli aspetti trattati.

escludere portata derogatoria a normative sopravvenute⁴⁵ evocanti, per determinate attività infrastrutturali, economiche e professionali, parametri assoluti di accettabilità che abbiano l'effetto di compromettere la tutela del preminente interesse a una normale qualità della vita nei rapporti di comunità «attraverso il meccanismo artificioso dell'individuazione di un rumore di fondo più alto così da ridurre o annullare il valore differenziale» del + 3 dBA che, misurando il valore acustico puntuale dell'immissione rumorosa rispetto al rumore di fondo ambientale, «assicura la massima approssimazione al modo con cui l'orecchio umano percepisce (...) il disturbo»⁴⁶.

In questo quadro, che muove dalla alterazione di specifiche modalità di uso del fondo all'*habitat* naturale in cui si esprime la vita di relazione di determinate cerchie di persone, la proprietà è divenuta «veicolo per la conservazione della salubrità dell'ambiente»⁴⁷ e il dispiegamento di una strategia rimediale completa e articolata, che vede la combinazione di tutela inibitoria

⁴⁵ Come l'art. 6 *ter* del d.l. 30 dicembre 2008 n. 208, convertito in legge 27 febbraio 2009 n. 13. Disposizione a cui la legge di bilancio per il 2019 (con l'art. 1, comma 746, della l. 30 dicembre 2018 n. 145) ha aggiunto il comma 1 *bis* del seguente tenore: «A fini dell'attuazione del 1 comma, si applicano i criteri di accettabilità del livello di rumore di cui alla l. 26 ottobre 1995 n. 447, e alle relative norme di attuazione». Su tale novella si rinvia all'accurata analisi critica di A. CONVERSO, *Immissioni rumorose: una novella da nulla*, in *Foro it.*, 2019, I, p. 856.

⁴⁶ Cfr. ancora in argomento A. CONVERSO, *Immissioni rumorose: una novella da nulla*, cit., pp. 858-859. La lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6 *ter* del d.l. n. 208/2008 può leggersi in Cass., n. 8474/2015 cit., che, richiamando anche Corte cost., ord. 24 marzo 2011 n. 103, che ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione normativa, per avere il rimettente trascurato di chiarire il significato della clausola di salvezza della normativa speciale alla luce del «consolidato principio che differenzia – quanto ad oggetto, finalità e sfera di applicazione – la disciplina contenuta nel codice civile dalla normativa di diritto pubblico», ha ritenuto che tale operazione ermeneutica «non potrebbe prescindere (...) dal criterio guida della protezione del diritto alla salute; sulla base, però, non già del mero rispetto di un limite tabellare assoluto, bensì della concreta incidenza (*id est*: tollerabilità) delle immissioni nello specifico e mutevole contesto della loro manifestazione». Sulla stessa scia, Cass., sez. II, 12 novembre 2018 n. 28893, in *Foro it.*, 2019, I, p. 851, ha negato alla citata normativa portata derogatoria e limitativa della disciplina codicistica, «con l'effetto di escludere l'accertamento in concreto del superamento del limite della normale tollerabilità, dovendo comunque ritenersi prevalente (...) il soddisfacimento dell'interesse ad una normale qualità della vita rispetto alle esigenze della produzione».

⁴⁷ G. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 1016. Cfr. anche la ricostruzione dei principali indirizzi della giurisprudenza di merito e di legittimità offerta da M.A. MAZZOLA, *Ambiente salubre: diritti e danni*, in P. CENDON (diretto da), *Responsabilità civile*, I, *Principi generali e situazioni protette*, Utet, Torino, 2017, p. 1046; nonché la felice sintesi di M.R. MAUGERI, *Immissioni*, in AA.VV., *Le parole del diritto. Scritti in onore di Carlo Castronovo*, II, Jovene Editore, Napoli, 2018, p. 964.

negativa e positiva e risarcitoria⁴⁸, ha rappresentato una «remora notevole» contro i potenziali inquinatori per gli elevati oneri anche economici posti a loro carico⁴⁹.

Degna di menzione è infine, per le evidenti connessioni con la tematica trattata, la vicenda dei danni da selvaggina. Infatti, durante la lunga stagione in cui gli animali selvatici delle bandite o delle riserve sono stati considerati *res nullius*, con conseguente ritenuta inapplicabilità della responsabilità ex art. 2052 c.c. in capo ai riservisti, concessionari o gestori anche pubblici per i danni cagionati a colture agricole, persone e cose⁵⁰, si è ipotizzata la possibilità di fare ricorso alla tutela ex art. 844 c.c. quando il concessionario avesse lasciato moltiplicare eccessivamente gli animali o avesse immesso specie particolarmente dannose per l'agricoltura⁵¹. Ciò a fronte dell'eccezione, talora opposta, che il comportamento degli animali sarebbe estraneo al connotato essenziale di tale fattispecie normativa individuato nel «fatto volontario del proprietario del fondo da cui provengono»⁵², in base al convincente argomento secondo cui non occorre la prova dell'intento di danneggiare altri, «perché anzi è pacifico che in genere manca simile intento; mentre è sufficiente la esistenza di un'attività comunque riferentesi a detto proprietario»: di tal che, il fatto volontario «consiste chiaramente nell'aver immesso o mantenuto nel fondo stesso animali selvatici che costituiscono, per la loro quantità e qualità, sicura causa di danni alle colture

⁴⁸ Su cui si veda la casistica commentata da E. MASCHIETTO, *Rumore: notevoli gli spunti della recente giurisprudenza civilistica in materia di immissioni intollerabili e azioni disponibili al danneggiato*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 514; nonché Cass., Sez. VI, ord. 18 luglio 2019 n. 19434, in *Resp. civ. prev.*, 2020, p. 882, con nota di V. Fusco. Ha richiamato l'importanza della tutela inibitoria negativa e positiva, oggi resa più efficace per effetto dell'introduzione nel 2009 delle misure coercitive indirette di cui all'art. 614 bis c.p.c., A. PROTO PISANI, *Brevi note sull'art. 844 c.c.*, cit., p. 177, che chiarisce come «il risarcimento dei danni, quale tipica forma di tutela solo repressiva, è idoneo solo ad eliminare gli effetti dannosi della violazione già avvenuta, ma non sarà mai in grado di assicurare all'attore abitante il godimento dell'abitazione senza il turbamento provocato dalle immissioni».

⁴⁹ M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 201. Sulla «funzione deterrente» della responsabilità civile in campo ambientale, «imponendo *standars* di comportamento atti a prevenire danni in futuro», si veda anche G. VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, cit., p. 1024. Ancora prima G. MORBIDELLI, *Strumenti privatistici*, cit., pp. 373, 375, aveva sottolineato il «valore di pressione» esercitato dalle condanne pecuniarie.

⁵⁰ Cfr. già App. Firenze, 22 gennaio 1935, in *Mon. trib.*, 1935, p. 592; Cass., 24 gennaio 1955, n. 175, in *Foro it.*, 1955, I, p. 317; Cass., 19 luglio 1957, n. 3019, in *Giust. civ.*, 1957, I, p. 1661.

⁵¹ Cfr. per esempio F. CIGOLINI, *Il diritto di caccia nella legislazione statale e regionale*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 621, e la giurisprudenza di fine Ottocento *ivi* citata alla p. 622, nota 315; ma, ancora più chiaramente, già C. FERRINI, voce *Danni (azione di)*, in *Enc. giur. it.*, IV, Milano, 1911, p. 99.

⁵² Cfr. per esempio Cass., 28 aprile 1979, n. 2488, in *Giust. civ.*, 1979, I, p. 2131.

agricole finitime»⁵³. Per questa via, ancora una volta, la proprietà è elevata a strumento di controllo dell'equilibrio tra specie animali allevate e mantenute e ambiente (agricolo) circostante.

L'efficienza del veduto strumento di gestione decentrata di conflitti di vicinato, sia dal punto di vista dell'allocazione ottimale delle risorse (conoscitive ed economiche) per la gestione in prevenzione dei rischi connessi alle attività umane, che dal punto di vista dell'accresciuto rilievo solidaristico delle sue ricadute applicative, si fa probabilmente rimpiangere se comparata con l'abnorme e dispendioso assetto organizzativo e con il farraginoso sistema di tutela che hanno fatto seguito alla pubblicizzazione del settore per effetto della nota legge sulla caccia (27 dicembre 1977 n. 968)⁵⁴. In proposito, senza potere in questa sede ripercorrere un tema così ampio, è sufficiente richiamare il contenuto di una recente decisione della Corte di Cassazione che, nel ripercorrere criticamente il quadro degli orientamenti giurisprudenziali che si sono succeduti nei decenni, ha obiettivamente evidenziato le notevoli criticità di fondo del diritto vivente: dalla oggettiva difficoltà pratica in cui versa il danneggiato che nel nuovo regime si trova costretto, non solo a fare fronte alla *probatio* diabolica di individuare un concreto comportamento colposo ascrivibile all'ente pubblico ai sensi del paradigma aquiliano, ma anche a «districarsi in un ipertrofico e confuso sovrapporsi di competenze statali, regionali, provinciali e di enti vari (enti parchi,

⁵³ Così M. COMPORTELLI, *Responsabilità civile per danni da selvaggina*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, pp. 861-862, ove in nota 62 si cita anche un interessante caso in cui è stata riconosciuta la responsabilità dell'apicoltore ex art. 844 perché «l'apicoltura, sebbene attività connessa con l'impresa agricola e consentita senza alcuna espressa limitazione, non esime l'allevatore dall'obbligo della diligenza nella collocazione delle arnie a distanza tale dal confine da impedire agli sciami di api l'invasione del fondo attiguo, poiché l'esercizio di un diritto deve essere necessariamente temperato con le esigenze della solidarietà sociale e svolto in armonia con il precetto fondamentale dell'*alterum non laedere*» (Cass., 26 marzo 1974, n. 837).

⁵⁴ Cfr. in argomento: P. BRAMBILLA, *Caccia*, in S. NESPOR-A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, III ed., Giuffrè, Milano, 2009, 707; M. OLIVI, *Amministrazione della fauna selvatica e potere decisionale della Regione. Un colosso dai piedi di argilla*, in *ambientediritto.it.*, 3 settembre 2018; A. PAIRE, *Gli indennizzi per i danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola nell'ambito del sistema sugli aiuti di Stato. Luci e ombre di un dialogo tra formanti interni e il diritto UE*, in *Dir. ec.*, 2020, p. 673; G. MANFREDI, *L'organizzazione amministrativa della caccia*, in M. OLIVI (cura di), *La caccia sostenibile. Profili biologici, etici e giuridici*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 105; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Le funzioni amministrative in tema di caccia*, *ibid.*, p. 127. Sul carattere retorico, più che tecnico, dell'attribuzione al patrimonio indisponibile dello stato della fauna selvatica concordavano A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Jovene, Napoli, 1982, p. 657; P. VITUCCI, *Fauna selvatica e fauna di allevamento nelle leggi sulla caccia*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, p. 67.

enti gestori di strade e oasi protette, aziende faunistiche venatorie, ecc.), i cui rapporti interni non sono sempre agevolmente ricostruibili, al fine di individuare l'unico soggetto pubblico effettivamente legittimato passivo»⁵⁵; alla dubbia compatibilità di discipline giuridiche differenziate regione per regione con il principio della uniforme applicazione del diritto privato; alla perplessità, anche sotto il profilo dell'analisi economica del diritto, di un regime di imputazione della responsabilità che nella sostanza lascia il danno in capo al soggetto che lo ha subito, o si risolve nell'erogazione di un mero «contributo» indennitario in ragione della prevalenza dell'interesse pubblico alla tutela dell'ecosistema⁵⁶; fino alla intrinseca contraddizione di indirizzi che, nell'attribuire rilievo determinante ed esclusivo alla questione dell'individuazione dell'ente legittimato passivo sostanziale, trascurando la valutazione della concreta allegazione e prova della condotta omissiva in rapporto di causalità con l'evento dannoso e, addirittura, dando quasi per scontata la responsabilità dell'ente individuato come legittimo destinatario della pretesa risarcitoria, conducono a una «sorta di tacita applicazione, nei fatti, di un criterio di imputazione di responsabilità molto più vicino a quello previsto dall'art. 2052 c.c. (benché in linea di principio lo si affermi come non utilizzabile), che non a quello, espressamente (ma solo apparentemente) enunciato come applicabile, di cui all'art. 2043 c.c.»⁵⁷. Di qui la maturata consapevolezza della necessità di rimeditare *funditus* la questione del fondamento della responsabilità in esame «per offrire un indirizzo chiaro e univoco», che ha condotto a prendere finalmente atto che l'esenzione degli enti pubblici dal regime di responsabilità oggettiva di cui all'art. 2052 c.c., incentrato non sulla custodia ma sulla utilizzazione dell'animale per trarne utilità anche non patrimoniali, «finisce per risolversi in un ingiustificato privilegio riservato alla pubblica amministrazione» e che neppure il timore di un eccessivo e incontrollabile incremento di rischi risarcitori in capo alla stessa può «giustificare

⁵⁵ Così Cass., sez. III, 20 aprile 2020, n. 7969, in *Foro it.*, 2020, I, p. 2344, con nota redazionale di J. Di Rosa, e in *Corr. giur.*, 2020, p. 1192, con il commento di A. Scalera, ai punti 4 e ss. della motivazione. Per un campionario delle stesse criticità, con riferimento alla giurisprudenza di merito, si leggano ad esempio: Trib. Aquila, 31 ottobre 2019 e Trib. Roma, 15 gennaio 2019, in *Foro it.*, 2020, I, p. 1084, con nota redazionale di J. Di Rosa, cui si rinvia per altri riferimenti anche dottrinari.

⁵⁶ Profili su cui si veda, sulla scia di Cass., Sez. Un., 29 settembre 2000, n. 1050 e 30 ottobre 2013, n. 24466; Tar Veneto, 22 novembre 2017, n. 1043, in *Giur. it.*, 2018, p. 2651, con nota di M. Mauro.

⁵⁷ Cass., sez. III, n. 7969/2020, cit., punto n. 4.5 della motivazione. Continuità a tale indirizzo è attestata dalla più recente ordinanza di Cass., sez. III, 9 febbraio 2021 n. 3023.

l'alterazione del regime normativo civilistico di imputazione della responsabilità per i danni causati dagli animali in proprietà o in uso»⁵⁸.

Come dire, in definitiva, che la razionalità di un sistema complesso composto, oltre che dai paesaggi e dalle produzioni agricole, anche dal controllo sulla dimensione e qualità del patrimonio faunistico e dalla sicurezza dei viandanti sulle pubbliche vie, può essere recuperata attraverso la coerente valorizzazione del sistema delle tutele oggettive offerto dal diritto comune in quanto incentrato sulla concreta esigibilità di condotte idonee ad impedire i rischi connessi all'esercizio potenzialmente pregiudizievole di poteri di uso e organizzazione di cose e di animali.

Nei veduti contesti la prospettiva risarcitoria ha operato in chiave di responsabilizzazione delle condotte per le possibili ricadute pregiudizievoli anche in ambiti esterni ai profili strettamente dominicali, convertendo le singolari vicende di alterazione dei rapporti tra persone e cose in occasioni di elevazione dei livelli di attenzione nell'esercizio di poteri-facoltà-attività incidenti in vari aspetti dell'ambiente. Allo stesso tempo, il concorso tra sistemi di tutela a carattere reale e di tipo personale che si è affermato nel diritto vivente delle immissioni⁵⁹ ha denotato le potenzialità di un assetto rimediale articolato e composito nell'ambito del quale il risarcimento tende, per un verso ad assumere una funzione di chiusura e di completamento del sistema, e per altro verso a risentire del condizionamento "ambientale" rappresentato dalla connotazione oggettiva del concorrente rimedio inibitorio, vedendo così alterati alcuni suoi tratti caratteristici attinenti alla riferibilità dell'illecito a un determinato responsabile secondo criteri soggettivi di imputabilità, nonché alla prova della lesione sofferta dalla sfera giuridica dell'immesso, così come ai criteri di

⁵⁸ *Ibid.*, punto n. 5 della motivazione, ove si citano analoghi percorsi di superamento del privilegio e di applicazione alla pubblica amministrazione del regime legislativo comune (quali quelli che hanno interessato l'ingiustificato arricchimento ai sensi dell'art. 2041 c.c. e la responsabilità oggettiva per danni da cose in custodia).

⁵⁹ Cfr. Cass., Sez. Un., n. 10186/1998. Cfr. anche i riferimenti citati da M.A. MAZZOLA, *Ambiente salubre: diritti e danni*, cit., p. 1066. Sulla «ingarbugliata matassa» generata dal citato concorso di rimedi, il cui riscontro «non è semplice» per la diversità degli interessi oggetto di tutela, si vedano rispettivamente: R. PARDOLESI, *Azione reale e azione di danni*, cit., p. 1146; M. COMPORI, *Contributo allo studio del diritto reale*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 145; ID., *Diritti reali in generale*, cit., p. 73.

liquidazione dei danni⁶⁰.

Più in generale, il diffuso ricorso a reazioni di tipo punitivo avverso l'autore di interferenze illecite negli equilibri esistenziali altrui denota - già in questa stagione pre-pubblicistica - la tendenza della responsabilità ad assumere una più spiccata funzione regolativa dei rischi attinenti a determinate attività pericolose per la salute e l'ambiente umano e, ancora più in generale, una specifica valenza "organizzativa" delle conseguenti azioni sociali⁶¹.

3. *La progressiva costruzione per via erariale del danno collettivo all'ambiente*

L'emersione di una rinnovata e maturata sensibilità ambientale a partire dagli anni Settanta e fino alla metà degli anni Ottanta, in occasione dell'intensificarsi della normativa internazionale⁶² e comunitaria⁶³ e di alcuni epocali disastri ecologici (come le centrali nucleari di Chernobyl)⁶⁴, è attestata dalla nota legge n. 349 del 1986 che, per la prima volta, ha delineato una disciplina autonoma e organica dell'ambiente, inteso come bene a carattere collettivo ontologicamente distinto dalle *res* e situazioni giuridiche individuali e

⁶⁰ Com'è attestato dalla frequente affermazione della coincidenza tra accertamento del superamento della soglia di normale tollerabilità dell'immissione e produzione dell'evento dannoso (c.d. danno *in re ipsa* secondo Cass., Sez. II, ord. 11 marzo 2019 n. 6906, e 24 novembre 2020 n. 26715), su cui si soffermano in modo particolare G. PASCUZZI-C. BONA, *I rapporti di vicinato*, cit., pp. 331 ss., M. LAMICELA, *L'interpretazione in chiave personalistica dell'art. 844 c.c.*, cit., pp. 186-187, la quale parla di «un illecito in cui l'ingiustizia del danno sia tanto incerta dal punto di vista teorico quanto indimostrata dal punto di vista fattuale, il criterio di imputazione della responsabilità esuli dall'indagine dello stato soggettivo del presunto autore del danno e in cui infine la misura dell'obbligazione risarcitoria risulti ampiamente imprevedibile».

⁶¹ Sottolinea questa particolare funzione, consistente nel «produrre un coordinamento soddisfacente delle azioni sociali, basato non su una serie di comandi centrali, ma su una serie di decisioni decentrate dei vari agenti», P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, Utet, Torino, 1998, p. 22.

⁶² Sulle cui caratteristiche, si rinvia all'agile analisi di S. QUADRI, *Considerazioni sulla responsabilità ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 195.

⁶³ B. POZZO, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 305, ricorda che «nel giro di poco più di venti anni entrano in vigore più di duecento direttive in campo ambientale, che - nella maggior parte dei casi - riprendono la strutture delle norme comando-controllo, impiegano *standards* qualitativi o quantitativi particolari, subordinano a concessioni od autorizzazioni alcune attività ritenute a vario titolo pericolose per l'ambiente». Cfr. anche G. COCCO-A. MARZANATI-R. PUPILELLA-A. RUSSO, *Ambiente*, in M.P. CHITI-G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 104.

⁶⁴ Come ricorda S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, p. 1117; si veda anche la analisi di S. NESPOR, *Ambiente 1973-1986*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, p. 4.

come tale oggetto di un apposito centro organizzativo di potere pubblico individuato nell'omonimo Ministero. Alla autonomizzazione della materia, conseguita per via della pubblicizzazione⁶⁵ delle relative categorie e forme di governo e di tutela, si è accompagnata anche la speculare creazione di una autonoma fattispecie risarcitoria, strutturata come una «sorta di clausola generale» alternativa rispetto a quella codicistica⁶⁶, in quanto incentrata su una inedita figura di danno pubblico di pertinenza dello Stato.

Che la stagione delle azioni comunitarie di vicinato, per quanto potenzialmente inclini a cogliere la «dimensione spazio-temporale della vita associata»⁶⁷ comunque ritenute rappresentative di un «microcosmo» inadeguato⁶⁸ a riflettere «l'intero spettro di interessi legati al tessuto ambientale»⁶⁹, fosse giunta all'apice della sua parabola evolutiva era stato per la verità già evidenziato dalle note decisioni della Corte dei Conti⁷⁰ che, intervenendo in merito a storiche vicende degli abusi realizzati entro il Parco nazionale di Abruzzo e dei fanghi rossi di Scarlino, nel tentativo di «acquisizione (...) di nuovi territori» giurisdizionali a un foro erariale che si andava declinando in termini di «giudice naturale dell'intera collettività pubblica»⁷¹, affermarono 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

⁶⁵ Sulla passione con cui dottrina e giurisprudenza si sono dedicate a «collezionare costruzioni puramente verbalistiche che non risolvono alcun problema, non affrontandone in realtà nessuno», si veda l'analisi di B. POZZO, *Ambiente e diritto privato*, cit., p. 461.

⁶⁶ G. VISINTINI, *Responsabilità civile e danni ambientali*, cit., p. 1012.

⁶⁷ Cfr. Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1979 n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, p. 2302, con nota A. Lener, sul diritto soggettivo all'ambiente salubre.

⁶⁸ S. PATTI, voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., I, Torino, 1987, pp. 289-290.

⁶⁹ R. PARDOLESI, *Azione reale e azione di danni*, cit., p. 1150

⁷⁰ Cfr. in particolare: 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; seguite da Corte dei Conti, Sez. riunite, 16 giugno 1984 n. 378/A, *ivi*, 1985, III, p. 37, con nota redazionale di L. Verrienti, e 21 ottobre 1986 n. 107, *ivi*, 1987, III, p. 262, con nota redazionale di A. Romano. Su tale giurisprudenza, si leggano le voci di dentro rappresentate in particolare da P. MADDALENA, *Nuovi indirizzi della Corte dei conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979, V, p. 282; M. SINOPOLI, *Rapporti fra giurisdizione amministrativa e giurisdizione contabile*, *ivi*, 1980, V, p. 165; P. MADDALENA, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Maggioli Editore, Rimini, 1985.

⁷¹ Come notava A. Romano nella nota editoriale a Corte dei Conti, Sez. riunite, 21 ottobre 1986 n. 107, in *Foro it.*, 1987, III, pp. 263-264.

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»⁷². Attraverso una collaudata serie di postulazioni logiche successive⁷³ volte a mettere in collegamento, per derivazione deduttiva, l'ormai acclarato carattere diffuso degli interessi in gioco e financo la relativa reificazione in beni pubblici con la protezione a loro accordata da precise disposizioni di legge che affidano allo Stato-amministrazione speciali poteri di protezione e conservazione degli stessi, la violazione del sistema di vincoli positivi e negativi volti ad assicurare «il godimento, estetico spirituale intellettuale, alla collettività presente e futura, nazionale e straniera» di tali beni⁷⁴ con la natura pubblica di un danno che non si risolve nella lesione fisica di determinati beni né nella somma aritmetica di singole parti che compongono l'ambiente, l'azione-reazione dello Stato-comunità con l'impulso processuale d'ufficio del procuratore generale della Corte dei Conti che «è idonea meglio di qualsiasi altra» a perseguire i comportamenti colposi degli amministratori pubblici responsabili⁷⁵, l'indicata giurisprudenza erariale ha posto le basi per lo sviluppo di due coordinate di fondo dell'intera tematica.

Per un verso, si configura il carattere rivale degli interessi in gioco che è plasticamente rappresentato dalla loro rigida separazione e ordinazione in una astratta scala gerarchica, che vede le attività a carattere insediativo, economico e turistico «tenute in posizione subordinata» rispetto all'interesse pubblico a «salvare le bellezze della natura esistenti»⁷⁶, dando quasi per scontato che «l'opera dell'uomo volta a modificare la natura dei luoghi mediante costruzione

⁷² Corte conti, Sez. I, n. 108/1975, cit., punto 3 della motivazione.

⁷³ Di una vera e propria «serie di sillogismi e di equivalenze concettuali», volta a dilatare la giurisdizione del giudice contabile, ha parlato Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1989 n. 440, in Foro it., 1990, I, p. 232. Sul rilievo che ha avuto, in generale, la giurisprudenza nell'emersione del diritto ambientale, si veda F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 131.

⁷⁴ Corte conti, Sez. I, n. 108/1975, cit., punto 2 della motivazione.

⁷⁵ Corte conti, Sez. I, n. 86/1980.

⁷⁶ Le citate espressioni sono ancora tratte da Corte conti, Sez. I, n. 108/1975. Evidenti sembrano gli echi della teoria della rottura dello «stato di equilibrio» tra fatti creativi e fatti distruttivi dell'uomo e del prevalere di un «elemento negativo» per cui «le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive», già enunciata da M. S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1125. Sull'incidenza anche del c.d. «Rapporto Meadows» pubblicato nel 1972 del System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology e sul «modo sistematico» con cui i nuovi interessi a connotazione ambientale si affermarono in quella stagione «nell'assetto precedente, che non li comprendeva», si veda G. ROSSI, *Parte generale*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 5.

di manufatti – anche quando sia indispensabile provvedervi – reca in genere nocumento alla natura per l'alterazione sia del paesaggio sia degli elementi naturali (luce, aria, acqua, vegetazione arborea, ecc.)»⁷⁷.

Per altro, ma collegato, aspetto si compie un passo avanti verso la pubblicizzazione degli strumenti di tutela in ragione della «peculiarità che comporta il problema della risarcibilità, non di un bene e di un interesse individuale ma di un bene e di un interesse pubblico e collettivo»⁷⁸.

4. *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986: la creazione per emancipazione progressiva di un sistema rimediale pubblicistico*

Questi accenni sembrano sufficienti a dimostrare che, per quanto in Italia l'incontro tra tutela dell'ambiente e ideologia dello sviluppo si fosse verificato «in modo assai meno aspro, senza le contrapposizioni frontali» che si sono

⁷⁷ Così Corte conti, Sez. I, n. 86/1980, che peraltro richiama in più passaggi della motivazione una concezione romantica, statica ed estetico-filosofica dell'ambiente, asserendo che «tutti sanno del maggior valore che i beni acquistano quando per la particolare posizione in cui sono ubicati, rispetto agli altri beni, godono della c.d. rendita ricardiana. Un immobile (terreno o fabbricato) da cui si possa ammirare con ampio respiro un paesaggio marino o campestre vale certamente di più (...) di un immobile situato in un posto circondato da manufatti edilizi» e precisando che «il discorso (...) vale, a maggior ragione, quando il bene è pubblico e risulta protetto da uno qualsiasi dei vincoli» previsto dalle leggi amministrative. Ancora, nello stesso ordine di idee, si evocano elementi immateriali come la «incantevole bellezza dei luoghi», la «contemplazione del paesaggio, da parte del consueto flusso turistico, ma anche di chi, singolo cittadino o gruppo di ricercatori o di pensatori o di artisti o di pensatori (...) si inoltri nel parco per trarne risultati scientifici o ispirazioni di pensiero o di arte», il «silenzio dei luoghi», la «inalterabilità» dell'*habitat* naturale come garanzia anche dell'incremento faunistico.

⁷⁸ P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. Dir. Priv.*, 1987, p. 449. Più esattamente Corte conti, Sez. riun., n. 378/A del 1984, cit., chiarisce l'assunto precisando che a siffatti beni «sono estranei i concetti di «appartenenza» o di «appropriazione». Ciò che rileva è che essi siano giuridicamente tutelati con apposite norme di diritto pubblico intese a disciplinarne il godimento o il lecito sfruttamento da parte dei consociati e con norme, altrettanto di diritto pubblico, che impongano alle autorità costituite determinati e specifici obblighi di servizio per vigilare sulla esatta e completa osservanza di quelle norme e per intervenire – in via preventiva o successiva – in tutte le ipotesi di violazione delle stesse. Si tratta quindi di beni pubblici il cui danno, quando si verifica, lede l'interesse generale della collettività nonché quello proprio dell'ente pubblico che quella collettività rappresenta, le cui risorse finanziarie e patrimoniali (...) finiscono, in definitiva, col subire il pregiudizio economico derivante dal danneggiamento o sotto l'aspetto della perdita subita (...) ovvero sotto l'aspetto del mancato guadagno».

verificate in altri paesi (come gli Stati Uniti o la Germania)⁷⁹, ragioni storico-culturali interne all'assetto ordinamentale e giurisdizionale esistente hanno propiziato una lettura antagonista e dicotomica degli interessi in gioco e dei relativi modelli di tutela destinata ad avere lunga vita e ad impegnare sin dall'inizio anche il dibattito sulla nuova fattispecie risarcitoria introdotta con l'art. 18⁸⁰. Fattispecie che è apparsa subito ai primi interpreti, per un verso, tributaria dell'ampia corrente dottrina e giurisprudenziale che aveva sperimentato l'impiego adattivo di strumenti privatistici (quali appunto la tutela risarcitoria) per la tutela dell'ambiente, per altro verso però, «tipicamente speciale, perché applicativa, specificativa, o modificativa dei principi generali» già affermatasi grazie ai ricordati orientamenti⁸¹. Fattispecie che quindi incorpora al suo interno una complessa dialettica tra istituti diversi, tanto da potere essere letta come sintomatica forma di affermazione “per emancipazione” progressiva rispetto ad elementi che erano divenuti costitutivi del regime giuridico pregresso di un assetto rimediabile via via più calibrato sulle caratteristiche peculiari dei danni ecologici.

Nel ripercorrere una vicenda che evidentemente, per le indicate ragioni, sconta non pochi problemi di linearità e di coerenza, si possono in questa sede mettere in risalto aspetti positivi e aspetti negativi della progressiva messa a fuoco dei tratti portanti di siffatto sistema.

Tra i primi si annoverano con ogni probabilità, l'emersione di un primo tentativo di «visione organica, unitaria e complessiva dei problemi atta a superare la frammentarietà ed episodicità degli interventi»⁸² che si accompagna all'ambientazione in area pubblicistica di assetto organizzativi e rimediabili che

⁷⁹ Cfr. S. NESPOR, *Ambiente*, cit., p. 7, il quale precisa che le domande dei movimenti ambientalisti sono state canalizzate da organizzazioni politiche già esistenti e che, in questo modo, «la cultura dell'ambiente e la coscienza della necessità di nuove regole giuridiche che di questa cultura tengano conto si affermano in Italia in modo più lento e certamente con indiscutibili gravi lacune, ma (...) senza lacerazioni o contrapposizioni con le domande di cambiamento, di rinnovamento o semplicemente di razionalizzazione portate avanti dalle forze sociali, politiche e istituzionali progressiste, ma coniugandosi con esse, e divenendone anzi (...) componente importante e, in taluni casi, qualificante».

⁸⁰ Si vedano infatti i primi commenti di civilisti e pubblicisti apparsi su *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2/1987, pp. 427 ss., nonché in E. CESÀRO (a cura di), *Danno ambientale e tutela giuridica (legge 8 luglio 1986 n. 349)*, Cedam, Padova, 1987, e in P. PERLINGERI (a cura di), *Danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, ESI, Napoli, 1987.

⁸¹ Così, per esempio, M. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, III, p. 269.

⁸² *Ibid.*, 266.

alimentano un circuito di responsabilità⁸³ per la tutela di un bene che è protetto dall'ordinamento come «elemento determinativo della qualità della vita», non è oggetto di situazioni soggettive di tipo appropriativo e, «appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli»⁸⁴.

Inoltre, risulta «superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico» e, liberando la responsabilità dal riduttivo riferimento ai «soli comportamenti in contrasto con i criteri della buona amministrazione a seguito di valutazioni di tipo gestionale», si consegue una serie rilevante di obiettivi: i) per un verso, si chiarisce che la legittimazione ad agire riconosciuta allo Stato e agli enti territoriali minori non si fonda sulle perdite economiche che gli stessi hanno sofferto quanto sulla loro «funzione a tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo»⁸⁵; ii) per altro verso, si esalta «l'immediatezza della consentita reazione all'attentato al bene-ambiente, in quanto l'accertamento del danno per l'erario (o comunque per le finanze dell'ente) non si pone quale momento intermediario indispensabile per il collegamento tra il verificarsi della lesione del bene protetto e degli interessi ad esso collegati (...) e l'insorgenza del diritto al suo ristoro ed alla sua eliminazione»⁸⁶; iii) infine, tenuto conto che la lesione dell'ambiente – bene immateriale giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà – spesso si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi collegati, dando luogo ad un «coacervo» di eventi lesivi di posizioni giuridiche differenziate e ad un «concorso» di persone dipendenti o meno della pubblica amministrazione, concentrando i giudizi dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, si guadagna «l'opportunità del *simultaneus processus* al fine di evitare contrasti di giudizi (...) paurosi quando, in sedi processuali diverse, debbano essere risolte questioni di fatto nevralgiche comuni (quali quelle dell'individuazione della colpa o del nesso di causalità tra condotta ed evento, o dell'imputabilità del fatto dannoso a più persone)»⁸⁷.

⁸³ Cfr. G. BERTI, *Il rapporto «ambientale»*, in *Amministrare*, 1987, p. 175.

⁸⁴ Così Corte cost., 30 dicembre 1987 n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, p. 694, con nota di F. Giampietro.

⁸⁵ Tutte le citazioni sono tratte dalla citata sentenza Corte cost., n. 641/1987.

⁸⁶ Come messo in luce, tra le prime decisioni, da Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1989 n. 440, in *Foro it.*, 1990, I, p. 232.

⁸⁷ *Ibid.*, punto 8 della motivazione.

Ancora, svincolando la risposta rimediale dalla prospettiva sanzionatoria perseguita essenzialmente dalla giurisprudenza erariale, si riesce a recuperare il collegamento con la misura reale della riduzione in pristino dello stato dei luoghi evocata nel comma ottavo dell'art. 18. Per quanto infatti il dato normativo non fosse chiaro nello stabilire un eventuale ordine tra i rimedi, prevedendo il sesto comma della citata disposizione che il giudice dovesse comunque provvedere alla quantificazione del danno e stabilendo l'unico precedente normativo all'epoca esistente (cioè l'art. 59 della legge n. 1089/1939) la regola dell'alternatività rispetto all'ordinanza dell'amministrazione⁸⁸, si è subito ritenuto che il ripristino dei luoghi a spese del responsabile rappresentasse «la misura privilegiata da adottare, sol che sia possibile, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea a sopprimere la fonte della sequela dei danni futuri (a volte di difficile previsione e di ancor più opinabile quantificazione in termini monetari attuali)»; preferenza che – si è aggiunto – «trae ampia giustificazione dall'intento di favorire una più fattuale (...) coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale ed i soggetti beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi»⁸⁹.

Problematica appare, invece, la nuova disciplina sotto i due non secondari aspetti del criterio di imputazione e del rinvio al discusso principio della antiggiuridicità.

Sul primo fronte, infatti, l'incipit dell'art. 18 («qualunque fatto doloso o colposo») tradisce il problematico riferimento alla colpevolezza tipica del modello aquiliano, laddove le forme di responsabilità impiegate nel diritto vivente delle iniziative individuali di vicinato avevano palesato una chiara curvatura oggettiva e la stessa dottrina aveva in più occasioni suggerito il ricorso a criteri di imputazione di natura oggettiva⁹⁰, quali quelli desumibili dall'art. 2050 c.c. sui danni da esercizio di attività pericolosa nel momento dinamico (per esempio, l'abbandono o lo scarico di sostanze dannose) o dall'art. 2051 c.c. sui

⁸⁸ Come ricorda M. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 275.

⁸⁹ Cass., Sez. Un., n. 440/1989, punto 7 della motivazione.

⁹⁰ Cfr. per esempio: M. COMPORI, *Responsabilità civile per danni da inquinamenti*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Bari, 1974, p. 363; ID., *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 270; G. MORBIDELLI, *Strumenti privatistici*, cit., pp. 378-380; F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1982, p. 103; F. BRIGANTI, *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Rass. dic. civ.*, 1987, p. 289; P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all'ambiente; prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, p. 192.

danni da cose in custodia nel momento statico (macchine, prodotti, installazioni non azionate dall'uomo), in quanto più efficaci a fronteggiare, in una prospettiva *bottom-up*⁹¹ i gravi rischi collegati a forme di inquinamento che sovente si manifestano in modo graduale, cumulativo o cronico e a notevole distanza di tempo dai fatti inquinanti⁹².

Sul secondo fronte poi, nonostante la rilevata presa di distanza rispetto alla problematica concezione erariale elaborata dalla Corte dei Conti che si poneva a valle della violazione di precisi doveri di servizio dei funzionari pubblici, l'art. 18 rimane tuttavia pericolosamente in bilico tra l'idea addirittura naturalistica di un danno di tipo materiale o "primordiale"⁹³, consistente puramente e semplicemente nella alterazione o distruzione delle risorse ambientali, e quella della tipicità dell'illecito, come tale richiedente la dimostrazione di una specifica violazione di regole di condotta poste (da leggi e provvedimenti) a protezione modale di (comportamenti antropici potenzialmente incidenti sugli) interessi ambientali⁹⁴. La ibridazione tra le due visioni⁹⁵, riflessa anche dalle ambigue giustificazioni offerte dalla Corte costituzionale, è segno evidente di un sempre più deciso allontanamento dalle coordinate del modello aquiliano⁹⁶ e della proiezione della responsabilità per le sfide ambientali nelle più

⁹¹ Messa in evidenza in G. D. COMPORI, *L'inquinamento storico: le possibili risposte del diritto amministrativo*, in ID, *Il problema dell'inquinamento storico: alla ricerca dei rimedi giuridici nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 56.

⁹² Sui problemi «tipici» e «pratici» che incontra la responsabilità civile in campo ambientale, si rinvia a B. POZZO, *Ambiente e diritto privato*, cit., p. 484. Sul fenomeno complesso dell'inquinamento storico, si rinvia alla ricerca F. CENTONZE E S. MANACORDA (a cura di), *Historical Pollution. Comparative Legal Responses to Environmental Crimes*, Springer, 2017, che è stata oggetto del dibattito raccolto in G. D. COMPORI, *Il problema dell'inquinamento storico: alla ricerca dei rimedi giuridici nell'ordinamento italiano*, cit.

⁹³ C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, II ed., Giuffrè, Milano, 1997, p. 336, ha precisato che nell'art. 18 «il danno ha perduto la connotazione giuridica propria, fornita dall'ingiustizia, e si riduce a pura lesione materiale di una entità globale coglibile empiricamente, con questo abbandonando il modello dell'art. 2043».

⁹⁴ Ricorda U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuova leg. civ. comm.*, 2013, p. 800, che in tale contesto la responsabilità costituisce un «rimedio ancillare al sistema di tutela modale dell'ambiente, da applicare ogni qualvolta l'atto lesivo sia già vietato e sottoposto a sanzioni penali o amministrative», essendo se mai l'insufficienza dei relativi apparati sanzionatori (di diritto penale o amministrativo) ad eliminare completamente il pregiudizio a costituire la ragione di fondo giustificatrice del rimedio risarcitorio.

⁹⁵ Cfr. M. LIBERTINI, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 120; G. ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, *ibid.*, p. 697.

⁹⁶ G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un privatista*, in *Foro it.*, 1988, I, p. 1058.

duttili e articolate maglie di un diritto pubblico rivisitato che si candida a divenire terreno elettivo, rispetto ai concorrenti ambiti penale e civile, per l'organizzazione originale delle forme di regolazione e di tutela degli interessi ambientali.

5. *Transizioni: la combinazione di procedure di ripristino e di responsabilità da posizione nella bonifica dei siti inquinati e nella direttiva comunitaria del 2004*

Diversi, anche se incrociati, gli sviluppi della due anime della legge 349. Quella organizzativa, incentrata sulla improbabile ricerca di un'entità identitaria da cristallizzare in determinati disegni distributivi di attribuzioni di funzioni pubbliche destinata, dopo l'effimero rilancio dell'alchimia delle materie⁹⁷ per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione, a risolversi nell'ormai diffusa convinzione che ambiente è un valore trasversale⁹⁸ a «protezione

⁹⁷ Sui cui limiti hanno richiamato l'attenzione i risalenti lavori di M.S. GIANNINI, *Nota a Corte Costituzionale n. 7 del 1957*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 50, e L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 8. Per gli sviluppi della tematica, si veda F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006. Fa ancora uso della nozione di materia come formula sistemica descrittiva di «ambiti organici di funzioni» G. ROSSI, cit., pp. 16 e 20, secondo cui «attualmente l'ambiente costituisce una materia, intesa come insieme omogeneo di competenze giuridiche, di poteri amministrativi, di centri d'imputazione giuridica e di situazioni giuridiche tutelabili».

⁹⁸ Cfr. in tema: S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 1116; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Predieri*, II, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1133; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1524; A. GIANNELLI, *La giuridificazione dell'ambiente*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, III, *La giuridificazione* (a cura di B. Marchetti, M. Renna), Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 284; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari-Roma, 2018, p. 70; sull'assetto costituzionale, si rinvia a B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; ID., *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO E V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 310; S. NESPOR-B. CARAVITA DI TORITTO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Codice dell'ambiente*, cit., p. 99; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenza tra Stato e Regioni)* (2009), ora in *Scritti scelti*, Padova, 2015, p. 359. Riferimenti alla giurisprudenza costituzionale possono altresì leggersi in: R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019,

necessaria»⁹⁹ e a prevalente connotazione doverosa¹⁰⁰ che intercetta competenze di diversi livelli di governo e sollecita un sistema articolato di misure di protezione destinate a combinarsi entro processi di «mobile ricerca di percorsi adattivi»¹⁰¹. Quella dedicata ai rimedi, delineata nella descritta disciplina «magari rozza ma lineare nella sua semplicità»¹⁰², destinata invece a conoscere una crescente attenzione e una significativa evoluzione, proprio perché più direttamente coinvolta dalla pressione di assicurare l'effettività degli interventi.

Due le tappe più significative da tenere presenti in tale percorso evolutivo: la disciplina della bonifica dei siti contaminati e la direttiva europea in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente.

Con la prima, introdotta dall'art. 17 del c.d. decreto Ronchi (d. lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 e relativo regolamento attuativo approvato con d.m. 25 ottobre 1999 n. 471), si realizza la spinta verso una tutela reintegratoria a carattere tendenzialmente reale e oggettiva, nella misura in cui si prevede la responsabilità di chi cagioni anche in maniera accidentale il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione delle matrici ambientali, e con funzione chiaramente preventiva, nella parte in cui se ne richiede l'attivazione anche in presenza di un mero pericolo di danno. Senza potere entrare qui nei complessi dettagli di una disciplina che ha conosciuto ripetute modifiche nel corso del tempo, è sufficiente notare alcuni tasselli importanti che entrano per tale via

p. 305, nonché in CORTE COSTITUZIONALE – SERVIZIO STUDI, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, a cura di R. Nevola, Roma, aprile 2015; M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente?*, cit., p. 320.

⁹⁹ G. ROSSI, *Interessi e amministrazioni pubbliche. Gli interessi a soddisfazione necessaria* (2000), ora in D. D'ALESSANDRO-D. PAPPANO (a cura di), *Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi, I, Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 127. Cfr. anche D. PAPPANO, *Glossario delle definizioni*, in G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 498; S. TORRICELLI, *La dinamica degli interessi e protezione necessaria e la complessità amministrativa*, in F. GRASSI, O.H. KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, Roma Tre Press, Roma, 2021, p. 227.

¹⁰⁰ F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, p. 215; G. ROSSI, *L'ambiente come bene giuridico. Danni e tutele* (2008), ora in *Saggi e scritti scelti, III*, cit., p. 1297; A. MOLITERNI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, p. 259.

¹⁰¹ Così M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.

¹⁰² C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente rivisitato*, in *Vita notarile*, 2013, p. 1025.

nell'ordinamento: a) la bonifica, in quanto strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del valore del bene leso ma a «consentirne un recupero materiale a cura e spese del responsabile»¹⁰³, accentua la funzione di prevenzione dei rischi che è tipica dei pubblici poteri. Come di recente riconosciuto dall'Adunanza Plenaria, infatti, solo attraverso un'azione di tutela preventiva è «possibile impedire che danni all'ambiente si producano e che, dunque, accertate le relative responsabilità, debbano attivarsi tutte le procedure necessarie per rimuovere la situazione di pregiudizio, con il rischio di una loro inattuazione e dell'impossibilità di integrale riparazione per equivalente dei costi del ripristino»¹⁰⁴; b) la procedimentalizzazione di tale funzione attiva un circuito di responsabilizzazione di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella fattispecie inquinante che, per quanto non arrivi alla netta affermazione di una responsabilità da posizione di chi sfrutti economicamente un sito sulla base di un legittimo titolo giuridico¹⁰⁵, opera comunque attraverso il coinvolgimento anche del proprietario o detentore/gestore incolpevole, che sia per esempio succeduto sul piano civilistico negli obblighi di bonifica imputabili alla dante causa in operazioni societarie contraddistinte dalla continuità dell'impresa pure a fronte del mutamento formale del centro di imputazione giuridica¹⁰⁶, e sul quale gravano in

¹⁰³ Come messo in luce da Cons. Stato, Sez. IV, ord. 7 maggio 2019 n. 2928, in *Ambiente & sviluppo*, 2019, p. 525, con nota di Roveta.

¹⁰⁴ Così Cons. Stato, Ad. Pl., 22 ottobre 2019 n. 10, in *Foro it.*, 2019, III, 637, che esclude ogni matrice sanzionatoria delle misure di bonifica, pertanto ricondotte alla medesima funzione (ripristinativa-risarcitoria) di protezione dell'ambiente che era propria della responsabilità ex art. 18. Sulla decisione si veda R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, p. 1548.

¹⁰⁵ In argomento si rinvia all'analisi anche giurisprudenziale svolta in G.D. COMPORTI, *L'inquinamento storico*, cit., p. 62; nonché a A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., pp. 245 ss.; F. GRASSI, *Bonifica di siti contaminati*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 499, F. FERRARA, *La bonifica dei siti contaminati: indagine sui criteri di una disciplina*, in M.P. CHITI-R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 333.

¹⁰⁶ Come nel caso deciso dalla citata Ad. Pl., n. 10/2019, che quindi, nella consapevolezza di realizzare sulla base di tale impianto motivazionale «una miglior tutela dell'ambiente», ha affermato il principio secondo cui «la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione (...) per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento». Precisa ancora il supremo giudice che attraverso la prassi commerciale della *due*

ogni caso oneri comportamentali di sorveglianza, di comunicazione, di adozione di misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza¹⁰⁷, nonché un onere reale sui relativi fondi a garanzia del recupero delle spese degli interventi sostitutivi effettuati d'ufficio dalle autorità amministrative competenti nei limiti del valore di mercato dell'area risultante a seguito della loro realizzazione (art. 253 TUA): figura particolare¹⁰⁸ che integra una forma anomala di responsabilità di rango sussidiario e di tipo oggettivo e sanzionatorio, per evitare la quale l'attivazione degli interventi di messa in sicurezza definitiva, bonifica e ripristino ambientale da parte degli interessati non responsabili (di cui al primo comma

diligence sarebbe «possibile per il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale venire a conoscenza del fenomeno da parte del cedente, autore dei fatti e concordare sul piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest'ultimo le relative conseguenze sul piano economico (...) o altrimenti avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del medesimo cedente per omessa informazione».

¹⁰⁷ Chiarisce Cons. Stato, Sez. V, 12 marzo 2020 n. 1759, in *Foro amm.*, 2020, p. 421, che, per quanto sia da escludere che «un ordine di ripristino e bonifica dell'intero sito inquinato possa essere imposto alla curatela fallimentare in forza della mera responsabilità di posizione, in assenza dell'individuazione di una univoca, autonoma e chiara responsabilità del curatore stesso (...) atteso che la legittimazione passiva della stessa in tema di ordinanze sindacali di bonifica determinerebbe un sovvertimento del principio «chi inquina paga», facendo gravare i costi della bonifica sui creditori che non hanno alcun collegamento con l'inquinamento», tuttavia tale interpretazione non conduce ad escludere sempre e comunque la legittimazione passiva della curatela in materia ambientale, occorrendo considerare che «in ragione della sua posizione di detentore qualificato, il curatore fallimentare può essere gravato dell'adozione delle *misure di prevenzione d'urgenza* previste dall'art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, non avendo natura sanzionatoria, né ripristinatoria, ma mirando alla prevenzione dei danni, a determinate condizioni emergenziali, possono essere pretese dal curatore così come dal proprietario non responsabile». Ancora di recente, Ad. Pl., 26 gennaio 2021 n. 3, in *Foro it.*, 2021, III, p. 294, con nota redazionale di A. Albè, ha affermato che grava sul curatore fallimentare l'obbligo di rimuovere e di smaltire i rifiuti presenti sull'immobile del fallito, ancorché non vi sia stata continuazione dell'attività di impresa, precisando che tale responsabilità è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore non in riferimento ai rifiuti, che dal punto di vista economico si considerano come «beni negativi», «ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (...) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti». Ha ancora sostenuto la Plenaria che siffatta responsabilità non può venire meno né per l'eventuale in capienza del fallimento rispetto ai costi della bonifica, trattandosi di «evenienze di mero fatto, peraltro configurabili anche in ipotesi riferibili a un imprenditore non fallito, o al proprietario del bene o alla stessa amministrazione comunale che, in dissesto o meno, non abbia disponibilità finanziarie adeguate»; né per effetto della rinuncia ad acquisire alla massa attiva il bene gravato da onere di bonifica, perché trattasi di eventualità di fatto riguardante la gestione della procedura fallimentare che «non incide sul rapporto amministrativo e sui principi in materia di bonifica», e perché la stessa non si applica ai casi in cui il bene risulti di proprietà dell'imprenditore fallito al momento della dichiarazione di fallimento.

¹⁰⁸ Definita obsoleta da Cons. Stato, Ad. Pl., 25 settembre 2013 n. 21, in *Foro amm.*, *CdS*, 2013, p. 2296.

dell'art. 245 TUA) finisce per perdere i connotati della facoltatività divenendo l'unico strumento sicuro a cui ricorrere¹⁰⁹; c) la complessità dello scenario richiede la combinazione tra approccio tabellare e analisi del rischio quale metodo presidiato dall'impiego di conoscenze tecniche specifiche per la selezione delle diverse tipologie di intervento¹¹⁰, nonché per la realizzazione di verifiche intermedie e in corso d'opera onde valutare l'efficacia delle tecnologie adottate, il conseguimento degli obiettivi prefissati distinti per matrici (esempio per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto, rispetto a quelli previsti per la falda) onde ottenere la relativa certificazione¹¹¹.

Con la direttiva 2004/35/CE si introduce nell'ordinamento un modello di tutela integrale dell'ambiente incentrato sul perseguimento di elevati *standard* di qualità e livelli di biodiversità che definiscono in termini oggettivi i valori tutelati e le conseguenti responsabilità¹¹². Si configura così un quadro articolato di azioni distinte a seconda che si sia in presenza: di i) una minaccia di danno, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi in un futuro prossimo un danno ambientale, o ii) di un vero e proprio danno ambientale, inteso come deterioramento significativo e misurabile di una serie di risorse naturali (specie e *habitat*, acque e terreno); prevedendo che si passi in modo graduato e progressivo dalle necessarie misure di prevenzione volte a disinnescare il pericolo sub i) a misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa) finalizzate a controllare, circoscrivere, eliminare con effetto immediato gli inquinanti e qualsiasi altro fattore di danno sub ii), onde limitare o prevenire ulteriori effetti nocivi per la salute umana e per l'ecosistema. Coerentemente con il principio fondamentale «chi inquina paga» e con il connesso obiettivo di «indurre gli operatori ad adottare misure e sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale» (enunciato nel considerando 2), accanto a un regime

¹⁰⁹ Come emblematicamente dimostra il caso deciso da Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020 n. 5372, in *Giur. it.*, 2021, p. 1936, con nota di M. ESPOSITO, *Il groviglio delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati: il proprietario incolpevole ne fa le spese*.

¹¹⁰ Secondo una scansione bene descritta da S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014, p. 702.

¹¹¹ Si tratta di aspetti oggetto delle misure di semplificazione introdotte dal d.l. 31 maggio 2021 n. 77 e commentati da V. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati: le principali modifiche introdotte dal Decreto Semplificazioni, convertito con legge n. 108/2021*, in *Ambiente & sviluppo*, 2021, p. 609.

¹¹² Cfr. ancora in argomento U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli*, cit., p. 802.

generale e residuale di responsabilità soggettiva per i danni alle specie e agli *habitat* naturali protetti causati da una qualunque condotta dolosa o colposa, si costruisce un regime di responsabilità oggettiva incentrato sulla traslazione dei costi di prevenzione e di riparazione in capo ai soggetti che, nell'esercizio di particolari attività professionali o economiche ritenute pericolose per la salute umana o per l'ambiente, abbiano causato un danno o la minaccia imminente di un danno ambientale, contemplando come uniche esimenti i casi in cui si riesca a provare che il danno è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante le misure di sicurezza adottate, o è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una pubblica autorità, diversi da quelli emessi per fare fronte a un'emissione o incidente causati dall'attività stessa dell'operatore. Si prevede inoltre il possibile ricorso ad altre esimenti, per i costi non di prevenzione ma di riparazione, qualora l'operatore dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da uno specifico evento o una specifica emissione autorizzati e abbia diligentemente posto in essere le condizioni, secondo lo stato delle conoscenze e tecniche al momento disponibili, per controllare i rischi di pregiudizio ambientale¹¹³. Attraverso siffatta combinazione di criteri di imputazione e casi di esenzione si finisce per evocare un modello di responsabilità assai simile a quello dell'art. 2050 c.c.¹¹⁴, incentrato sulla esposizione al pericolo inteso quale nozione

¹¹³ Ritieni che comunque l'operatore risponda per l'incidente incolpevole, «in quanto non è autorizzabile l'incidente come specifico evento», e che occorra altresì la dimostrazione «di avere controllato che la propria attività non comporti rischi di danno all'ambiente», U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli*, 801-803, del quale si veda anche ID., *Responsabilità ambientale*, cit., p. 511 e nota 14, per la tesi secondo cui, per avvalersi della *permit defence*, l'imprenditore deve dimostrare di non essere in colpa, restando pertanto la sua responsabilità di tipo oggettivo. Con riferimento al caso (riguardante l'attività di una centrale idroelettrica autorizzata dal governo austriaco prima dell'emanazione della direttiva del 23 ottobre 2000 in materia di acque) deciso da Corte di giustizia UE, Sez. I, 1 giugno 2017, causa C-529/15, nelle conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek (par. 40) si legge che «la mera esistenza di un'autorizzazione non implica necessariamente che siano soddisfatte tutte le condizioni» di cui alla direttiva sulle acque occorrendo verificare le conseguenze del funzionamento dell'impianto «che apparivano imprevedibili o inattese al momento dell'autorizzazione»: il che dimostra il cambio di passo della disciplina che prescinde dal presupposto dell'antigiuridicità e dal requisito della prevedibilità *ex ante* del danno «ponendo al centro dell'attenzione la prevenzione e la riparazione effettiva» dello stesso (come messo in luce da C.M. TANZARELLA, *Il danno ambientale da attività autorizzata: note a margine della sentenza CGUE, Sez. I, 1 giugno 2017, in causa C-529/15*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 484).

¹¹⁴ Così C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente rivisitato*, cit., pp. 1030-1031.

oggettiva che rappresenta la «rilevante potenzialità attuale di danno» di determinate attività o comportamenti¹¹⁵.

La miscela che per via dei veduti formanti normativi si è venuta a creare tra una funzione ripristinatoria presidiata da procedure e conoscenze tecniche e volta a restituire le *res* ai suoi ottimali livelli di equilibrio ecologico e la tendenziale responsabilità da posizione dei soggetti in grado di controllare da vicino i rischi ambientali finisce per restituire l'immagine di un assetto che tende a dotarsi di una rinnovata realtà, tale cioè che, senza arrivare all'estremo delle misure repressive degli abusi edilizi che com'è noto sono indifferenti al passare del tempo e ai corrispondenti mutamenti degli stati soggettivi e colpiscono chi è in rapporto attuale con il bene onde ripristinare l'interesse pubblico primario al corretto assetto del territorio, manifestano tuttavia una inedita e progressiva capacità di adattamento alle (e di seguito delle) esigenze fattuali ed obiettive manifestate dalle crisi che colpiscono l'ecosistema.

6. *Il d. lgs. n. 152 del 2006: la visione d'insieme dell'operazione rimediata resa possibile dalla raccolta di materiale normativo diverso*

La parte sesta (e anche quarta) del decreto legislativo n. 152 del 2006 diviene il contenitore ultimo dei tanti pezzi di un mosaico per molti aspetti divenuto di difficile lettura¹¹⁶, ponendosi come occasione e strumento del loro

¹¹⁵ M. COMPORI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Morano, Napoli, 1964, p. 170. La rilevanza di tale nozione essenzialmente oggettiva, «il cui profilo caratterizzante di manifesta, nella sua proiezione esterna, in relazione ai terzi minacciati dal pericolo stesso», è stata messa in evidenza da P. D'AMICO, *Presentazione* alla ristampa, come volume 66 delle Ristampe della Scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 2014, XII. Osserva M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 202-203, che depono a favore della scelta di un modello oggettivo di responsabilità «il fatto che gli eventi dannosi abbiano spesso carattere unilaterale, dipendano cioè soprattutto dalle condotte e dal livello di attenzione prestata dagli autori, mentre le vittime (...) hanno possibilità di prevenzione sostanzialmente trascurabili. A ciò si aggiunga che non di rado il danno è procurato attraverso lo svolgimento di attività imprenditoriali. Su queste basi, la scelta di addossare i costi ambientali delle attività a coloro che professionalmente le esercitano, può significare indurre alla cautela i soggetti di regola più adatti al contenimento del rischio, secondo una logica già dimostratasi valida per il caso delle attività pericolose».

¹¹⁶ Sulla crisi e trasformazione della legalità in materia ambientale, dominata dal crescente coinvolgimento di questione tecnico-scientifiche e caratterizzato dall'incertezza, dalla varietà dei casi e dal rincorrersi delle emergenze, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 143, nonché R. TUMBILOLO, *La crisi della legislazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 45.

parziale riordino e coordinamento, in coerenza con i criteri direttivi della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 (art. 2, c. 2)¹¹⁷.

A dispetto della qualificazione corrente in termini di “codice”, nozione che anche se declinata nell’ottica contemporanea delle riorganizzazioni settoriali di micro-settori legislativi¹¹⁸ varrebbe comunque ad evocare tecnicamente un corpo di regole che aspiri ad un certo grado di omogeneità e di completezza¹¹⁹, quella vigente appare in realtà una semplice raccolta¹²⁰ (quando non una mera giustapposizione¹²¹) di fonti normative diverse.

Chiarito che non ci si trova dinanzi ad una riscrittura organica e sistematica degli istituti, è proprio partendo dal contenitore e dal risultato prodotto¹²² dall’opera di ordinazione del composito materiale a disposizione che può dirsi, comunque, utilmente attinto un risultato non secondario ai fini che qui interessano: quello di disporre finalmente di una visione d’insieme dei rimedi da cui trarre una chiave di lettura aggiornata dei relativi tratti relazionali e operativi.

Così, se un’analisi micro finisce inevitabilmente per focalizzare l’attenzione sulla irrisolta questione della compresenza di forme di responsabilità differenti per presupposti e criteri di imputazione e induce gli interpreti a interrogarsi da un punto di vista tipologico sulla riconducibilità delle stesse ai modelli privatistici o pubblicistici di riferimento¹²³, un’analisi macro, di insieme

¹¹⁷ C. CASTRONOVO, *Danno all’ambiente rivisitato*, cit., p. 1031

¹¹⁸ Cfr. P. CAPPELLINI-B. SORDI, *Codici. Una riflessione di fine millennio*, Giuffrè, Milano, 2002; M. A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005. Cfr. altresì il parere reso sul codice della proprietà industriale da Cons. Stato, Ad. Gen., 25 ottobre 2004 n. 2/04, e l’analisi di G. MONTEDORO, *Codificazione e giurisprudenza nel diritto ambientale*, in *giustizia-amministrativa.it*, 20 ottobre 2021.

¹¹⁹ Caratteristiche mancanti nel caso di specie, come mette in rilievo G. ROSSI, *Parte generale*, cit., p. 48. Cfr. anche F. FONDERICO, *La “codificazione” del diritto dell’ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 612; F. FRACCHIA, *“Codificare” l’ambiente*, in *Studi sul codice dell’ambiente*, cit., p. 13.

¹²⁰ Di unione nel cosiddetto codice delle principali discipline di settore, ha parlato anche U. FANTIGROSSI, *Ambiente 1986-2016*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 41, mettendo in evidenza tuttavia come il governo dell’ambiente «resta ancora oggi confuso e frammentato».

¹²¹ Secondo la definizione contenuta nel parere reso dal Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 5 novembre 2007 n. 3838, in merito al secondo decreto correttivo, precisando che l’intenzione del Governo sarebbe stata quella di «rendere l’attuale decreto legislativo (connotato dalla mera giustapposizione di una pluralità di normative previgenti) un vero e proprio “codice”, connotato da sistematicità e da un nucleo di principi comuni».

¹²² Secondo la distinzione tra processo di codificazione e prodotto evocata da B.G. MATTARELLA, voce *Codice*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 933.

¹²³ Emblematica l’analisi di C. CASTRONOVO, *Danno all’ambiente*, cit., p. 1037.

appunto, finisce per offrire un quadro dalle linee più armoniche le cui singole tonalità compongono la trama di una serie di azioni che può essere percepita in chiave topologica alla luce della loro preordinazione e del loro adattamento - in chiave preventiva o reattiva - alle sfide ambientali.

Procedimenti amministrativi in luogo di processi, poteri di ordinanza al posto di azioni giurisdizionali, istruttorie pubbliche in contraddittorio e ad alta valenza tecnica piuttosto che indagini di polizia, sono alcuni dei più rilevanti tratti identificativi di uno scenario profondamente mutato rispetto a quello da cui si è preso le mosse e nel quale la responsabilità non è più identificabile in termini di specifico rimedio del quale apprezzare (e misurare, secondo una logica corrispondentista) il grado di specialità e di tenuta rispetto alle coordinate di diritto comune, ma rileva nella sua autentica e originaria accezione di fattore di mobilitazione di attori e di iniziative differenti per dare risposta ad una problematica ambientale.

Non rimedio, dunque, a partire dal quale costruire gli aspetti oggettivi e soggettivi, e tutti gli altri elementi caratteristici, della tutela impartita, ma chiave¹²⁴ di innesto/attivazione di un insieme composito di azioni e di rimedi¹²⁵ che si iscrivono entro un circuito mobile di facoltà intellettive, immaginative, regolative e decisionali tenute insieme dal comune obiettivo di passare «dalla paura alla cura»¹²⁶ del problema e leggibili – come detto in apertura - in termini di operazione¹²⁷.

¹²⁴ G.D. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 56. Come si è avuto modo di chiarire facendo il parallelo con la vicenda della tutela risarcitoria degli interessi legittimi in G.D. COMPORI, *Il danno ambientale*, cit., pp. 129 ss., l'innesto della cultura della responsabilità in ambiti pubblicistici, ancora fortemente presidiati dalla dimensione collettiva degli interessi in gioco, ha comportato una rimediazione e ri-organizzazione complessiva degli strumenti di tutela.

¹²⁵ Di «insieme di rimedi finalizzato ad evitare, mitigare, ridurre, fronteggiare e, se del caso, rimuovere le possibili fonti di pericolo o di danni» ha di recente parlato Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2021 n. 4802, sul caso Ilva, affermando peraltro che quelli predisposti dal legislatore non esauriscono il novero delle ipotesi nelle quali, astrattamente, la pubblica incolumità o la salute collettiva possono essere messe in pericolo o subire un danno, residuando pertanto sempre il potere di ordinanza come «valvola di sicurezza» per gestire situazioni «non fronteggiabili, altrimenti, con i poteri tipici e nominati di cui dispone l'amministrazione e secondo l'ordine delle competenze e delle modalità procedurali positivamente stabilite».

¹²⁶ Cfr. E. PULCINI, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009, p. 197.

¹²⁷ Cfr. G.D. COMPORI, *Il danno ambientale*, cit., pp. 137 ss.; ID., *Il problema dell'inquinamento storico*, cit., p. 62. Da un differente versante, ma con significativa rilevanza metodologica delle notazioni, è stato osservato che la nozione in parola è quella che «racchiude meglio (...) la pluralità

Punto di avvio di siffatta operazione è una nozione di danno che ha perduto la sua ambigua identità ancora esibita dall'art. 18 per tornare alla più rigorosa e materiale accezione delle origini identificandosi nella «pura infrazione fisica» di un bene¹²⁸. In tali termini, parallelamente seguiti nella Parte IV, Titolo V per definire le nozioni di sito contaminato e potenzialmente contaminato (art. 240, comma 1, lettere d-e)¹²⁹, l'art. 300 parla appunto di «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima», la cui incidenza è distintamente verificabile nelle tre fattispecie degli *habitat* naturali protetti, dei corpi idrici interni e delle acque marine, nonché del terreno. In corrispondenza a tale nozione si precisa quella di minaccia imminente di danno, consistente appunto nel «rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale» (art. 302, comma 7). Come ognuno vede si tratta di nozioni che si prestano ad essere analiticamente indagate sulla base di dati qualitativi e quantitativi¹³⁰ attraverso le stesse metodologie di caratterizzazione e di analisi di rischio sito-specifica che sono tipiche delle procedure di bonifica.

Inoltre la fattualità e tecnicità che sono proprie del fattore inquinante e del suo grado di incidenza in determinati contesti spaziali permettono di imprimere sin dall'inizio una precisa traiettoria e anche un determinato ritmo temporale alle conseguenti azioni di contrasto, situando di conseguenza attori,

di momenti, di regole e di attività che esprime l'atto di autonomia privata, poiché ne rappresenta e ne esprime, in maniera compiuta ed esaustiva, l'unità formale e sostanziale e quindi raffigura adeguatamente sul terreno concettuale il significato normativo e la complessità applicativa della funzione contrattuale» (E. GABRIELLI, *La nozione di contratto e la sua funzione. Appunti sulla prospettiva di una nuova definizione di contratto*, in *Giust. Civ.*, 2019, p. 313). Per un suo meditato richiamo da parte della giurisprudenza, si veda Cons. stato, sez. V, 11 gennaio 2018 n. 120, punto n. 8.1 della motivazione.

¹²⁸ C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente rivisitato*, cit., p. 1026-1027.

¹²⁹ Su come le due parti del codice attingano per simili aspetti «a un patrimonio comune», divergendo poi per moti altri profili, si legga R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., p. 271.

¹³⁰ Nella giurisprudenza penale (a cominciare da Cass., Sez. III, 3 novembre 2016 n. 46170, in *Riv. giur. amb.*, 2016, 472, con nota di R. Losengo e C. Melzi D'Eril) si è sostenuto che il concetto di significatività concerne l'aspetto quantitativo delle lesioni, nel senso che la stessa deve riferirsi a eventi sei e non fugaci che interessano porzioni non esigue di terra, acqua o aria; quello di misurabilità invece attiene a un elemento quantitativo, richiedendosi una effettiva misurazione dell'alterazione attraverso l'ausilio di parametri scientifici che consentano una precisa comparazione dello stato dell'ecosistema *ex ante* ed *ex post* (G. ROTA, *Inquinamento ambientale: la Cassazione si cimenta con le nozioni di significatività e misurabilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 688).

interessi, soluzioni e disinnescando la c.d. «trappola del fine remoto» che troppo spesso finisce per fare girare a vuoto gli interpreti di ruoli precostituiti (il buono e il cattivo, l'ambientalista-ecologista e l'imprenditore che inquina e sfrutta le risorse, così come altri comprimari tipo: l'esperto che vede gli aspetti tecnici, il burocrate attento alle forme, il politico/notabile locale impegnato a fare annunci a fini elettorali e di consenso, il giudice costretto a ricostruire a ritroso, e con non pochi limiti istruttori, parziali frammenti di una vicenda complessa) impedendo il raggiungimento di soluzioni soddisfacenti¹³¹.

A tale duplice livello di allarme corrisponde una possibile biforcazione della operazione rimediale, nel senso che in presenza di una minaccia imminente di danno si apre la fase della prevenzione volta ad attivare urgenti iniziative volte (ex art. 302, comma 1, n. 8) a impedire o minimizzare il realizzarsi di una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente (ex art. 240, comma 1, lett. i, intesa «come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo») e misure di messa in sicurezza atte a contenere la diffusione delle sorgenti di inquinamento/contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, nonché a predisporre idonei piani di monitoraggio e controllo (secondo la scansione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza e operativa mutuata dall'art. 240, comma 1, lettere m-n).

Nel caso, invece, in cui si sia già verificato un danno ambientale si apre la fase del ripristino ambientale che appare centrale¹³² nell'economia complessiva delle azioni adottabili, in quanto è volta ad assumere immediatamente «tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire (...) con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno» (art. 305, comma 1, lett. a), e che assicurino, oltre all'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e la integrità ambientale, il ritorno delle risorse naturali «alle condizioni

¹³¹ Su questi aspetti si rinvia ancora a G.D. COMPORTI, *Il Danno ambientale*, cit., p. 140. Si consideri altresì la proposta di «ritorno al territorio» suggerita da A. MAGNAGHI, *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Milano, 2020, pp. 12 ss., quale via per affrontare la conversione ecologica partendo da una nuova «civilizzazione antropica», sottraendo l'impegnativa sfida «ai limiti settoriali della difesa della natura, alla sua possibile deriva tecnocratica, tecnologica e centralistica e affidarla, in parte rilevante, alla ricostruzione di mondi di vita locali, dotati di autonomia e di autogoverno, in grado di praticare nuovamente processi coevolutivi, sinergici e positivi, fra insediamento umano e ambiente».

¹³² B. POZZO, *Danno ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, cit., p. 872.

originarie» e la «riqualificazione del sito e del suo ecosistema» (art. 302, comma 1, n. 9).

In concreto poi, con riferimento cioè alle minacce rilevate per le varie fattispecie di danni alla biodiversità, alle acque e al suolo, le misure di riparazione possibili si distinguono (ai sensi dell'Allegato 3) in primarie, che servono a ripristinare appunto le condizioni originarie e coincidono in pratica con gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza disciplinati dagli artt. 242 e ss.; complementari, da adottare anche in un sito alternativo quando le risorse non sono in grado di tornare alle condizioni originarie e per compensare il mancato ripristino completo; compensative, consistenti in ulteriori miglioramenti alle specie e agli *habitat* naturali protetti o alle acque nello stesso sito danneggiato o in altri siti e volte a compensare la perdita temporanea delle risorse fino a quando la bonifica non abbia prodotto un effetto completo.

Con la doverosa avvertenza che, a dispetto della terminologia impiegata, anche tali due ultime tipologie costituiscono mezzi di reintegrazione in forma specifica e non possono consistere in un risarcimento monetario o per equivalente delle risorse compromesse, com'è dimostrato in ultima analisi dal fatto che anche l'utilizzo del denaro come unità di misura (*metric*) a cui fare ricorso in via subordinata e residuale nel caso in cui non siano applicabili i metodi di equivalenza (*Value Equivalency Analysis-VEA*) risorsa-risorsa o servizio-servizio vale solo come criterio per valutare e graduare le concrete misure di riparazione da adottare¹³³. 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 danno¹³⁴, si ha piena percezione della completa

¹³³ Come precisato da Cons. Stato, Sez. consultiva degli atti normativi, nel parere 3 novembre 2016 n. 2491, e ricordato da R. GRECO, *Il danno ambientale*, cit., p. 279.

¹³⁴ Nel caso della rivalsa esercitata dal proprietario incolpevole che abbia effettuato la bonifica a proprie spese, Cass., Sez. III, ord. 22 gennaio 2019 n. 1573, in *Foro it.*, 2020, I, p. 705, ha affermato che la fattispecie risponde a una «logica puramente indennitaria» (quella per cui il responsabile in senso eziologico e oggettivo dell'evento di contaminazione è tenuto a rilevare indenne chi abbia sopportato le spese) estranea all'obbligazione risarcitoria. Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2016 n. 5023, ha precisato invece che, nel caso di interventi eseguiti in via sostitutiva dall'amministrazione, grava sul proprietario una responsabilità patrimoniale «di secondo livello e a titolo di rimborso» che «subentra solo dopo che l'ente tenuto si sia fatto carico della materiale bonifica del sito».

espunzione del risarcimento per equivalente¹³⁵ 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.

In tale contesto si sviluppa un circuito delle responsabilità che vede in prima battuta impegnato il singolo operatore che esercita l'attività inquinante o poteri di controllo o di decisione sugli aspetti tecnici e finanziari della stessa, e che quindi si trova in grado di intervenire tempestivamente e approfittando delle conoscenze decentrate sul rischio emergente, il quale viene di conseguenza onerato dell'invio alle autorità territorialmente competenti di tempestiva comunicazione recante tutte le informazioni pertinenti sulla situazione in atto e dell'adozione di tutte le iniziative praticabili. Solo in via sussidiaria, e a chiusura e garanzia¹³⁶ di un sistema completo di governo degli eventi avversi, si trova impegnata la responsabilità statale, per mano del Ministro dell'ambiente, a cui viene riservata una specifica funzione di polizia amministrativa¹³⁷, che si concreta nell'esercizio in via graduata di una serie di decisioni ordinatorie che vanno dalla semplice richiesta di informazioni, alla imposizione di specifiche misure di prevenzione e di ripristino ambientale corredate delle necessarie indicazioni temporali e metodiche, fino all'intervento in via sostitutiva e con rivalsa verso i responsabili inadempienti.

In simile frangente il potere di ordinanza ex art. 313, 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

¹³⁵ Come chiarito da Cass., Sez. I, 20 luglio 2016 n. 14935, in *Foro it.*, 2017, I, p. 1406, con nota redazionale di A. Palmieri, nel ripercorrere anche le modifiche dell'art. 311 intervenute con la legge n. 97 del 2013 per neutralizzare la nuova contestazione europea del 2012, «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., Sez. III, 13 agosto 2015 nn. 16806 e 16807, 6 maggio 2015 nn. 9012 e 9013, in *Danno e resp.*, 2016, pp. 638 e ss., con il commento di D. Covucci; dopo Cass., Sez. III, 21 settembre 2017 n. 21936, in *Riv. giur. amb.*, 2017, p. 704, con nota di B. Pozzo.

¹³⁶ Cfr. M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione*, in *Jus*, 2016, p. 68.

¹³⁷ W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 172.

richiesta/denuncia¹³⁸ 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.

Per continuare con l'istruttoria tecnica preliminare (ex artt. 301, comma 2, e 312) la cui rilevanza centrale è attestata anche dal rilievo istituzionale che ha assunto la struttura di supporto di cui si avvale il Ministero, inizialmente individuata nel dispersivo sistema federativo risultante dalla sommatoria di una

¹³⁸ A tale proposito il Ministro, con lettera circolare prot. n. 96678 del 23 novembre 2020 indirizzata a tutte le Prefetture, ha trasmesso una «Lista di controllo ex art. 309 del D.Lgs 152/2006» con allegato documento di puntazione al fine di uniformare le modalità di deposito delle istanze presso gli Uffici territoriali del governo, assicurando che l'autore faccia una autovalutazione preliminare del suo contenuto e dell'effettiva presenza di un danno o una minaccia ambientale.

¹³⁹ Occorre ricordare in proposito la recente presa di posizione di Cons. Stato, Ad. Pl., 20 febbraio 2020 n. 6, in *Foro it.*, 2020, III, p. 289, che, pure affrontando nello specifico il caso di un'azione a tutela dei risparmiatori, ha preso in considerazione anche la legittimazione degli enti collettivi ad agire a tutela di interessi ambientali, sostenendo: a) che la circostanza che la cura di un interesse pubblico generale (quale, ad esempio, quello all'ambiente) sia rimessa all'amministrazione non toglie che essa sia soggettivamente riferibile anche a formazioni sociali che, «nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruitori del bene comune della cui cura trattasi. Le situazioni sono infatti diverse ed eterogenee: l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico (...); le associazioni rappresentative della collettività o delle categorie invece incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici, e dunque la situazione giuridica della quale sono titolari è quella (...) pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, correlata a un pubblico potere, che sul versante processuale, si pone in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione»; b) che, alla luce di un diritto vivente orientatosi «secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela» anche degli interessi diffusi (ossia condivisi e non esclusivi), la legittimazione riconosciuta (dal sopravvissuto art. 18, comma 5, della legge n. 349/1986) alle associazioni ambientali iscritte negli elenchi non ha carattere di esclusività, potendo il giudice ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non riconosciute e non iscritte, secondo il principio del c.d. «doppio binario», allorché sia in concreto accertata la sussistenza di tre presupposti: il perseguimento per finalità statutaria e «in modo non occasionale» di obiettivi di tutela ambientale, il possesso di un «adeguato grado di rappresentatività e stabilità», un'area «di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa». Cfr. sulla scia di tali enunciati Cons. Stato, Sez. V, 21 aprile 2021 n. 3247, in *Foro it.*, 2021, III, p. 433, con nota redazionale di E. Travi, che esclude la legittimazione a ricorrere contro l'autorizzazione ad un impianto per la produzione di energia da biogas un comitato «No Biogas» creato con l'unica finalità di opporsi alla realizzazione di tale opera, in quanto privo appunto di una struttura stabile ed operante in modo non occasionale e di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità, risultando la sede della associazione presso l'abitazione privata di uno dei soci e raggruppando, rispetto a un comune di circa 13 mila abitanti, un numero molto limitato di cittadini, coincidenti oltre tutto in massima parte con i residenti di alcune vie situate nelle vicinanze dell'impianto.

Agenzia nazionale (ANPA istituita nel 1993), poi trasformata nell'APAT e quindi nell'ISPRA, con le 21 agenzie regionali (ARPA) e provinciali (APPA), e dal 2017 razionalizzata mediante la creazione di un Sistema nazionale a rete (SNPA) che è divenuto il punto di riferimento per tutte le iniziative di competenza statale e, operando in costante interazione con tutte le altre agenzie territoriali, ha dato vita a una Rete operativa per le emergenze ambientali composta da specialisti del settore in grado di fornire valutazioni caratterizzate dalla prontezza e adeguatezza delle risposte.

Proprio il recente rapporto ISPRA su «Il Danno Ambientale in Italia: i casi accertati negli anni 2017 e 2018», nell'offrire una ricognizione inedita delle attività condotte in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale attraverso una disamina tecnica delle istruttorie compiute, dà atto dell'elevato numero degli incarichi ricevuti (240, di cui 161 esaminati, in trenta dei quali è stata in concreto accertata la sussistenza di danno ambientali o di minacce di danni) e della particolare complessità che connota soprattutto i casi extragiudiziari (18, in otto dei quali è stata accertata la sussistenza di danno o minacce ambientali). Essi, infatti, traendo origine da situazioni di crisi e/o emergenza ambientale al di fuori di un contesto giudiziario e, quindi, non giovandosi del materiale probatorio formatosi in indagini penali, perizie, consulenze tecniche di ufficio ecc., hanno richiesto un processo di progressivo inquadramento e di progressiva valutazione della situazione di criticità nel contesto territoriale, con interlocuzione costante nella forma del contraddittorio con tutti i soggetti interessati e con le autorità territoriali competenti, scambio di informazioni e dati, sopralluoghi congiunti, discussione e condivisione delle valutazioni da rappresentare al Ministero, tutto al fine di individuare indici e evidenze rilevanti al fine di uno dei possibili esiti: archiviazione, nei casi di assenza di indici o evidenze (in tutto 7), avvio di una procedura volta a chiedere al responsabile la definizione di una sequenza di attività pianificate per l'accertamento dell'entità dei danni o delle minacce associabili agli indici rilevati (3 casi), avvio di una procedura per la definizione degli interventi finalizzati a riparare i danni o a prevenire le minacce di danni associati alle evidenze rilevate (8 casi)¹⁴⁰. A tali dati vanno aggiunti quelli desumibili da un successivo e altrettanto interessante

¹⁴⁰ Nel rapporto si legge tale processo istruttorio «è tipico delle procedure amministrative che richiedono una interlocuzione con i soggetti interessati e con le autorità competenti sul territorio» (*Il Danno Ambientale in Italia*, cit., Edizione 2019, n. 312/2019, p. 53).

«Rapporto sulle criticità ambientali e il principio di precauzione nel d. lgs. 152/2006», che descrive le attività svolte nel biennio 2018-2019 in materia di prevenzione del rischio ambientale, quindi in un ambito più nascosto all'attenzione generale. In esso si citano, infatti, 18 richieste (formulate in forme varie che vanno dall'atto amministrativo, alle diffide, proteste scritte, segnalazioni, campagne mediatiche) relative a 14 casi di criticità ambientale, le principali delle quali riguardanti insediamenti industriali (5, con problematiche legate o all'esercizio dell'impianto, come per esempio l'inquinamento della falda, o a eventi incidentali, come incendi), discariche o siti di stoccaggio di rifiuti (5, con criticità afferenti quasi sempre alla progettazione e gestione non conforme alla normativa e conseguente sversamento/tracimazione di percolato e instabilità strutturale) e aree estrattive (2, riguardo alle quali sono state denunciate attività abusive di interrimento dei rifiuti e mancato adeguamento di una cava non più esercitata), e si analizzano nel dettaglio le conseguenti attività, caratterizzate da rapidità della risposta¹⁴¹ e dal continuo raccordo e coordinamento tra i diversi attori coinvolti, e consistite in valutazioni tecnico-scientifiche, accertamenti, sopralluoghi in campo finalizzati alla verifica dello stato dei luoghi e all'eventuale indicazione delle misure di prevenzione/mitigazione degli effetti ambientali. Si indicano anche alcuni profili di criticità riscontrati, consistenti talvolta nel notevole lasso temporale intercorso tra l'evento e la segnalazione al Ministero per effetto della tardiva manifestazione al segnalante degli effetti lesivi, nonché nelle scarse occasioni di dibattito sulla tematica, a differenza di quanto accade invece per le bonifiche e il danno ambientale, segnalando la necessità di sensibilizzare maggiormente tutti i soggetti interessati e di costruire percorsi d'interconnessione, con condivisione di risultati e modalità d'azione, per aumentare la consapevolezza del rischio ambientale e perfezionare l'efficacia dell'azione amministrativa delle istituzioni competenti (ISPRA, SNPA, MATTM)¹⁴².

Se a questo punto si pone mente alla complessa articolazione procedimentale delle opzioni di prevenzione e ripristinatorie praticabili, al numero degli attori coinvolti e da prendere in considerazione, alla difficoltà e ampiezza degli scenari che si prospettano al decisore, alla comunque ampia

¹⁴¹ Tempestività rispondente «allo scopo di permettere la minimizzazione, per quanto possibile, degli impatti ambientali con l'obiettivo di poter contribuire al risparmio in termini di danni all'ambiente e conseguenti costi alla collettività» (*Rapporto cit.*, n. 329/2020, p. 7).

¹⁴² *Ibid.*, p. 7.

legittimazione (riconosciuta dall'art. 310) ad agire in giudizio per l'annullamento dei provvedimenti adottati o per sanzionare eventuali silenzi o ritardi dell'amministrazione competente¹⁴³, non appare irragionevole che si sia voluto razionalizzare la cabina di regia concentrando in capo al Ministro dell'ambiente tutte le funzioni rimediali che sono accessorie a quelle di protezione dell'ambiente. Tale opzione accentratrice, infatti, mentre non esclude una concorrente e autonoma legittimazione processuale di regioni ed enti locali sul cui territorio si sia consumato il *vulnus* ambientale, o alle associazioni ambientaliste che intendano fare valere pregiudizi subiti *iure proprio* a causa di determinati fenomeni di degrado ambientale, si risolve in una semplificazione in chiave efficientista dell'intera operazione rimediale¹⁴⁴ che è «conseguenza logica del cambiamento di prospettiva intervenuto nella materia»¹⁴⁵. Infatti, come ha riconosciuto il giudice delle leggi, «una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base micro territoriale, oltre ad essere incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere (funzionale), contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali»¹⁴⁶.

Per trovare qualcosa di simile al risarcimento per equivalente, ovverosia poste economiche funzionali non a valutare opzioni ripristinatorie ma compensazioni monetarie dei pregiudizi subiti, occorre collocarsi al di fuori di un'operazione rimediale che, come si è cercato di evidenziare, un danno ambientale ormai connotato più in termini di un illecito amministrativo volto a sanzionare l'inosservanza di doveri diffusi di protezione ambientale ha modellato

¹⁴³ Emblematico il caso deciso da TRGA Trento, 15 novembre 2019 n. 154.

¹⁴⁴ Cfr. G.D. COMPORI, *Il danno ambientale*, cit., pp. 144-145. Cfr. invece, per una rinnovata analisi critica dei limiti di accesso alla giustizia, l'articolato saggio di G. CECCHERINI, *Danno all'ambiente e garanzia dell'accesso alla giustizia: una questione aperta*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, p. 347.

¹⁴⁵ Così Corte cost., 1 giugno 2016 n. 126, in *Foro it.*, 2016, I, p. 3409, che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, ha precisato che «all'esigenza di unitarietà delle gestione del bene ambiente non può (...) sottrarsi la fase risarcitoria. Essa (...) ne costituisce il naturale completamento, essendo volta a garantire, all'istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione» (punto 9.1 della motivazione). Già prima si veda comunque Corte cost., 23 luglio 2009 n. 235, in *Riv. giur. ed.*, 2009, I, p. 1257, con nota di F. de Leonardis.

¹⁴⁶ *Ibid.*, punto 8.1 della motivazione.

in chiave procedimentale. Occorre cioè guardare alle azioni che possono sempre autonomamente promuovere (ex art. 313, comma 7) i soggetti danneggiati nella loro salute o nei beni di loro proprietà, là dove il principio pubblicistico «chi inquina paga» lascia il posto a quello civilistico «chi danneggia paga». Là, infatti, si trova ancora una ricca casistica di danni civili patrimoniali e non, azionabili ex art. 2043 c.c. sia in sede civile che nei processi per reati ambientali¹⁴⁷, lamentati da coloro che si trovano in un particolare, differenziato e stabile rapporto di *vicinitas* con l'area contaminata (nel senso che *ivi* abitano e/o svolgono una qualche attività lavorativa¹⁴⁸) che sono conseguenti alla lesione di altri diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente pure se derivanti dalla stessa condotta lesiva, comprendenti a titolo di esempio: la lesione dell'integrità psico-fisica (danno biologico), i turbamenti psichici (sofferenze e patemi d'animo) di natura transitoria che, a prescindere dal danno biologico, siano stati subiti a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti e delle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita¹⁴⁹, la lesione del diritto all'esistenza, all'identità, al nome, alla reputazione e all'immagine, che può essere fatto valere anche dall'ente territoriale o persona giuridica che dimostri una diminuzione della considerazione attinente a tali profili sia sul piano dell'incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche titolari dei relativi organi, sia sotto quello del calo di considerazione da parte dei consociati o di categorie di essi con cui l'ente di norma interagisca.

7. Il futuro che ci attende: una “responsabilità per” un diverso modello sviluppo

¹⁴⁷ Cass., 9 luglio 2014, in *Foro it., Rep.*, 2015 voce *Ambiente (tutela dell')*, n. 200. Cfr. anche l'ampia casistica riportata in Cass., Sez. I pen., 31 ottobre 2019 n. 44528, in *Foro it.*, 2020, II, p. 577.

¹⁴⁸ Cfr. in argomento le recenti precisazioni offerte da C.G.A., Sez. giur., 27 luglio 2021 n. 759, che ha rimesso la questione della legittimazione a impugnare i titoli edilizi alla Adunanza Plenaria, ricordando il maggioritario (anche se non univoco) orientamento secondo cui lo stabile e significativo collegamento con il sito assorbe in sé anche il requisito dell'interesse all'impugnazione, e il rilievo generale dallo stesso assunto anche quando si impugni un atto che pianifica diversamente un terreno vicino o che localizza un'opera pubblica o una discarica di rifiuti o stazione radio base, non potendosi pretendere altresì la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute (si citano in tal senso Cons. Stato, Sez. IV, 24 dicembre 2020 n. 8313, nonché Cass., Sez. Un., ord. 30 giugno 2021 n. 18493 e 27 agosto 2019 n. 21740).

¹⁴⁹ Cass., Sez. Un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Foro it.*, 2002, I, p. 999.

Il lungo cammino percorso dal danno ambientale denota un contesto in rapido e continuo movimento che, lungi dal potere essere rappresentato in un rassicurante stadio di arrivo o di consolidamento delle sue linee portanti, pare ancora destinato a significativi sviluppi.

Se infatti si considera, mutuando ed adattando alla situazione attuale note declinazioni del concetto di responsabilità¹⁵⁰, che dalla tradizionale ed iniziale prospettiva del *rispondere di qualcosa*, che implica il farsi carico delle proprie azioni secondo una logica retributiva, simmetrica e latamente sanzionatoria che si è visto di problematica applicazione ai casi di lesione di interessi generali e diffusi come l'ambiente, si è passati a quella del *rispondere a qualcuno*, la cui causa è esterna al soggetto agente richiedendo, secondo una diversa logica relazionale e asimmetrica, un farsi carico non solo di ciò che si fa ma anche delle sue conseguenze sugli altri come risposta ineludibile, dunque, a quella che in una crescente valorizzazione della dimensione temporale dei principi solidaristici appare la vulnerabilità delle future generazioni, sembra molto probabile che un ulteriore passaggio attenda ancora dietro l'angolo operatori e interpreti. Quello di una *responsabilità per*, laddove il "per che cosa" si trova ormai completamente svincolato da ogni riferimento soggettivo e generazionale riguardando piuttosto fatti-situazioni-contesti intrisi di problematiche ecologico-esistenziali a forte connotazione tecnico-scientifica che sollecitano la rapida determinazione del da farsi in funzione di un nuovo tipo di sviluppo¹⁵¹.

Siffatta prospettiva, tornata di prepotente attualità con la stagione del *Green Deal* europeo e quella in corso del *Next Generation UE*, induce a considerare i tanti istituti analizzati non come momenti autonomi e talvolta anche poco coordinati di una tutela dell'ambiente ancora prevalentemente conformata secondo una logica oppositiva, di freno e difensiva, che si giustappone alle libertà e iniziative che caratterizzano le attività antropiche, ma come elementi costitutivi

¹⁵⁰ Per le quali si rinvia alle indicazioni contenute in G. D. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 63.

¹⁵¹ Cfr. le indicazioni di metodo fornite da G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 10, nonché G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020. Cfr. anche R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 903.

di una più ampia e ambiziosa visione strategica¹⁵² che consideri le sfide ecologiche in modo globale come occasione per liberare e sviluppare nuove energie intellettive, tecnico-scientifiche¹⁵³ e professionali e, dunque, per creare le condizioni di uno sviluppo socio-economico coerente con una società consapevole delle indicazioni che provengono dagli ecosistemi naturali e delle limitate risorse di cui gli stessi dispongono e, pertanto, attenta a progettare i beni e i servizi del futuro a partire dai condizionamenti del presente¹⁵⁴ e «già pensando a che fine faranno»¹⁵⁵.

Si sta in definitiva parlando della sfida di un pensare per sistemi¹⁵⁶ anziché per settori, e della possibilità che la forza mobilitante e organizzatrice della responsabilità operi come fattore di elevazione dell'ambiente a valore non solo trasversale ma fondamentale e sistemico dell'ordinamento¹⁵⁷. Con

¹⁵² Cfr. F. GRASSI, *Le bonifiche come strumento per lo sviluppo: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 124, e in G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, cit., p. 125.

¹⁵³ Come quelle in materia di energia analizzate nel lavoro collettaneo G.D. COMPORTE e S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

¹⁵⁴ Commentando l'importante rapporto di Sir. Partha Dasgupta *The Economics of Biodiversity* (February, 2021), volto a dimostrare la necessità di ridefinire il successo economico non solo sul mero ritorno finanziario dell'investimento ma anche sul valore dei servizi offerti dal capitale biodiversità, M. MONTI e C.A. REDD, *L'economia della biodiversità*, in *Corriere della Sera, La Lettura*, domenica 28 febbraio 2021, 5, sottolineano la sfida di «produrre trasformazioni individuali e collettive e di abbandonare quel senso di sicurezza dato dalla ripetizione dell'esistente stile di vita che distrugge la natura e soffoca ogni capacità creativa, ogni apertura al futuro».

¹⁵⁵ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici*, cit., 191; ID., *Economia circolare*, p. 181, chiarendo che i cambiamenti imposti dalla transizione da un'economia lineare a un'economia circolare sono radicali perché «essa impone di superare lo schema per il quale si producono beni e servizi e successivamente si pensa a cosa fare di ciò che da essi residua sostituendolo con un nuovo modello per la cui progettazione (appunto l'ecoprogettazione) avviene fin dall'inizio pensando anche alla produzione di materiali (...) che la momento del loro fine vita migliorino l'ambiente o, comunque, creino i minori impatti ambientali possibili». Cfr. anche M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, p. 63; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. ec.*, 2019, p. 493; G. MONTEDURO, *Economia e società circolari: quali trasformazioni dello stato e del diritto amministrativo?*, in *Dir. soc.*, 2020, p. 175.

¹⁵⁶ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., p. 30; G. ROSSI, *Parte generale*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 9; ID., *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari* (2004), ora in *Saggi e scritti scelti*, I, cit., 1p. 69.

¹⁵⁷ In tale direzione può essere letto il disegno di legge costituzionale 83 e abbinati-A, il cui vaglio referente è stato concluso dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica il 19 maggio 2021, che è volto a modificare gli artt. 9 e 41 cost. introducendo tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, che dunque non si configura più «come mero bene o materia competenza» (come chiarisce il Dossier n. 396 del giugno 2021).

conseguente trasformazione del suo regime giuridico speciale¹⁵⁸ in un nuovo modello in grado di «ridefinire il ruolo di tutti i settori del diritto»¹⁵⁹, che esprime la via della costruzione dal basso di appropriati ambienti regolatori¹⁶⁰ e processi decisionali¹⁶¹ e implica la capacità di convertire i limiti, anche cognitivi, regolatori e giuridici, finanziari e di accettabilità socio-politica, in nuove energie, risorse e capacità per «fornire risposte multimodali a problemi complessi»¹⁶² e, più in generale, che la individuazione dei fatti dovuti prenda corpo dalla piena conoscenza (della lezione) dei fatti accaduti, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di valorizzazione della scoperta delle adiacenze possibili tra saperi differenti¹⁶³.

¹⁵⁸ G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., p. 1144.

¹⁵⁹ S. GRASSI, *Il metodo «essenziale e gradualista» nel diritto dell'ambiente*, in *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo*, cit., p. 260. Evidente è, in tale prospettiva, l'esplicitazione del valore-sonda per la teoria generale della scienza giuridica espresso dall'ambiente, come bene chiarito tra gli altri da F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 221, e da G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, p. 111.

¹⁶⁰ Cfr. M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra meta narrazioni e pragmatismo*, in *Dir. ec.*, 2019, p. 173, per la convincente proposta di una visione pragmatica che «sollecita il ricorso a dispositivi giuridici che sappiano instillare la variabile ambientale nei quotidiani processi di scambio, che abbiano una capacità di penetrazione sufficiente a condizionare micro-decisioni e preferenze che si esprimono capillarmente e che sono determinanti, per il successo dell'azione a difesa dell'ecosistema, ma che sono sostanzialmente inaccessibili al consueto modulo autoritativo e provvedimentale».

¹⁶¹ Sulle cui carenze nel sistema attuale, che realizza le politiche ambientali quasi esclusivamente attraverso la produzione di atti normativi, si veda la luce analisi di M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *federalismi.it*, 27 marzo 2020.

¹⁶² A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, p. 50.

¹⁶³ Cfr. G.D. COMPORI, *La strana metafora della «terra di nessuno»: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, in *Dir. pubbl.*, 2021, p. 530.

ABSTRACT

Gian Domenico Comporti – *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*

L'autore ripercorre la storia della responsabilità ambientale, dai rapporti di vicinato fino alla creazione di una forma rimediale autonoma e speciale, ed evidenzia in prospettiva le potenzialità di una "responsabilità per" la creazione di un modello di società capace di convertire i propri limiti in risorse.

PAROLE-CHIAVE: responsabilità, ambiente, risarcimento, ambiente per lo sviluppo

Gian Domenico Comporti – *The Environmental code and environmental responsibility*

The author traces the history of environmental responsibility, from neighborhood relations to the creation of an autonomous and special remedy, and highlights in perspective the potential of a "responsibility for" the creation of a model of society capable of converting its limits into resources.

KEYWORDS: responsibility, environment, compensation, environment for development