



Dottorato di Ricerca in Risorse per la nuova P.A. Persone e dati
Ciclo XXXVIII

Curriculum in Selezione, gestione e valorizzazione del capitale umano
nelle pp.aa.

Accordi ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati. Profili ricostruttivi

Cognome Coppola Nome Federico

Matricola 901358

Tutor Professor Alessandro Squazzoni
Supervisor Professoressa Auretta Benedetti

Coordinatore Professor Alfredo Marra

ANNO ACCADEMICO 2024/2025



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Ad Alice, per tutto il tempo che ingiustamente le ho sottratto.

Indice

INDICE	3
---------------	----------

INTRODUZIONE. DALLA STRATEGIA DI <i>COMMAND AND CONTROL</i> AGLI ACCORDI AMBIENTALI	6
--	----------

CAPITOLO I

LO SVILUPPO DELLO STRUMENTO CONSENSUALE PER FINALITÀ DI TUTELA AMBIENTALE

1. Gli accordi ambientali nella normativa europea	20
1. Gli accordi ambientali	24
1.1. Accordi ambientali a livello nazionale o locale	24
1.2. Accordi ambientali quali strumenti alternativi di recepimento di direttive europee	25
1.3. Accordi ambientali a livello europeo tra istituzioni e industria	29
2. Cenni sugli accordi ambientali nella prospettiva comparatistica	32
2.1 ... Gli accordi ambientali in Belgio	32
2.2 ... Gli accordi ambientali nei Paesi Bassi	40

CAPITOLO II

LA NATURA GIURIDICA GLI ACCORDI AMBIENTALI

1. Gli accordi ambientali nella letteratura economica	45
2. Gli accordi ambientali in Italia...	53
3. ... segue: proposte ricostruttive degli accordi ambientali	72
4. Una diversa prospettiva di classificazione degli accordi ambientali	84
5. Ambiente e beni comuni: l'oggetto degli accordi volontari ambientali	85
6. Dagli accordi di programma alla programmazione negoziata	92
6.1. L'accordo di programma ex art. 34 TUEL	95
6.2. Gli accordi di programmazione negoziata ex art. 2, comma 203, legge n. 662 del 23 dicembre 1996	97
6.2.1. L'intesa Istituzionale Di Programma	100
6.2.2. L'accordo di Programma Quadro	102
6.2.3. Il Patto Territoriale	104

7. La pianificazione ambientale **106**

CAPITOLO III

ANALISI DELLE FATTISPECIE LEGISLATIVE DI ACCORDI AMBIENTALI CONCLUSI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI

1. La protezione dell'ambiente nel nuovo Testo Unico Forestale (TUF)	110
1.1 <i>Introduzione</i>	110
1.2 <i>Gli accordi ambientali all'interno del TUF</i>	112
2. Gli accordi in materia di acqua	117
2.1 <i>Introduzione ed excursus storico</i>	117
2.2 <i>La pianificazione idrica e del suolo</i>	124
2.3 <i>I momenti partecipativi dei privati nell'attività di pianificazione idrica</i>	139
2.4 <i>I contratti di fiume ex art. 68-bis c.a.</i>	143
2.4.1. <i>Profili introduttivi</i>	143
2.4.2. <i>Profili comparatistici</i>	146
2.4.2.1. <i>I Contratti di Fiume in Francia</i>	146
2.4.2.2. <i>I Contratti di Fiume in Belgio</i>	148
2.4.3. <i>La disciplina</i>	148
2.5. <i>Altri accordi in materia di acque</i>	156
3. La bonifica di siti inquinati: tra accordi di programma e transazioni, tra diritto pubblico e diritto privato	158
3.1. <i>Cenni sulla disciplina e sulla procedura di bonifica</i>	158
3.2. <i>Cenni sulla responsabilità ambientale</i>	163
3.3. <i>Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: la transazione</i>	169
3.4. <i>Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: gli accordi di programma. Rilievi conclusivi</i>	175
4. I rifiuti	178
4.1. <i>Introduzione</i>	178
4.2 <i>Gli accordi ambientali in materia di rifiuti</i>	181

CAPITOLO IV

**IL CONTRATTO A CAUSA ECOLOGICA E I SUOI EFFETTI ECOLOGICI.
RILIEVI CONCLUSIVI**

1. La causa degli accordi ambientali e la natura giuridica	188
---	------------

2. Sussidiarietà orizzontale, beni comuni e rilettura costituzionalmente orientata del principio di relatività del contratto	202
3. Gli effetti ecologici del contratto	208
4. Principio di non regressione ambientale come vincolo all'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione e funzionalizzazione nell'esercizio del recesso	213
5. Clausola di compatibilità e disciplina applicabile agli accordi ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati	223
6. La dimensione patrimoniale degli accordi ambientali: i servizi ecosistemici	229
7. Le green community: strumento vuoto od obiettivo? Conclusioni.	232
BIBLIOGRAFIA	237
SITOGRAFIA	282

Introduzione. **Dalla strategia di *command and control* agli accordi ambientali**

L'emergenza ambientale che l'umanità sta affrontando e che dovrà affrontare nei prossimi decenni costituisce una sfida senza precedenti, la cui risoluzione impone un ripensamento e un cambiamento non solo delle istituzioni e delle imprese ma, più in generale, dello stile di vita delle persone sotto tutti gli aspetti della quotidianità. Prima di affrontare i profili tecnico-giuridici che gli accordi aventi ad oggetto l'ambiente tra Pubblica Amministrazione e privati implicano, non è inutile porre brevemente l'accento sulla crisi ambientale che si sta vivendo, sulle cause e sulle conseguenze, al fine comprendere l'urgenza di adottare comportamenti virtuosi che spesso

devono sopperire a politiche legislative non altrettanto virtuose. Una corretta comprensione del fenomeno, inoltre, è imprescindibile per riempire di giuridica consistenza formulazioni legislative espresse in termini – pare – volutamente generici.

Il periodo odierno è tristemente ed efficacemente descritto dal termine “antropocene” che è, secondo la definizione della Treccani¹, l’epoca geologica attuale in cui l’ambiente terrestre, nell’insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, viene fortemente condizionato, su scala sia locale sia globale, dagli effetti dell’azione umana, con particolare riferimento all’aumento delle concentrazioni di CO₂ e CH₄ nell’atmosfera². In altre

¹ Reperibile in [https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene_\(Neologismi\)](https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene_(Neologismi)). La definizione è stata coniata da J. W. MOORE, A. BARBERO, E. LEONARDI (a cura di), *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nella crisi planetaria*, Verona, 2017, p. 29. Sul punto risulta essere molto critico l’economista e storico dell’ambiente J. W. Moore, il quale definisce addirittura pericoloso il concetto di Antropocene, come riporta S. BARCA, *The Political in Environmental History*, Keynote Speech alla conferenza “Historical Materialism”, Londra, 12 novembre 2016. Egli, in particolare, non è contrario perché aderisca a teorie negazionistiche o riduzionistiche del fattore antropico nella causazione del riscaldamento globale, ma, all’opposto, riconosce la portata addirittura non ritiene sufficiente a descrivere il ruolo umano in questa tragica vicenda la parola Antropocenepoiché è una “colossale falsificazione” delle dinamiche stesse. Moore, in una critica che assume anche una evidente connotazione politica, intende sottolineare che il disastro climatico non può essere attribuito all’umanità come entità astratta ed unitaria, poiché, come osserva Barca, non tutti gli esseri umani hanno giocato lo stesso ruolo e, anzi, “il riscaldamento globale è la manifestazione più evidente della disegualianza sociale ed economica su scala globale”. In conclusione, egli propone in alternativa alla nozione di Antropocene, quella di Capitalocene, poiché rappresenta “la conseguenza più evidente di secoli di dominio del capitale”.

² Si vedano più nel dettaglio le informazioni reperibili al sito <https://ilbo-live.unipd.it/it/news/dati-cambiamento-climatico-aumentata> su cui si legge come “[...] la concentrazione di metano (CH₄) è salita 1.870 parti per miliardo (ppb). Era di 750 ppb nell’epoca preindustriale. Dunque, negli ultimi due secoli, c’è stato un aumento del 133%. A differenza della CO₂, la tendenza all’aumento del metano procede a gradini. Tra il 2000 e il 2007 si è fermata in maniera stabile intorno al valore di 1.770 ppb. Poi tra il 2007 e il 2014 è cresciuta a un ritmo sostenuto: 5,7 ppb per anno. A partire dal 2014 e fino a oggi la velocità d’incremento è raddoppiata, raggiungendo i 9,7 ppb per anno. I dati sono stati pubblicati di recente (giugno 2019) sulla rivista Science. Una molecola di metano ha una capacità di intrappolare

parole, questo lasso di tempo è caratterizzato dalla capacità dell'uomo di influenzare e modificare l'ambiente circostante come mai nessuna specie animale era riuscita a fare.

Quando si parla di ambiente si parla di complessità, nel senso che l'ambiente non esprime un concetto unitario a cui apprestare tutela ma occorre fare riferimento a una molteplicità di aspetti, spesso trascurati³. È noto, infatti, come troppo spesso le politiche ambientali e le dichiarazioni ambientali, i cd. *green claims*, si concentrino esclusivamente sulle emissioni di CO₂, viste come l'unico nemico da sconfiggere⁴. Purtroppo, la diretta

calore trenta volte superiore a quella del biossido di carbonio. Per cui l'attuale concentrazione in atmosfera di CH₄ equivale a (1,9 x 30) a circa 57 ppm di CO₂".

³Tralasciando per ora la problematicità di una definizione giuridica di cosa sia l'ambiente e rinviando la discussione ad approfondimenti successivi, si può fin d'ora segnalare come M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 15 ss. sottolinea la complessità dell'ambiente, affermando come quest'ultima nozione possa essere intesa in senso naturalistico (paesaggio, beni culturali, parchi ecc.), come l'insieme degli aspetti inerenti al fenomeno dell'inquinamento (sanità, igiene, tutela del suolo, biodiversità ecc.) oppure dal punto di vista urbanistico, come sinonimo di assetto del territorio. La questione, molto più sentita agli albori dell'unificazione del diritto ambientale come materia autonoma di studi, era quella relativa alla configurabilità o meno di un diritto soggettivo all'ambiente e quale fosse la definizione di ambiente, asserendo che da ciò discendesse anche il perimetro applicativo della tutela a tale interesse, anche quest'impostazione risulta superata.

Su questo complesso dibattito si può vedere il quadro tratteggiato da G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 4 ed., pp. 11 ss. anche se si può subito accennare come vi siano posizioni dottrinali contrapposte circa la nozione di ambiente: da un lato vi sono tesi cd. pluralistiche, come la posizione espressa dall'A. citato, secondo la quale la nozione di ambiente e la sua tutela si fonderebbero su una pluralità di interessi e, dall'altro, le tesi cd. "moniste" che sostengono che la nozione di ambiente sia unica, sul tema si vedano A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, p. 507; P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, pp. 71 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215.

⁴ Sottolinea criticamente questo profilo anche M. LIBERTINI, *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. e impr.*, 2023, p. 75 che afferma che "oggi c'è l'illusione che tutti i problemi ambientali si riducano al cambiamento climatico e che i problemi del cambiamento climatico si riducano, a loro volta, alle emissioni di CO₂, mentre, in realtà, rimangono irrisolti molti altri problemi di gestione, globale e locale,

conseguenza della complessità del bene ambiente è la mancanza di un unico profilo a cui apprestare tutela, essendocene, al contrario, molteplici e anche notevolmente differenti tra di loro anche se tutti, sostanzialmente, interconnessi. Emblematico ed esplicativo a tal riguardo è la teoria scientifica dei cd. nove limiti planetari, ossia l'individuazione di nove soglie rappresentanti le condizioni al di sotto delle quali è permessa la sopravvivenza della vita umana sul pianeta Terra. Essi sono: 1) la riduzione dell'ozono presente nella stratosfera, in quanto filtra i raggi UV provenienti dal sole, perciò una sua riduzione provoca un incremento dei raggi UV che arrivano sulla superficie terrestre e un aumento dell'incidenza di tumori cutanei; 2) la perdita della biodiversità, infatti negli ultimi cinquant'anni la perdita di specie viventi è stata nettamente superiore al tasso di estinzione naturale medio: questi cambiamenti nella biodiversità locale e globale possono avere conseguenze devastanti sul funzionamento degli ecosistemi del pianeta; 3) l'inquinamento da sostanze chimiche come i metalli pesanti, i composti radioattivi e le microplastiche provocano danni irreversibili all'ambiente e agli organismi viventi. Sebbene le soglie globali per questo confine planetario non siano ancora quantificabili in modo preciso, gli scienziati sono concordi nel ritenere che queste siano state ampiamente superate, sia per gli inquinanti tradizionali che per le nuove entità, come le microplastiche; 4) il cambiamento del clima⁵; 5) l'acidificazione degli oceani impedisce ad alcuni organismi marini di formare il proprio scheletro o guscio calcareo, provocando una serie di eventi a cascata sulla catena alimentare marina e, quindi, su tutto l'ecosistema mondiale che in varia misura dipende dall'ecosistema marino. Inoltre, un quarto della CO₂ mondiale è assorbita dagli oceani che, a seguito

dell'ambiente. È più diffusa che in passato la consapevolezza della gravità dei problemi ambientali, ma non è altrettanto diffusa la consapevolezza che gli squilibri ambientali non si possono correggere facilmente perché derivano, in primo luogo, dalle scelte di vita quotidiana di miliardi di persone (scelte più o meno condivise da tutti, nei paesi ricchi, e comprensibilmente emulate dai paesi in via di sviluppo)".

⁵ Questo è, forse, il limite a cui prestare la maggiore attenzione da cui dipendono le conseguenze più gravi, come mette in luce anche l'Unione Europea in https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_it.

dell'acidificazione, non ne sarebbero più in grado; 6) l'utilizzo delle acque dolci da parte dell'uomo attraverso l'agricoltura, le industrie e, soprattutto, la cattiva gestione delle acque reflue. La diminuzione della disponibilità delle acque dolci provoca, evidentemente, anche una riduzione della disponibilità di acqua potabile, generando danni sugli ecosistemi e sulla salute umana; 7) La conversione di foreste e di altri ambienti naturali in terreni per l'agricoltura e l'allevamento intensivo determina una riduzione della biodiversità, un aumento del rilascio di gas serra e modifiche dei cicli idrogeologici; 8) il rilascio dell'azoto e del fosforo, sostanze usate nella composizione dei fertilizzanti per uso agricolo, all'interno dei corsi d'acqua ha raggiunto livelli senza precedenti, portando al fenomeno dell'eutrofizzazione, cioè della crescita smisurata di microalghe dannose per il resto dell'ecosistema marino; 9) il rilascio di aerosol nell'atmosfera che hanno un ruolo importante nei processi chimici atmosferici e nei cicli idrogeologici, oltre ad avere effetti negativi sulla salute degli animali e delle piante.

Come già detto, al superamento di tutti i nove limiti il pianeta Terra non sarà più in grado di sopportare la vita umana, che, in altre parole, significa che il pianeta collasserà insieme all'estinzione delle specie che lo abitano. Il dato allarmante è che, secondo un recente e accreditato studio, 6 dei 9 limiti sono già stati ampiamente superati⁶.

Detti limiti, peraltro, si declinano a loro volta in una pluralità di micro-problemi che il legislatore ma, prima ancora, l'umanità deve affrontare come, ad esempio, l'incessante consumo del solo, ossia la cd.

⁶ Il famoso studio a cui si fa riferimento è K. RICHARDSON, W. STEFFEN, W. LUCHT, J. BENDTSEN, S. E. CORNELL, J. F. DONGES, M. DRÜKE, I. FETZER, G. BALA, W. VON BLOH, G. FEULNER, S. FIEDLER, DIETER GERTEN, TOM GLEESON, M. HOFMANN, W. HUISKAMP, M. KUMMU, C. MOHAN, D. NOGUÉS-BRAVO, S. PETRI, M. PORKKA, S. RAHMSTORE, S. SCHAPHOFF, K. THONICKE, A. TOBIAN, V. VIRKKI, L. WANG-ERLANDSSON, L. WEBER, J. ROCKSTRÖM, *Earth beyond six of nine planetary boundaries*, in *Science Advances*, 2023, disponibile in <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adb2458>, 2023.

cementificazione⁷; l'inquinamento elettromagnetico⁸, l'inquinamento acustico⁹ e l'inquinamento luminoso¹⁰.

⁷ Recentemente sul tema si vedano L. RICCI, *La triade "rigenerazione, ambiente e consumo" nel "modello circolare"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, pp. 4 ss.; L. CORRADETTI, *La rigenerazione urbana e le azioni in materia di energia come endiadi del processo di transizione energetica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, in pp. 48 ss.; L. LEONE, *A Renewed EU Soil Strategy for Climate-Smart Agriculture*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, pp. 75 ss.; R. TALENTI, *Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, pp. 109 ss.; P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, pp. 143 ss.. Altresì si vedano i contributi di R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, 2020, Torino, pp. 1 ss.; R. A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, 2023, pp. 33 ss.; ID., *Intime connessioni disciplinari*. Recensione a M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di) *"Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani"*, in *L'indice dei libri del mese*, 2021, pp. 31 ss.; T. DI BENEDETTO, *La "conversione ecologica" della proprietà privata*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, pp. 122 ss.; R. MIGUEZ NUNEZ, *Sul diritto di escludere: appunti ricostruttivi e critici in ambito fondiario*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2015, pp. 580 ss.; A. QUARTA, *La polvere sotto il tappeto. Rendita fondiaria e accesso ai beni comuni dopo trent'anni di silenzio*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, pp. 264 ss.; U. MATTEI-A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *ItaLJ*, 2015, pp. 303 ss.; C. LAURI, *La mobilità urbana sostenibile nell'era della rigenerazione urbana in Italia*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 104 ss.; G. A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, pp. 529 ss.; P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 77 ss.; D. BEVILACQUA, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti "ambientali" alla prova della Corte costituzionale*, nota a sentenza Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 27, in *Giur. cost.*, 2023, pp. 853 ss.; P. SANTINELLO, *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, pp. 105 ss.; E. GIARMANÀ, *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo del suolo*, in *ambientediritto.it*, 2022, pp. 30 ss.

⁸ Anche se il tema sarà successivamente ripreso, fin d'ora si può rinviare a F. GASPARI, *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Politica del diritto*, 2020, pp. 499 ss.; T. FORTUNA, *Inquinamento elettromagnetico vs diritto alla salute: il rimedio dell'approccio precauzionale*, in *federalismi.it*, 2014; M. FAVAGROSSA, C. M. GRILLO, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, pp. 377 ss.

⁹ F. C. RAMPULLA, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2022, pp. 1 ss.; S. EL SABI, *Inquinamento acustico e violazione dell'art. 8 CEDU: risarcita la lesione del diritto ad un ambiente sano*, in *giustiziavile.com*, 2022; R. ROMBOLI, *In tema di inquinamento acustico*, nota a sentenza Corte costituzionale

Purtroppo, alla consapevolezza della crisi ambientale e climatica da parte del mondo scientifico non è seguita la consapevolezza da parte della società civile, tra cui i legislatori nazionali che solo in tempi molto recenti hanno iniziato a porre in essere delle misure concrete per cercare di arginare il problema. Le prime fonti del diritto ambientale si sono sviluppate in ambito internazionale negli anni 70 con la sottoscrizione di convenzioni o dichiarazioni di principio di (mero) impegno nell'adottare testi legislativi adeguati, promesse evidentemente non mantenute. La peculiarità delle convenzioni stipulate in quel periodo è che sono convenzioni internazionali adottate su scala globale e generale, non per risolvere singole e specifiche problematiche¹¹.

Il punto di partenza è dato dalla Conferenza organizzata a Stoccolma dall'ONU nel 1972 nella quale venne adottata la “Dichiarazione sull'ambiente umano” che sancisce il diritto fondamentale di ogni individuo a un ambiente che gli garantisca dignità e benessere e venne altresì istituita l'UNEP, ossia il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, il primo organo internazionale con competenze specifiche in materia ambientale che fu il propulsore della materia ambientale contribuendo a moltiplicare i rapporti sul tema.

13 gennaio 2021, n. 3; ordinanza Corte costituzionale 2 dicembre 2020, in *Foro. It.*, 2021, pp. 772 ss.; D. TEDOLDI, *In tema di inquinamento acustico, comune, misure per il contenimento dei rumori*, nota a sentenza Consiglio di Stato sezione II 27 aprile 2020, n. 2684, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2020, pp. 130 ss.; G. TELLARINI, *Trasporto aereo e ambiente: inquinamento aereo acustico e gassoso*, in *Riv. del dir. della navig.*, 2018, pp. 585 ss.; C. POLI, *La responsabilità da immissioni rumorose*, in *Le Corti fiorentine*, 2017, pp. 63 ss.; E. POMINI, *L'applicabilità del limite differenziale di immissione acustica: questioni risolte e problemi ancora aperti*, nota a T.A.R. Lombardia – Milano, 20 febbraio 2014, n. 508, in *Riv. giur. amb.*, 2014, pp. 573 ss.

¹⁰ P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 371 ss.

¹¹ Mette in evidenza G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 30 che, in realtà, esistono fonti più antiche del diritto ambientale internazionale relative a specifiche problematiche riguardanti uno o più stati, come per esempio il trattato tra Austria e Svizzera del 1727 per la costruzione di una diga; fra Belgio, Olanda e Lussemburgo per prevenire l'inondazione dello Scheza, della Mosa e del Reno del 1842 e così via.

Successiva tappa fondamentale fu il Rapporto Brundtland del 1987 elaborato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED) che ha affermato la nozione di sviluppo sostenibile che è stata fatta propria dal diritto internazionale da numerosi ordinamenti interni. Si definisce sostenibile lo sviluppo in grado “*di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri*”. Poi vi è stata la “Dichiarazione su ambiente e sviluppo” con il programma denominato “Agenda 21” approvato dalla Conferenza della Nazioni unite sull’Ambiente e lo sviluppo (UNCED) a Rio da Janeiro nel 1992 con cui, tra l’altro, vennero elaborati il principio di precauzione e il principio di “chi inquina paga”.

Infine, con il protocollo di Kyoto del 1997 e l’Accordo di Parigi del 2015 gli Stati hanno iniziato ad assumere impegni più specifici e a prendere atto seriamente del cambiamento climatico (oramai inarrestabile) cercando di contenerne il più possibile gli effetti, in particolare con il noto obiettivo del contenimento entro i due gradi centigradi.

A livello europeo, invece, gli originari trattati nulla prevedevano in materia di ambiente, anche se la competenza dell’allora Comunità Europea, veniva ricavata in via interpretativa dagli artt. 100 e 235 Tratt. CE. Via via l’ambiente ha fatto ingresso sempre di più nelle fonti europee, seguendo l’andamento anche del diritto internazionale. Si può dire che si è partiti, ancora una volta, da materia molto settoriali (come la direttiva contenimento dell’inquinamento acustico 70/157 e le emissioni inquinanti dei veicoli a motore 79/220) a direttiva dalla portata generale, come quelle che saranno esaminate successivamente.

È stato condivisibilmente notato come la disciplina comunitaria sia particolarmente invasiva, poiché non si limita a tangere gli aspetti concernenti il rapporto tra ambiente e mercato ma impone agli stati obiettivi di tutela ambientale anche per fenomeni che si esauriscono all’interno del perimetro statale e che, quindi, non dovrebbero appartenere all’ambito del diritto europeo¹².

¹² M.S. GIANNINI, *Ambiente*, cit., pp. 42-43.

Avvertita – anche se, a parere di chi scrive, non a sufficienza – l’esigenza di porre un freno all’inquinamento e allo sfruttamento sconsiderato e illimitato delle risorse, sia il legislatore europeo che quello nazionale hanno predisposto delle strategie di contrasto a tali fenomeni. In particolare, sino ad anni recenti, l’approccio dominante in materia ambientale è stato quello di un diritto regolatorio, meglio noto con il sintagma “*command and control*”¹³, consistente nell’introduzione nel sistema giuridico di norme imperativi, limiti e *standards* che il privato non può superare e che deve rispettare, a fronte della minaccia dell’applicazione di sanzioni in caso di violazione o inottemperanza.

Questo tradizionale¹⁴ modello regolatorio ha subito numerose critiche tali per cui è oggi obsoleto e recessivo rispetto a forme di amministrazione

¹³ In un’accezione lata, si è scritto che “la regolazione consiste nella adozione di misure, idonee a produrre conseguenze tangibili, previste e volute su una situazione reale prescelta dal legislatore, così che tale situazione, detta S in un momento ipotetico anteriore all’applicazione delle misure, tenda a trasformarsi, per effetto di queste, nella diversa situazione S’, dotata di nuove caratteristiche, e/o sfornita di precedenti caratteristiche sgradite”. In questo senso A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, p. 24. Sottolineano, invece, M. MONTINI, R. SEERDEN, *Verso un ius commune ambientale. Note a margine della Conferenza dell’Università di Maastricht sul diritto ambientale comparato dell’Unione europea*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 163 come “i vantaggi di tali sistemi risiedono nella chiarezza degli standard applicabili, conosciuti da tutti e validi per tutti allo stesso modo, e nell’assenza di poteri discrezionali da parte delle pubbliche amministrazioni in tema di concreta applicazione degli standard. Gli svantaggi di tali sistemi risiedono invece nella loro scarsa flessibilità, nella generale inefficacia economica, nei loro possibili effetti negativi sulla concorrenza e nella possibilità che essi possano impedire o limitare lo sviluppo tecnologico”. R. BALDWIN, M. CAVE, *Understanding Regulation*, Oxford, 1999, p. 37 sottolineano sagacemente come la mastodontica e ipertrofica opera regolatoria posta in essere dal legislatore sia frutto di un nervosismo normativo per cercare di porre rimedio ad un evento dannoso o disastroso nell’immediatezza del verificarsi dello stesso, quando la memoria e l’impressione nella coscienza sociale che esso ha provocato è al suo apice, cercando, altresì di ridurre gli spazi di discrezionalità amministrativa e difendendo di un approccio ragionato e sistemico.

¹⁴ G. PIZZANELLI, *Il diritto ambientale tra command and control ed economia circolare: l’utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura*, in *Nuove autonomie*, 2018, p. 275 scrivono come “Lo schema tradizionale a cui ricorre il nostro ordinamento giuridico per assicurare la tutela ambientale prevede divieti o limitazioni di determinate condotte ad impatto negativo

condivisa e pianificata più flessibili, anche se esso, comunque, non è scomparso.

Si sottolinea come il modello *command and control* produca tendenzialmente corpi normativi inutilmente complessi e inderogabili, conducendo a quello che è stato definito come un “legalismo esasperato”¹⁵, che è fonte di inefficienze¹⁶, ritardi e contraddizioni endemiche di un sistema legislativo ipertrofico. Inoltre, l’ordinamento costruito secondo tale tecnica legislativa sarebbe estremamente statico e rigido, pertanto poco efficace a rispondere ad eventi catastrofici che si manifestino in forme diffuse di inquinamento¹⁷. Inoltre, la tutela apprestata all’ambiente tramite l’imposizione di precetti calati dall’alto a cui i privati devono pedissequamente adeguarsi non stimola tali soggetti a cercare di innovare o di migliorarsi, in quanto per essi sarà sufficiente ottemperare passivamente alle prescrizioni imperative¹⁸. Peraltro,

sull’ambiente sulla base di determinati standard e ulteriori limiti e prescrizioni stabiliti attraverso procedimenti pianificatori e autorizzatori, l’allestimento di un apparato di controllo e di meccanismi di verifica a garanzia del rispetto dei suddetti divieti o limitazioni e, a chiusura e corredo, la previsione di un apparato sanzionatorio amministrativo e penale graduato in funzione dell’indesiderabilità delle suddette condotte”. F. FONDERICO, *Limiti e standard*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. II, Milano, 2014, pp. 57 ss. sottolinea come gli *standard* di condotta possano essere di varia natura, in quanto si riscontrano *standard* applicabili alle emissioni, ai corpi recettori, limitativi di livelli di concentrazione massima tollerabile, ovvero relativi ai processi di produzione o ai prodotti. Sugli strumenti ascrivibili alla tecnica di *command and control* si veda infine F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici di tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, pp. 209 ss.

¹⁵ In questo senso si esprime S. CASABONA, *Dall’accordo al contratto ambientale. Prime riflessioni sul ruolo del consenso nelle strategie di regolazione in materia di ambiente*, Palermo, 2005, pp. 7-8.

¹⁶ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, p. 409.

¹⁷ G. PIZZANELLI, *Il diritto ambientale*, cit., p. 276.

¹⁸ In questo senso anche G. PIZZANELLI, *Il diritto ambientale*, cit., p. 276; B. POZZO, *Modelli proprietari e tutela dell’ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, p. 137, nota 13, scrive che “numeroso sono le critiche mosse agli strumenti di diritto pubblico in materia di tutela ambientale. Si è ad esempio osservato come le norme comando-controllo oltre all’indubitabile pregio di essere uno strumento efficace nella prevenzione del danno ambientale, non costituiscono sempre dei validi incentivi per i potenziali inquinatori, i quali tendono a conformarsi agli standard, senza che vi sia un valido incoraggiamento a ricercare e ad introdurre tecnologie

più pulite o prodotti meno inquinanti. La carenza del diritto amministrativo appare più evidente nel momento patologico della norma, ossia nel momento in cui essa viene violata. Il diritto amministrativo tanto appare conveniente da un punto di vista di prevenzione del danno, tanto dimostra i suoi deficit nel momento in cui la norma posta dal legislatore sia stata violata. Forse a cagione del fatto che le tecniche di pianificazione sono state caricate di speranze quasi messianiche nella pratica di ogni giorno emergono evidenti lacune del diritto amministrativo". Anche nella letteratura straniera non mancano le perplessità sull'approccio *command and control*, in particolare J. SCOTT, *EC environmental law*, Longman, 1998, p. 24 scrive come "[...] the European Community remains wedded in practice to traditional - command and control - style regulation" e proseguendo a p. 29 "In an age which celebrates economic reason, the future of command and control-style regulation is far from secure [...]. Command and control regulation is not cost-effective. That is to say, simply, that it does not succeed in minimizing the costs associated with achieving any environmental objective. [...] Command and control regulation is, on the one hand, expressively prescriptive in nature and, on the other, promotes exaggerated uniformity: each of these characteristics operating, in distinct ways, to preclude -least cost- solutions in the realization of established environmental goals. In the case of the former, this is due to the tendency of such instruments, on occasion, to designate means as well as ends. In the case of the latter, this reflects the failure of such instrument to account for spatial variation in pollution effects and, crucially, to acknowledge significant disparities in pollution abatement costs. [...] By-commanding- an identical response across all pollution sources, notwithstanding variation in the marginal costs of pollution abatement, attempts to achieve a least-cost solution will inevitably be thwarted". Sul tema si è anche scritto come, in realtà, l'approccio imperativo e unilaterale del comando calato dall'alto dal regolatore è un Sistema che non Mirano a provocare cambiamenti da parte dei soggetti inquinanti ma che, semplicemente, fa cambiare le condizioni a cui essi possono inquinare, in questo senso AA. VV., *European Environmental Law. A comparative perspective*, Dartmouth, 1996, p. 202. Secondo D. SAXE, *Voluntary Compliance: How can regulators make it work?*, in *Env. Liability*, 1997, p. 81 una buona normativa in materia ambientale deve essere caratterizzata da «10 comandamenti»: «1. clear responsibility [...]; 2. Prevention is better than control, control is better than remediation [...]; 3. set priorities [...]; 4. standards [...]; 5. credible enforcement [...]; 6. get the incentives right [...]; 7. partnership and leverage [...]; 8. public participation [...]; 9. keep the risks of failure manageable [...]; 10. monitor and follow up [...]". Per una disamina generale del problema da un punto di vista di analisi economica del diritto si possono vedere S. BREYER, *Regulation and its Reform*, Cambridge, 1982; I. AYRES, J. BRAITHWAITE, *Responsive regulation - transcending the deregulation debate*, Oxford, 1992; R. B. STEWART, *Regulation and crisis of legalism in the United States*, in T. DAINTITH, *Law as an instrument of economic policy*, Berlino, 1998; R. B. STEWART, *The discontents of legalism: interest group relations in administrative regulation*, in *Wis. L. Rev.*, 1985, pp. 685 ss.; E. BARDACH, R. KAGAN, *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia, 1982; N. GUNNINGHAM, P.

si può aggiungere come a pena di insormontabili proteste o, addirittura, di censure legislative, difficilmente si potranno introdurre misure di protezione ecologica così stringenti tali da imporre all'intera categoria presa in riferimento un notevole miglioramento¹⁹. In altre parole, nessun soggetto privato potrà mai raggiungere il punto di efficienza paretiana qualora ciò sia imposto da una norma frutto di un *command and control*, per fare ciò, al contrario, sarà necessario una qualche forma di consenso da parte di quest'ultimo²⁰.

Un'ulteriore difficoltà della regola imposta, che per natura è generale e astratta, è ravvisata nella scarsa attagliabilità al caso concreto, soprattutto alla luce del fatto che la nozione di ambiente, e il portato della sua tutela, sono fortemente mutevoli ed è imprescindibile un approccio caso per caso, come emergerà dal presente lavoro. Infine, risulta difficile predisporre un

GRABOSKY, *Smart Regulation: designing environmental policy*, Oxford, 1998, p. 44; C. HOOD, *Explaining Economic Policy Reversal*, Buckingham, 1994, p. 21; B. MITNICK, *The political economy of regulation*, New York, 1980; G. WILSON, *Social regulation and explanations of regulatory failure*, in *Pol. Stud.*, 1984, p. 203; D. D. HIRSCH, *Symposium introduction: second generation policy and the new economy*, in *Cap. U. L. Rev.*, 2001-2002, p. 1.

¹⁹ Un recente ed attuale esempio di quanto si sta affermando nel testo è dato dal divieto sancito dall'UE di vendere automobili e furgoni con motore alimentato a benzina o diesel a partire dal 2035, come emerge anche sul sito istituzionale del Parlamento dell'UE al seguente indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20221019STO44572/il-divieto-di-vendita-per-le-nuove-auto-a-benzina-e-diesel-nell-ue-dal-2035>. Nonostante vi siano ben 11 anni per ottemperare a questa misura – evidentemente di *command and control* – vi sono state numerosissime proteste tra i produttori, tra i pubblico e addirittura a più alti livelli nella politica nazionale, come riportato da <https://www.rinnovabili.it/mobilita/automotive/stop-auto-diesel-benzina-nel-2035-nuova-scappatoia/> e da <https://www.virgilio.it/motori/auto/italia-revisione-stop-diesel-benzina-2025/242766/>.

²⁰ Questa pare essere l'idea anche di G. PIZZANELLI, *Il diritto ambientale*, cit., p. 276, che scrive come “un simile approccio [quello di *command and control* n.d.a.] postula un legislatore attento nel recepire le evoluzioni tecnico-scientifiche e una pubblica amministrazione efficiente, impermeabile agli interessi partigiani della classe imprenditoriale e in grado di svolgere i controlli con continuità e strumentazione efficace; ciò al fine di scongiurare la pericolosa tendenza – attualmente in atto – a rimettere la funzione di tutela ad incursioni suppletive della magistratura”.

adeguato sistema di controlli e verifiche del rispetto di tali prescrizioni da parte dei privati²¹.

Il moderno stato del diritto regolatorio dell'ambiente, invece, adotta di massima un approccio basato fundamentalmente sul consenso, abbandonando così il tradizionale sistema di regole imperative e di misure di *enforcement* per assicurare il rispetto delle prime. Forme regolatorie consensuali presentano numerosi vantaggi, come una sicura idoneità rispetto al caso di specie, una più facile verificabilità dei risultati raggiunti e la cooperazione attiva e non meramente passiva alla tutela ecologica dei destinatari delle prescrizioni ambientali concordate raggiungendo, in altre parole, risultati sicuramente migliori.

L'approccio fondato sul consenso permette una regolazione cd. flessibile a cui, tuttavia, vanno anteposti due *caveat* sull'accezione semantica della nozione di flessibilità²². Con il primo s'intende precisare che si sta abbandonando una legislazione per regole a favore di una legislazione per principi in modo tale da avvicinare la prescrizione ambientale da rispettare al suo destinatario, contemperando tramite il consensualismo difficoltà, aspirazioni, esigenze e forme di controllo in un'ottica di migliore ed effettiva tutela

²¹ S. CASABONA, *Dall'accordo, cit.*, p. 8 il quale descrive questo fenomeno addirittura come irragionevolezza di un sistema regolatorio che sia inidoneo a misurare la reale osservanza della condotta imposta. Critiche e perplessità sono state avanzate sul punto, così M. ONIDA, A. PAQUOT, *Voluntary agreements in the field of waste management: assessment of practical experiences and related issues*, in *ELNI Review*, 2000, p. 16: «In light of the analysed cases, it seems very difficult to consider that voluntary agreements have been proposed with the aim of implementing waste management measures in a more cost-effective manner. The impression one gets is that it is not so much a problem of form (binding legislation or voluntary agreements), rather, a problem of environmental objectives. If the concerned industry agrees with the objectives set out by the legislator, there does not seem to be a real conflict between the type of measure. However, experience in the waste sector shows that practically always, there is no correspondence between the objectives seek by the public sector and those proposed by private interests. The issue of voluntary agreements seems to be a political tool in order to delay or avoid the adoption of a certain measure, no matter what the form of this measure would be».

²² S. CASABONA, *Dall'accordo, cit.*, p. 8.

ambientale²³. Con il secondo, invece, si deve respingere la sovrapposizione tra flessibilità e fragilità, addirittura si è affermato che “ciò che è flessibile non si rompe”²⁴.

CAPITOLO I

LO SVILUPPO DELLO STRUMENTO CONSENSUALE PER FINALITÀ DI TUTELA AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Dalla strategia di *command and control* agli accordi ambientali – 2. Gli accordi ambientali nella normativa europea – 2.1. Accordi ambientali a livello nazionale o locale – 2.2. Accordi ambientali quali strumenti alternativi di recepimento di direttive europee – 2.3. Accordi ambientali a livello europeo tra istituzioni e industria – 3. Cenni sugli accordi ambientali nella prospettiva comparatistica – 3.1 ... Gli accordi ambientali in Belgio – 3.2 ... Gli accordi ambientali nei Paesi Bassi – 4. Gli accordi ambientali nella letteratura economica – 5. Gli accordi ambientali in Italia... – 6. ... segue: proposte ricostruttive degli accordi ambientali – 7. Una diversa prospettiva di classificazione degli accordi ambientali – 8. Ambiente e beni comuni: l'oggetto degli accordi volontari ambientali.

²³ In un'ottica non dissimile si pone F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 229 il quale scrive che “il diritto dell'ambiente è il tramonto della regolazione riducia basata su unico modo di valutare i conflitti, e, allo stesso tempo, l'aurora di una società regolata sulla base di una pluralità di valutazioni soggettive diverse degli essere umani”.

²⁴ J. CARBONNIER, *Flessibile diritto*, Milano, 1997, p. XX.

1. Gli accordi ambientali nella normativa europea

Analizzate le ragioni empiriche ed economiche che portano i regolatori e i soggetti regolati ad abbandonare il sistema di *command and control* a favore di un sistema misto ma tendenzialmente imperniato al consensualismo, prima di esaminare il quadro normativo di *hard e soft law* europeo, è opportuno svolgere qualche cenno al ruolo dell'accordo ambientale a livello internazionale. All'interno della Dichiarazione di Rio del 1992 e nella Convenzione di Aarhus del 1998 viene sancito il cd. principio di partecipazione che impone di coinvolgere nei processi regolativi i soggetti più o meno interessati dalla relativa regolazione, anche se non viene specificata l'intensità di questo diritto alla partecipazione. L'idea di fondo è di ripartire tra gli attori coinvolti nella tutela ambientale (istituzioni, industria, consumatori, associazioni ambientaliste, ecc.) sia la cooperazione e sia la relativa corresponsabilità²⁵.

²⁵ Come affermato nella Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo approvata alla conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo svoltasi a Rio nel 1992, in particolare il principio n. 10 recita che "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascuno individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, e avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, compresi mezzi di ricorso e indennizzo".

Relativamente alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata in Italia con legge n. 108 del 16 marzo 2001, il riferimento va agli articoli 6 (Partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche); 7 (Partecipazione del pubblico a quanto riguarda i piani, i programmi e le politiche relativi all'ambiente); 8 (Partecipazione del pubblico durante la fase di elaborazione di disposizioni regolamentari e/o di strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale). A livello europeo si è dato esecuzione tramite la direttiva 26 maggio 2003, n. 35, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Sull'argomento si possono vedere per la dottrina italiana J. HARRISON, *Legislazione*

Sullo sfondo di tale principio, si rinvencono talune fonti relative agli accordi ambientali all'interno dell'Unione Europea, sebbene siano di *soft law* e non di *hard law*. Nel diritto europeo l'accordo ambientale trova la sua prima consacrazione all'interno della comunicazione della Commissione del 27 novembre 1996, sugli accordi in materia di ambiente, doc.COM (96)561 che fondamentalmente razionalizza una diffusa pratica, soprattutto nei Paesi del Nord Europa, ossia il ricorso ad accordi tra autorità pubblica ed inquinatore per concordare i patti e le condizioni relative alla tutela ambientale. La comunicazione in parola, sebbene non sia un atto vincolante, è di cruciale importanza perché si può dire che segni il passaggio da un sistema di *command and control* a un sistema basato sull'amministrazione condivisa²⁶, in quanto "vuole proporsi oltre che come schema uniformante e di riferimento per la stipula di accordi giuridicamente vincolanti, anche come una sorta di "manifesto" di *accreditamento* e *legittimazione* [n.d.a. corsivo nel testo originale] di un modello di coregolazione idoneo ad affiancare la legge in nome di una disciplina ambientale quanto più efficiente ed efficace"²⁷. In altre parole, si

ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 27 ss.; M. MONTINI, *La strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 405 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pp. 312 ss.; A. ANTONELLI, A. BIONDI, *Implementing the Aarhus Convention: some lessons from the italian experience*, in *Env. Law Rev.*, 2003, p. 170 ss.; e per la dottrina straniera K. GETLIFFE, *Proceduralisation and the Aarhus Convention - Does increased participation in the decision making process lead to more effective EU environmental law?*, in *Env. Law Rev.* 2002. p. 101 ss.; J. JENDROSKA, *Public information and participation in EC environmental law; origins. Milestones and trends*, in R. MACRORY, *Reflections on 30 years of EU environmental law*, Groningen, 2006, pp. 61-84; P. ELEATHERIADIS, *Environmental rights in the EC legal order*, in *Yearbook of European Law*, 2007, pp. 297 ss.

²⁶ Condividono l'importanza ideologica di quest'atto S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 19 e F. AGGERI, *Environmental policy and innovation. A knowledge-based perspective on cooperative approach*, in *Research policy*, 1999, pp. 669 ss.

²⁷ In questo senso si esprime S. CASABONA, *L'accordo in materia di ambiente*, Padova, 2008, p. 18. Inoltre, la Comunicazione della Commissione (96)561, cit., p. 6, punto 5 afferma come "The general purpose of this Communication is to promote and facilitate the use effective and acceptable Environmental Agreements". F. CAFAGGI, *Rethinking private regulation in the European regulatory space*, in F. CAFAGGI (a cura di), *Reframing self-regulation in European private*

cerca di sostituire a un approccio reattivo, a fronte del fatto già avvenuto, un approccio proattivo e negoziato volto a prevenire *ex ante* il verificarsi del fatto²⁸.

Il quadro normativo comunitario nel quale s'iscrive la disciplina degli accordi ambientali risulta articolato e distribuito in diversi atti non vincolanti, sia tipici che atipici: in particolare, oltre alla sopra citata comunicazione della Commissione 96/561 sugli accordi in materia di ambiente vi è la raccomandazione, di poco successiva, della Commissione, 9 dicembre 1996 concernente accordi ambientali che attuano direttive comunitarie, 96/733/CE; la risoluzione del Parlamento europeo, 17 luglio 1997 sulla

law, London, 2006, p. 29 commenta la Comunicazione affermando che “co-regulation imposes duties on both public and private regulators. These duties have different natures. They operate between the parties but may also be enforced by third parties. Often the private regulator has a duty to regulate or to supervise regulates, enforceable by public regulators. An important set of obligations arise towards regulates, who may or may not be members of the organization of the private regulator. Finally these are duties towards the final "beneficiaries" of the regulatory process. Involvement in co-regulation may also affect the governance structure of the private regulator, imposing specific obligations concerning who (which stakeholder) should take part in the organization and how the regulatory activity should be performed”.

²⁸ Si legge all'interno della Comunicazione della Commissione (96)561, cit., punto 8, pp. 6-7 come “An important benefit of Environmental Agreements is that they leave greater freedom to industry at company or sectorial level to decide on how to reach the environmental targets than does legislation which prescribes or implies, for instance, the use of a certain technology. This allows industry the freedom to find cost-effective solutions adapted to its specific situation, taking into account, for instance, previous investments. Where companies participate in Environmental Agreements, licensing authorities may be able to issue less detailed and target based licences, leaving the company the scope to find the most efficient way of achieving the targets. Moreover, the company may not need to apply for a licence for every change in the process. Flexibility also encourages creative solutions and technological innovation which might not only reduce compliance costs but also entail spin-off benefits due to innovative solutions involving competitive advantages. Where industry commits its responsibility, compliance with an agreement duly published and monitored is also likely to be higher. While authorities keep their responsibility, they dispose of better data and a better understanding of potential problems, which eventually lowers enforcement costs by making it more efficient”.

comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa agli Accordi in materia di ambiente, COM(96) 56, A4-0224/1997; il parere del Comitato Economico e Sociale del 28 maggio 1997, sul tema Accordi in materia di ambiente, C287 del 1997; la risoluzione del Consiglio Europeo del 7 ottobre 1997 sugli Accordi in materia di ambiente, C321 del 1997; la comunicazione della Commissione 17 luglio 2002, Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", doc.COM 2002/0412 def.; parere del Comitato economico e sociale del 18 settembre 2002, in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al comitato delle regioni-Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano di azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione, COM (2002) 412 def.; risoluzione del Parlamento europeo sugli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM (2002)412) 13 maggio 2003, risoluzione P5 TA (2003) 0205; dello stesso tenore anche il Memorandum dell'Ufficio Europeo dell'Ambiente per la Presidenza Italiana, luglio 2003, par. 6.17.

Da tali documenti emerge come l'Unione Europea abbia tipizzato la variegata realtà degli accordi ambientali in tre distinte categorie: a) l'accordo ambientale a livello nazionale o locale; b) l'accordo ambientale quale strumento alternativo per il recepimento di una direttiva UE; c) l'accordo ambientale a livello europeo tra industria e istituzioni europee. È interessante anche quanto viene affermato in relazione alla mutata concezione del ruolo dell'industria: da mero soggetto passivo inquinante e destinatario di prescrizioni normative a *stakeholder* "meritevole" di ascolto e, quindi, di pianificazione concordata e consensuale. In altre parole, lo stesso soggetto che è la causa del problema è chiamato a risolverlo mediante un accordo consensuale con il soggetto che è preposto alla vigilanza e alla risoluzione del problema stesso²⁹. Così facendo, come già detto, l'UE prende atto dell'utilità di

²⁹ La risoluzione del Consiglio, n. C138 del 1993, V Programma d'Azione a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile: Verso la sostenibilità, p. 14. n. 19 che afferma

avvalersi delle *best available technologies*, del bagaglio di esperienza dei privati, nonché incoraggia la sperimentazione di nuove soluzioni tecniche più efficienti³⁰.

1. *Gli accordi ambientali*

1.1. *Accordi ambientali a livello nazionale o locale*

Gli accordi ambientali a livello nazionale o locale sono definiti dalla Comunicazione della Commissione 2002/0412, “Gli accordi ambientali a livello di Comunità, paragrafo 1 – Introduzione”, come quegli accordi stipulati a livello nazionale o locale tra autorità pubblica e settore industriale/singola impresa, al fine di disciplinare fattispecie non regolate dal legislatore comunitario. Come la stessa fonte riporta, le motivazioni pratiche che possono spingere gli operatori all’adozione di questo strumento sono, da un lato, per la parte pubblica la scelta di una co-regolazione della materia

come “whereas previous environmental measures tended to be proscriptive in character with an emphasis on the “thou-shalt not” approach, the new strategy leans more towards a “let’s work together” approach”. Ancora nella comunicazione della Commissione sul Sesto programma d’azione per l’ambiente della Comunità europea “Ambiente 2010: il nostro futuro. La nostra scelta” - Sesto programma d’azione per l’ambiente, COM/2001/031 def., paragrafo 8.1: “[...] Le fonti di inquinamento ambientale non solo però più concentrate in singoli impianti industriali, ma si riscontrano in molteplici attività economiche e nel comportamento dei consumatori. Questo dato di fatto restringe le possibilità di risolvere tali problemi semplicemente con regole e controlli. [...] In alcuni casi un’impostazione non normativa in campo ambientale sarà invece più adeguata e sensibile. La Commissione sta esaminando nuovi metodi di governo (governance), comprese alternative alla normativa tradizionale come gli impegni e gli accordi volontari, che potrebbero migliorare le capacità delle imprese di innovarsi e cambiare”.

³⁰ Comunicazione della Commissione 561/96, cit, par. 7 illustra come “[...] the negotiation progress [...] can lead to a common understanding of environmental problem and mutual responsibilities. Such a common understanding is in itself an advantage which helps to shape sensible environmental policy and which should not underestimate”. Altresì la Comunicazione della Commissione 561/96, cit., par. 8 ricorda come “Flexibility also encourages creative solutions and technological innovation which might not only reduce compliance costs but also entail spin-off benefits due to innovative solutions involving competitive advantages.”

ambientale per le ragioni di efficienza analizzate precedentemente, dall'altro lato, quello privato, al fine di evitare l'emanazione di una disciplina legislativa eccessivamente sfavorevole o, comunque, tentare di condizionarne il contenuto. In altre parole, la ragion d'essere di tali accordi, almeno dal punto di vista empirico, è il valore "anticipatorio" rispetto alla norma europea³¹.

Un esempio di un accordo di questa categoria è quello sottoscritto in Francia nel 1993 tra il Ministero dell'industria e dell'ambiente e l'associazione dei costruttori e le associazioni dei soggetti addetti allo smantellamento, distruzione e riciclo dei materiale, avente ad oggetto la disciplina giuridico relativa al trattamento dei veicoli fuori uso³². L'accordo così concluso è stato fondamentale e ha costituito addirittura le fondamenta della successiva direttiva 2000/53/CE, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, appunto³³.

1.2. Accordi ambientali quali strumenti alternativi di recepimento di direttive europee

³¹ S. CASABONA, *L'accordo*, cit. p. 24 sottolinea come possano esservi anche ragioni di prestigio e di presenza all'interno della scena politica dietro a questi accordi.

³² Sul tema, oltre a S. CASABONA, *ivi*, si possono vedere F. AGGERI, A. HATCHUEL, *A dynamic model of environmental policies*, *International Workshop on "The economics and law of voluntary approach"*, in *Environmental policies*, Venezia, 18-19 novembre 1996; M. PRIEUR, *Environmental agreements; legal aspects*, in *RECIEL*, 1998, pp. 301 ss.; E. TUFET OPI, *Life After End Of Life: The Replacement Of End Of Life Product Legislation By A European Integrate Product Policy In The Ec*, in *Env. Law*, 2002, pp. 33 ss.; M. LEE, *New Generation Regulation? The case of end-of-life vehicles*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2002, pp. 114 ss.

³³ S. CASABONA, *L'accordo*, cit. p. 24 riporta come la direttiva ha fatto propri i principali principi cardine dell'accordo concluso nel 1993: 1) la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti lungo la catena del valore, dal costruttore al riciclatore, al fine di conseguire gli obiettivi che si sono fissati; 2) il rispetto delle regole concorrenziali; 3) la pianificazione condivisa di tutte le fasi del ciclo produttivo.

Gli accordi ambientali, come risulta da molteplici dichiarazioni da parte della Commissione³⁴, nonché dalla stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁵, possono costituire uno strumento di recepimento del diritto comunitario all'interno del diritto statale. Come noto, l'art. 249 TUE in materia di direttive europee vincola gli Stati al perseguimento del risultato loro imposto dalle direttive, ma conferisce ampia libertà agli Stati quanto alla forma e ai mezzi. In relazione al discorso che in questa sede si sta svolgendo, interessa la discrezionalità statale in merito alla forma di recepimento delle direttive.

Dunque, gli strumenti di recepimento di una direttiva europea all'interno di uno Stato possono essere legislativi o di matrice pattizia. Ferma restando la libertà – coi limiti che tra poco saranno analizzati – degli Stati di porre in

³⁴ Comunicazione della Commissione, A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and the regional and local authorities, COM (2002) 709 final, p. 2; si veda altresì l'interrogazione scritta di Amedeo Amadeo alla Commissione del 2 ottobre 1997, E-3072/97, nella quale viene chiesto se la raccomandazione della Commissione citata relativa agli accordi ambientali si riferisca solo al recepimento nella legislazione nazionale delle direttive europee (all'epoca comunitarie) o anche all'applicazione delle disposizioni già recepite. La risposta del 31 ottobre 1997 della Commissione è stata di chiarire come la raccomandazione in parola “[...] non riguarda soltanto l'attuazione di alcune disposizioni contenute nelle direttive, ma anche “applicazione delle disposizioni recepite. Il termine «attuazione» si riferisce sia al recepimento nel diritto nazionale che all'applicazione delle disposizioni recepite. Ovviamente, se è in vigore una normativa a livello nazionale per garantire la conformità ad una direttiva, la forma dell'attuazione delle suddette disposizioni ha minore importanza. La Commissione ritiene tuttavia che la forma giuridica degli accordi costituisca un elemento importante per il loro esito positivo e raccomanda pertanto che essi siano conclusi in forma giuridicamente vincolante”.

³⁵ La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata molte volte sull'argomento Corte di Giustizia, 15 ottobre 1986, causa C-168/85, Commissione / Italia; e da ultimo, Corte di Giustizia, 4 dicembre 1997, causa C-207/96, Commissione / Italia e 18 ottobre 2001, causa C-354/99, Commissione/Irlanda. Anche le circolari amministrative non incontrano il favore della Corte come si evince da un orientamento costante Corte di Giustizia del 6 maggio 1980, causa C-102/79, Commissione/Regno del Belgio; Corte di Giustizia, 25 maggio 1982, causa C-96-97-100/81. Commissione/Olanda; Corte di Giustizia, 15 marzo 1983, causa C-145/82, Commissione/Italia).

essere una simile scelta, in molti casi sono le stesse direttive che concedono e disciplinano, più o meno analiticamente, tale possibilità³⁶.

³⁶ A titolo esemplificativo si vedano le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso che al considerando 28 afferma come “Gli Stati membri possono scegliere di attuare talune disposizioni mediante accordi con il settore economico interessato, purché siano soddisfatte determinate condizioni” e all’art. 10, par. 3 enuncia che “[...] gli Stati membri possono recepire le disposizioni di cui all’articolo 4, paragrafo I, all’articolo 5, paragrafo 1, all’articolo 7, paragrafo I, all’articolo 8, paragrafi 1 e 3 e all’articolo 9, paragrafo 2, e precisare le modalità di applicazione dell’articolo 5, paragrafo 4 mediante accordi tra le autorità competenti e i settori economici interessati [...]”; la direttiva 2002/96/CE in tema di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche al considerando 25 ricorda come “Gli Stati membri possono decidere di attuare alcune disposizioni della presente direttiva mediante accordi tra le autorità competenti e i settori economici interessati, purché siano soddisfatti particolari requisiti; altresì, si veda la direttiva 94/62/CE, art. 22 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificato dalla direttiva 2004/12/CE che ha inserito il paragrafo 3-bis che recita, similmente ad altre disposizioni, come “Purché i risultati perseguiti dalla presente direttiva siano raggiunti, gli Stati membri possono recepire le disposizioni dell’art. [...] mediante accordi tra le autorità competenti e i settori economici interessati. Tali accordi devono soddisfare i presenti requisiti: a) avere forza vincolante; b) specificare gli obiettivi e le corrispondenti scadenze; c) essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale nazionale o in un documento ufficiale parimenti accessibile al pubblico e comunicati alla Commissione; d) i risultati conseguiti nel quadro degli accordi devono essere periodicamente controllati, riferiti alle competenti autorità e alla Commissione e resi accessibili al pubblico alle condizioni stabilite dagli stessi; e) le autorità competenti devono prendere provvedimenti per esaminare i progressi compiuti nel quadro degli accordi; f) in caso di inosservanza degli accordi, gli Stati membri devono applicare le pertinenti disposizioni della presente direttiva attraverso misure legislative, regolamentari o amministrative”; la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque prevede, al fine del perseguimento degli obiettivi di tutela delle acque sanciti dall’art. 4, la possibilità di adottare “misure supplementari” relative ad un dato bacino idrografico (art. 11, IV co) tra le quali appunto si annoverano gli “accordi negoziati in materia ambientale” (Allegato VI, parte B, iv); di recente, invece, si veda Regolamento UE 2025/40 del parlamento europeo e del consiglio del 19 dicembre 2024 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE il cui Considerando 102 afferma che “Per conseguire una riduzione consolidata del consumo di borse di plastica in materiale leggero sul loro territorio, gli Stati membri dovrebbero avere la facoltà di adottare misure che includano il divieto di tali tipi di borse di plastica, l’attuazione di obiettivi nazionali di riduzione, il mantenimento o l’introduzione di strumenti economici e altre restrizioni alla

Il tema, come già ricordato, non è particolarmente affrontato, ma la Commissione e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno individuato nel tempo due limiti. Il primo caso in cui l'utilizzo di accordi ambientali per il recepimento di una direttiva è escluso si ha allorquando quest'ultima implichi la creazione di diritti e doveri in capo ai cittadini, ciò per l'impossibilità di rendere efficaci dette previsioni a tutti i destinatari³⁷. Evidentemente il rinvio è al principio di relatività degli effetti contrattuali – prescindendo, per il momento, della tecnicità o meno dell'espressione “contrattuali” – in forza del quale gli effetti di un accordo possono esplicarsi solo nei confronti delle parti stipulanti³⁸.

Il secondo limite attiene al rapporto dell'accordo concluso con fonti normative precedenti all'accordo stesso. È, infatti, costante la giurisprudenza europea nell'affermare che è precluso il ricorso a uno strumento convenzionale allorquando si debba incidere su leggi preesistenti, essendo necessaria, in questo caso, un atto avente pari forza legislativa. La *ratio* di questa limitazione è, sempre secondo la giurisprudenza, l'esigenza di certezza del diritto e stabilità per i consociati.

Altra parte della dottrina ritiene che gli accordi ambientali che recepiscano una direttiva presentino ulteriori caratteristiche, ossia: a) l'idoneità

commercializzazione, a condizione che tali misure siano proporzionate e non discriminatorie. Dette misure possono variare in funzione dell'impatto ambientale che le borse di plastica in materiale leggero hanno quando sono recuperate o smaltite, delle loro proprietà di compostabilità, della loro durata o dell'uso specifico previsto. Purché gli obiettivi stabiliti nel presente regolamento per le borse di plastica siano raggiunti, gli Stati membri dovrebbero poter attuare le disposizioni relative a tali borse mediante accordi tra le autorità competenti e i settori economici interessati”.

³⁷ Si veda quanto affermato al paragrafo 32 della Comunicazione della Commissione (96)561, sugli accordi in materia di ambientale; in giurisprudenza si vedano Corte di Giustizia del 28 febbraio 1991, caso C-131/88, Commissione/Germania; Corte di Giustizia, 30 maggio 1991, caso C-361/88, Commissione/Germania.

³⁸ S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 29 fa salvo solo il caso in cui l'accordo sia così diffuso da coinvolgere, di fatto, l'intera categoria del settore economico interessato e, quindi, di esplicitare effetti nei confronti dell'intera categoria. Tuttavia, anche se l'argomento sarà ripreso successivamente, si può opporre come ben potrebbero esserci operatori economico sopravvenuti all'accordo e quindi ad esso estranei.

degli stessi a conseguire gli obiettivi perseguiti; b) la conformità sostanziale all'atto normativo europeo di cui costituiscono la recezione – totale o parziale³⁹.

Non si può condividere quanto appena affermato poiché, le predette caratteristiche non sono qualificanti della categoria giuridica degli accordi ambientali in quanto, a ben vedere, sono tipiche di tutti gli atti di recepimento di una direttiva, non solo quelli ambientali. Anche se il riferimento all'idoneità trova fondamento in più direttive⁴⁰, risulta evidente come tutti gli atti di recepimento di una direttiva debbano essere idonei a raggiungere gli obiettivi fissati dalla stessa, altrimenti verrebbe svilita l'efficacia vincolante delle direttive. Le disposizioni normative che introducono tale requisito per gli accordi, in realtà, non hanno particolare pregnanza giuridica, poiché anche in mancanza delle stesse gli accordi dovrebbero essere comunque idonei a raggiungere gli obiettivi.

Infine, analogamente a quanto avviene per gli atti legislativi di recepimento, anche gli accordi dovranno essere notificati alla Commissione, la quale verificherà la conformità dell'atto di recepimento, pattizio o legislativo, alla direttiva.

1.3. Accordi ambientali a livello europeo tra istituzioni e industria

Gli accordi ambientali a livello europeo tra istituzioni e industria si contraddistinguono per i caratteri dell'unilateralità e della non obbligatorietà. La fattispecie è quella in cui il settore industriale interessato s'impegna, spontaneamente o meno – in quest'ultimo caso su invito informale della Commissione – a tenere un comportamento ecologicamente rilevante e virtuoso. Successivamente – ma potrebbe avvenire anche preventivamente –

³⁹ In questo senso S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 29

⁴⁰ A titolo esemplificativo si veda il già citato considerando 102, Regolamento (UE) 2025/40 del parlamento europeo e del consiglio del 19 dicembre 2024; la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, considerando 28 e art. 10, par. 3.

si ha quella che si potrebbe definire una seconda fase in forza della quale le istituzioni europee, solitamente mediante una raccomandazione e/o uno scambio di lettere, riconosce l'assunzione di tale impegno⁴¹.

La dottrina fa riferimento a una sorta di procedimento misto in cui "la produzione privata di norme in via di autoregolamentazione ottiene una forma di legittimazione soft attraverso, ad esempio, l'uso di una raccomandazione"⁴².

Giuridicamente tali atti sono stati qualificati come unilaterali, non vincolanti e riconosciuti dalla Commissione, nient'altro che un mero obbligo morale, a tal punto da essere stati definiti quali *gentlemen's agreement*⁴³. Riservandosi di approfondire successivamente la qualificazione giuridica appena riportata che non viene avallata, si può fin d'ora rilevare come, al più, tale impegno possa avere rilevanza quale fonte di obbligazioni in quanto atto idoneo secondo l'ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 1173 c.c. e non valendo a concludere una fattispecie contrattuale, nemmeno implicita o

⁴¹ Si possono menzionare, ad esempio, i primi accordi stipulati a livello europeo strumentali alla riduzione dell'uso di clorofluorocarburi (CFC). In particolare, il Consiglio ha invitato la Commissione a negoziare degli accordi con le industrie coinvolte nella produzione di CFC al fine di eliminarli. La commissione ha esercitato i suoi poteri di regolazione mediante atti di *soft law* in tre raccomandazioni relative: alla limitazione dell'utilizzo di determinati tipi di CFC e all'etichettatura delle bombolette *spray* contenenti queste sostanze (raccomandazione della Commissione 89/349 del 13 aprile 1989); alla riduzione dell'utilizzo di certe tipologie di CFC ed il loro totale abbandono entro il 2000 (raccomandazione della Commissione 90/437 del 2 giugno 1990); alla riduzione dell'utilizzo di determinati CFC nella produzione di elettrodomestici e impianti di condizionamento aria (raccomandazione della Commissione 90/438 del 2 agosto 1990).

⁴² F. CAFAGGI, *Crisi della Statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Pol. dir.*, 2001, pp. 563 ss. Lo stesso riconoscimento *ex post* degli impegni volontari dell'industria sembra porsi a metà strada tra il concetto di *delegated private regulation* e quello di *ex post recognized private regulation*, cfr. F. CAFAGGI, *Rethinking private regulation*, cit., pp. 29-34.

⁴³ In questo senso si esprime S. CASABONA, *L'accordo*, cit. p. 33-34 che afferma trattarsi di un mero rapporto morale, espunto dal piano giuridico e, dunque, come tale, non suscettibile di coercizione. Sul punto si tornerà successivamente ma, fin d'ora, si può segnalare come l'opinione espressa nel testo stia oggi divenendo sempre più minoritaria alla luce della teoria delle *Corporate Social Responsibility*, ossia la responsabilità sociale d'impresa.

tacita. Dunque, sorgerebbe un'obbligazione civile a tutti gli effetti e non soltanto naturale. La fattispecie, infatti, sicuramente non è bilaterale perché manca in capo alla Commissione il riconoscimento di uno specifico potere contrattuale e, inoltre, ai sensi dell'art. 189 TUE l'accordo non è incluso tra i tassativi atti europei vincolanti per gli Stati⁴⁴.

All'interno di questa categoria di accordi la Commissione nel 2002 ha nettamente tracciato una distinzione tra autoregolamentazione e co-regolamentazione nell'ambito della politica ambientale⁴⁵.

Nella prima categoria rientrano gli atti unilaterali che prescindono da qualsivoglia atto legislativo, di cui finora si è trattato. Con la seconda categoria, quella della co-regolamentazione, invece, si vuole fare riferimento alla conclusione di accordi volontari “nel quadro di un atto legislativo, ossia in maniera più formale e vincolante nel contesto della regolamentazione [...]”⁴⁶. Dunque, pare che tale co-regolamentazione altro non sia che l'utilizzo di accordi ambientali quale strumento alternativo per il recepimento di una direttiva.

⁴⁴ Sottolinea S. CASABONA, *L'accordo*, cit. p. 37 come “Va premesso che le dinamiche interistituzionali relative alla conclusione di accordi a livello comunitario mantengono una certa fluidità ed indeterminazione, ciò tanto per la novità dello strumento e per la mancanza di un atto vincolante che disciplini l'istituto, quanto per una intrinseca delicatezza del problema che risulta contiguo ed intersecante con quello della divisione dei poteri tra le istituzioni comunitarie”.

⁴⁵ F. CAFAGGI, *Preface*, in F. CAFAGGI (a cura di), *Reframing self-regulation in European private law*, cit., p. xxii che scrive “while co-regulation at EU level must be expressly authorized by a legislative act (and is therefore necessarily limited to area within the competence of the European Community), self-regulation does not require any such authorization and can therefore develop in areas where the EC and EU law do not have any competence”.

⁴⁶ Testualmente la già citata Comunicazione della Commissione, cit., 2002/0412, par. 4.2. Si veda altresì quando detto dal Consiglio dell'Unione Europea, *Interinstitutional Agreement on better law-making*, 23 settembre 2003, 12175/03, par. 18 “Co-regulation means the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, non-governmental organisations, or associations)”.

2. Cenni sugli accordi ambientali nella prospettiva comparatistica

È utile analizzare brevemente la conclusione degli accordi ambientali in una prospettiva comparatistica. In particolare, si prenderanno a modello i Paesi del Belgio e dell'Olanda in quanto, nonostante come tradizione giuridica vi siano paesi sicuramente più affini, hanno una compiuta elaborazione legislativa, dottrinale e giurisprudenziale di tale fenomeno e hanno affrontato – e risolto – problemi che inevitabilmente dovrà affrontare anche il nostro ordinamento giuridico.

2.1 ... Gli accordi ambientali in Belgio

Preliminarmente occorre ricordare come il Belgio sia una monarchia costituzionale federale in cui si coesistono sia una disciplina federale sia una disciplina regionale. La disciplina più compiuta degli accordi ambientali è quella della Regione delle Fiandre⁴⁷ di cui successivamente le altre Regioni e la stessa regolamentazione federale hanno riprodotto in grandissima parte il contenuto⁴⁸.

In Belgio esistono le *conventions environnementales* la cui caratteristica è l'essere disciplinate da uno specifico schema legale generale ed uniforme, il quale può addirittura derogare alle fonti legislative. Inoltre, tali tipi di accordo possono contenere obbligazioni di natura collettiva in cui viene presa in considerazione l'intera comunità di riferimento. Gli spazi per la negoziazione di accordi ambientali in Belgio sono circoscritti in un preciso perimetro oggettivo, non dovendo essi contrastare con le finalità del legislatore né, tantomeno, possono derogare a fonti normative preesistenti, e soggettivo, il cui approfondimento è di particolare interesse poiché tale tema costituirà uno dei *leitmotiv* della presente ricerca.

⁴⁷ Sui motivi storici che hanno portato a tale situazione si veda S. Casabona, *L'accordo*, cit. p. 87-88.

⁴⁸ Come sottolineato da M. FAURE, *Environmental contract: a flemish law and economics perspective*, in E. W. ORTS, K. DEKETELAERE, *Environmental contracts*, London, 2001, p. 167.

La legge belga prescrive la collettività dell'accordo⁴⁹, ossia significa tale accordo è connotato da una particolare qualifica soggettiva delle parti: può essere stipulato solo tra il Governo regionale da un lato e dall'altro una o più associazioni di industriali⁵⁰, anche intervenute successivamente all'atto già stipulato da altri⁵¹. Sono previsti, in realtà, ulteriori requisiti qualificanti la possibilità di partecipare all'atto, ossia: a) l'ottenimento della personalità giuridica; b) il grado della rappresentatività delle imprese dal punto di vista o dell'ambito industriale in cui esse operano o, addirittura, rispetto al problema ambientale o, infine, dal fatto che siano localizzate nella stessa area⁵²; c) l'attribuzione del mandato da parte degli associati al rappresentante legale

⁴⁹ La traduzione della definizione contenuta nella legge federale è: “un accordo tra la Regione delle Fiandre, rappresentata dal suo governo [...], e l'insieme delle associazioni maggiormente rappresentative delle imprese [...], avente l'obiettivo di prevenire l'inquinamento, limitarne o neutralizzarne gli effetti, o promuovere uno sviluppo eco-compatibile”.

⁵⁰ In questo senso si veda il décret, cit., art. 2: “Par convention environnementale, il faut entendre toute convention passée entre la Région flamande, dénommée ci-après la Région, qui est représentée à cet effet par le Gouvernement flamand, d'une part et un ou plusieurs organismes représentatifs de coordination d'entreprises, dénommé ci-après l'Organisme, d'autre part, en vue de prévenir la pollution de l'environnement, d'en limiter ou neutraliser les effets ou de promouvoir une gestion efficace de l'environnement. La Région pourra uniquement conclure des conventions environnementales avec des organismes qui sont à même d'établir qu'ils: 1° jouissent de la personnalité civile; 2° sont représentatifs d'entreprises qui exercent une activité commune ou sont confrontées à un problème écologique commun ou sont implantées dans la même région; 3° sont mandatés par leurs membres pour passer une convention environnementale avec la Région et de les engager par ce fait au sens de l'article 5”. In dottrina, invece, c'è anche chi ritiene, interpretando analogicamente il dato normativo, che la disciplina si possa estendere anche alle convenzioni tra autorità pubblica e singola impresa. L. LAVRYSEN, *Legal framework for the conclusion of environmental covenants in Belgium at the federal level and at the level of the Flemish region, integration of voluntary approaches into existing legal systems*, in *ELNI Newsletter - Proceedings of the CAVA Workshop*, 2000, p. 18.

⁵¹ Si veda a proposito lo Arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 15 juin 1994 relatif aux conventions environnementales du 14 novembre 2003.

⁵² Non impatta sul discorso che si sta svolgendo, tuttavia quest'ultima previsione in merito alla localizzazione delle imprese nella stessa area suscita qualche perplessità, in quanto risulta difficile immaginare l'autonomia di tale criterio rispetto a quello – assorbente – dell'essere toccati dal medesimo problema.

a concludere un accordo in materia ambientale vincolante sia per l'associazione sia per le imprese aderenti.

È discussa la natura giuridica di questi accordi pattizia in quanto se, da un lato, si ha una disciplina che fortemente ricorda quella contrattuale⁵³, dall'altro lato, invece, rimane il fatto che trattasi pur sempre di un accordo concluso con un'autorità pubblica che agisce nel perseguimento delle sue finalità istituzionali.

“L'accordo ambientale comporta l'imposizione di obblighi giuridicamente vincolanti nei confronti della Regione, di una o più Federazione di industriali e dei loro membri. In linea di principio così la disciplina applicabile è quella ordinaria del diritto dei contratti. Nel medesimo tempo tuttavia, gli accordi in materia di ambiente sono per certi aspetti disciplinati dal diritto pubblico, dal momento che essi vengono conclusi dalle Regioni al fine di attuare un loro preciso compito istituzionale che è quello della protezione dell'ambiente. Nei fatti, gli accordi ambientali costituiscono una sorta di alternativa alla legge o in ogni caso sono funzionali a concordare una serie di regole per l'attuazione delle scelte di policy in materia ambientale. Questa è la ragione per cui la conclusione di tali accordi deve essere accompagnata da una serie di garanzie riguardanti i soggetti coinvolti e il grado di autonomia negoziale. Come conseguenza, la disciplina ordinaria delle obbligazioni deve subire una serie di integrazioni e correzioni [...]”⁵⁴.

⁵³ L'analisi della disciplina positiva degli accordi ambientali ha poca rilevanza ai fini della trattazione che s'intende svolgere, tuttavia si può accennare come la legge belga disciplina che tali accordi ambientali debbano essere vincolanti per le parti sottoscrittrici (art. 5, comma 1), debbano essere modificabili consensualmente (art. 8, par. 3), di durata quinquennale (art. 8, par. 1), innovabile per lo stesso periodo, anche se non è mai prorogabile tacitamente (art. 8, par. 2). La legge, inoltre, fornisce anche una disciplina minimale per quello che riguarda il regime delle obbligazioni, affermando che esse possono estinguere per mutuo consenso tra le parti (art. 11), per recesso unilaterale con un preavviso di almeno sei mesi (art. 9) o per scadenza del termine finale (art. 11).

⁵⁴ H. BOCKERN, D. RYCKBOST, *Codification of Environmental Law: Draft Decree on Environmental Policy Prepared by The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flemish Region*, London, 1996, pp. 193 ss.

Dunque, la disciplina degli accordi ambientali in Belgio si snoda su tre livelli di regolazione tra di loro intersecati: la legislazione regionale o federale in materia *conventions environnementales*; la legge particolare che permette la stipulazione dell'accordo alle condizioni prima accennate; quello della singola *convention* stipulata in conformità allo schema legale generale e delle direttive contenute nella legge di rinvio. È importante notare come i tre livelli di regolazione non sono posti in ordine gerarchico o sovraordinato tra di loro ma, al contrario, non si ha alcun principio di specialità ma di reciproca integrazione tra i vari livelli, salvo il fatto che l'accordo non possa tendenzialmente derogare a disposizioni legislative⁵⁵.

Come prima anticipato, il rapporto tra legge e contratto è il tema centrale quando si fa riferimento agli accordi ambientali e, infatti, l'esigenza di regolare tale complesso rapporto è stata avvertita anche dal legislatore belga, il quale disciplina in maniera meritevole di approfondimento la questione. In particolare, all'art. 4 sancisce che durante la fase di esecuzione di una *convention environnementale* la Regione s'impegna a non emanare alcun provvedimento legislativo relativo alla materia disciplinata dall'accordo o, comunque, contenente disposizioni più restrittive e rigorose. Stante la forte e netta presa di posizione da parte del Belgio⁵⁶, è stato opportuno prevedere, d'altro

⁵⁵ Come correttamente rilevato da S. CASABONA, *L'accordo*, cit. p. 97.

⁵⁶ Peraltro, stante la perentorietà e la rigidità della previsione citata, dottrina e giurisprudenza hanno provato a erodere – almeno in parte – l'efficacia della norma e la sua portata applicativa, cercando di circoscriverla, forse più ragionevolmente. In particolare si sono nel tempo svolte talune precisazioni sia da parte della giurisprudenza che da parte della dottrina specialistica: a) innanzitutto, l'obbligo a non porre in essere provvedimenti normativi dovrebbe essere riferito esclusivamente al governo della Regione e non anche al legislatore sovraordinato o addirittura alla autorità amministrative indipendenti che svolgono funzione regolatorie in ambiti specifici e particolarmente tecnici; b) fermo restando il principio di buon andamento dell'Amministrazione e anche quelli di ragionevolezza e proporzionalità, al Ministero per l'Ambiente non è preclusa del tutto la possibilità di imporre nelle singole licenze standard più restrittivi rispetto a quelli negoziati nella *convention*; c) in mancanza di una definizione positiva del concetto di "urgenza" esso dovrebbe venire inteso come una minaccia grave ed imminente all'ambiente ed alla salute dell'uomo. Peraltro, si sottolinea che nel caso in cui l'Amministrazione legittimamente e in conformità ai principi costituzionali appena citati emani standard più restrittivi rispetto a quelli concordati, la parte privata

canto, un correttivo, ossia che tale principio generale subisce una deroga nei casi di urgenza e di rispetto di obblighi derivanti da convenzioni europee e internazionali⁵⁷.

Ovviamente al governo fiammingo non è preclusa l’emanazione di provvedimenti più restrittivi, tuttavia, in tali casi la parte privata dell’accordo potrà chiederne la risoluzione, l’eventuale risarcimento dei danni e sollevare l’eccezione d’inadempimento in merito alle obbligazioni assunte e rimaste ancora inadempite. D’altronde, difficilmente il legislatore stesso può menomare la propria capacità di legiferazione obbligandosi in tal senso, fermo restando, appunto, la risolvibilità del contratto e la risarcibilità dei danni.

dell’accordo ambientale possa chiuderne la risoluzione oltre al risarcimento di eventuali danni e, addirittura, sollevare l’*exceptio inadimplenti*, rifiutandosi così di adempiere alle proprie obbligazioni contrattualmente assunte. Sul tema si può vedere L. LAVRYSEN, *Legal framework*, cit., p. 20; Gedr. St., Flemish Council, 1992-1993, no. 492/1,6.

⁵⁷ Décret, cit., art. 4 afferma che “Pendant la durée de validité de la convention environnementale, la Région ne mettra pas en vigueur par un arrêté d’exécution des règlements énonçant relativement aux questions réglées par la convention environnementale des conditions plus restrictives que celles requises par celle-ci. La Région conserve néanmoins le pouvoir de prendre des dispositions réglementaires en cas d’urgence ou afin de satisfaire à des obligations de droit international ou européen. Avant d’user de cette compétence, la Région se concertera avec les autres parties contractantes de la convention environnementale [...]”. Inoltre, la prassi dei singoli accordi dimostra come usualmente la Pubblica Amministrazione si obblighi a non intervenire unilateralmente sulla stessa materia oggetto della *convention*. Si faccia riferimento, per esempio all’accordo stipulato nel novembre 2002 tra la Regione delle Fiandre e le organizzazioni di settore in materia di risparmio energetico, il cui art. 12, in particolare dispone che “The Flemish Region shall, in so far as the companies fulfil their obligations laid down in this Covenant, not impose to the facilities for which the Company participates in this Covenant, any additional Flemish measure aiming at further energy saving or CO2 reduction. This comprises in any event energy or CO2 taxes for the companies, no compulsory CO2 emission ceilings or purchase of emission allowances, no complementing compulsory energy efficiency or CO2 targets, no complementing saving obligations and no complementing CO2 or energy requirement”. Ed ancora “The Flemish Region will make all efforts to ensure that the companies who are participating in this Covenant, will be exempted from duties imposed by Belgian or European measures, aiming at energy saving or CO2 reduction [...]”. Il testo dell’accordo è reperibile sul sito www.benchmarking.be/en/covenant.html.

Un altro problema molto interessante e che verrà ripreso in seguito, essendo uno dei principali filoni di studio della presente indagine, è quello della posizione in cui si vengono a trovare i terzi rispetto alla stipulazione di una *convention*.

Il problema della posizione dei terzi si può sviluppare e scomporre in due grandi sottoproblemi: la posizione dei terzi che appartengono alla medesima categoria economica di imprese o gruppi di imprese che hanno sottoscritto un determinato accordo ambientale e i terzi estranei e non appartenenti a categorie omogenee, tendenzialmente trattasi di soggetti privati, di cittadini che risiedono o che, comunque, entrano in contatto con il determinato ambiente su cui la *convention* incide. I concetti a cui per ora si fa un sommario riferimento, e che verranno ripresi in seguito, sono quelli della cd. cittadinanza attiva e dei beni comuni oggetto degli accordi ambientali. Questi concetti vengono anticipati già in tale sede poiché la disciplina avanguardistica belga ha già preso posizione sul punto.

Partendo dal primo sottoproblema, la legislazione belga concede quale facoltà alla Pubblica Amministrazione di trasporre il contenuto dell'accordo in un atto normativo o regolamentare vincolante per tutti i soggetti facenti parte della medesima categoria economica con i quali si è concluso il contratto. Tramite tale via, si superano due fondamentali difficoltà che caratterizzano, come si vedrà, la conclusione degli accordi ambientali: da un lato si evita in questo modo il fenomeno del cd. *free riding*, ossia del godimento dei vantaggi derivanti dalla conclusione dell'accordo da parte di soggetti estranei allo stesso, dall'altro lato si ha la menomazione in punto di efficacia di tali accordi in assenza di una loro sufficiente diffusione o adesione presso le imprese. Tramite questa commistione pubblico-privato si supera il principio di relatività degli effetti del contratto estendendone l'efficacia ai terzi tramite il peculiare uso dello strumento normativo-regolamentare della Pubblica Amministrazione⁵⁸.

⁵⁸ Si veda Décret, cit., art. 4, par. 1 che recita come “[...] La Région est habilitée à porter dans un règlement, intégralement ou en partie, les dispositions d'une convention environnementale, même pendant la durée de validité de celle-ci”. Come anche evidenziato nel

In riferimento al secondo sottoproblema, la legislazione belga ha previsto una serie di obblighi di trasparenza e di *disclosure* relativamente alle procedure che conducono alla conclusione dell'accordo. L'obbligo più importante è quello di pubblicazione del progetto analitico di accordo nel *Moniteur belge* in modo tale da consentire a chiunque ne abbia interesse di proporre osservazioni e reclami che saranno poi trasmessi all'organismo governativo competente per la materia il quale, dopo un'approfondita istruttoria, una successiva valutazione emetterà un parere motivato entro trenta giorni dalla loro ricezione⁵⁹.

Inoltre, il terzo può sempre adire il giudice ordinario nel caso in cui assuma la lesione di una propria posizione giuridica soggettiva attiva⁶⁰ tanto nel caso di danno provocato dalla corretta esecuzione della *convention environnementale*, quanto nel caso di violazione di detto accordo⁶¹.

memorandum che ha accompagnato la proposta di legge, le situazioni per le quali potrebbe risultare opportuno, ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico, conferire valore generale a quelle obbligazioni originariamente valide solo per le imprese sottoscrittrici, sono molteplici, ad esempio, la sopravvenuta perdita di rappresentatività dell'associazione imprenditoriale che ha sottoscritto l'accordo, o il mancato conseguimento degli obiettivi da parte delle imprese sottoscrittrici.

⁵⁹ Décret, cit., art. 6, parr. 3, 4, 5, 6, 7 i quali affermano come l'obbligo di pubblicità debba essere osservato anche per altre vicende che si potrebbero definire secondarie all'interno della dinamica del rapporto contrattuale: l'adesione di un nuovo soggetto privato (art. 7); la proroga e la modifica dell'accordo (artt. 8, 9). Si aggiunga poi che *ex* art. 12, Décret, cit, le parti contraenti sono tenute a presentare annualmente un rapporto sullo stato di attuazione dell'accordo al Conseil flamand. È stabilito anche che la Regione fiamminga dovrà recedere dall'accordo allorché, entro quarantacinque giorni dalla ricezione del rapporto, il Conseil si opponga alla sua approvazione con una mozione adeguatamente motivata.

⁶⁰ Per l'analisi circa la qualificabilità in termini di interessi legittimi, in questo caso, forse, diffusi, o diritti soggettivi, si rinvia all'opera più volte citata di S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 99-100.

⁶¹ Sul punto si rinvia a K. DEKETELAERE, M.G. FAURE, *Environmental law in Belgium - The environmental law system*, in N. S. J. KOEMAN (a cura di), *Environmental law in Europe*, London, 1999, pp. 84 ss. Per una disamina del regime di responsabilità ambientale in Belgio, invece, si può fare riferimento ai contributi di H. DESCAMPS, *Liability for environmental damage in Belgium (Flemish Region) in 2005*, in *Eur. Rev. Priv. Law.*, 2005, pp. 401 ss; S. LUST, *Administrative law in*

Discusso è, invece, il ruolo del giudice amministrativo per l'impugnazione ai fini di ottenere l'annullamento dell'accordo ambientale in quanto atto ritenuto illegittimo dal ricorrente. Certamente impugnabili sono i permessi, concessioni, nulla osta che costituiscono atti esecutivi dell'accordo ambientale, incerta è la sola impugnabilità dell'accordo ambientale in quanto tale, sfuggendo tale categoria alla tipicità degli atti amministrativi impugnabili⁶².

Situazione ben diversa e anch'essa sulla quale si ritornerà in seguito, è l'ipotesi in cui un soggetto voglia far valere la dannosità dell'accordo ambientale concluso non per lamentare di un pregiudizio ricevuto relativamente alla propria sfera giuridica ma per lamentare una lesione all'ambiente in sé e per sé considerato, a prescindere da qualsiasi collegamento eziologico con la propria sfera patrimoniale e non. Il problema con cui si scontra anche l'ordinamento belga è quello della carenza di interesse ad agire dei ricorrenti, in quanto la lesione è estranea rispetto ad essi⁶³. Nell'ambito della giurisdizione ordinaria non è infatti configurabile una legittimazione attiva né per i singoli, persone fisiche o giuridiche, né per le associazioni ambientaliste. Nell'ambito della giurisdizione amministrativa si ha una piccola apertura da parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato belga che permette alle associazioni per la tutela dell'ambiente di impugnati gli atti della Pubblica Amministrazione ritenuti illegittimi a certe condizioni. A conferma di tale impostazione è successivamente intervenuta la legge a ratificare quest'orientamento interpretativo e introducendo uno speciale procedimento monitorio-cautelare che permessi di far cessare azioni lesive e può

Belgium, in R. SEERDEN, F. STROINK, *Administrative law of the European Union, its member States and the United States*, Groningen, 2002, pp. 51-52.

⁶² J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, cit., p. 307; P. MOERYNCK, S. NICOLAS, *Belgique*, in J. EBBERSON (a cura di), *Access to justice in environmental matters in the EU*, p. 128; S. LUST, *Administrative law in Belgium*, in R. SEERDEN, F. STROINK, *Administrative law*, cit., p. 445.

⁶³ P. COENRAETS, *La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'Etat: un difficile équilibre entre l'accès au prétoire et la prohibition de l'action populaire*, in *Le Conseil d'Etat de Belgique - Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, 1999, pp. 349 ss.; P. MOERYNCK, S. NICOLAS, *Belgique*, cit., p. 132.

addirittura imporre misure in positivo per la prevenzione dei danni all'ambiente⁶⁴.

2.2 ... *Gli accordi ambientali nei Paesi Bassi*

La principale peculiarità dell'ordinamento olandese è la caratteristica al dialogo e al confronto con gli *stakeholders* e l'impiego di strumenti volontaristici negli strumenti di programmazione e pianificazione dell'azione statale. Addirittura tale ultima caratteristica è distintiva e caratterizzante dell'ordinamento dei Paesi Bassi e nota con il nome di “*polder model approach*”⁶⁵. In

⁶⁴ Sull'argomento si veda in dottrina F. TULKENS, *Les rapports entre l'action en cessation prévue par la loi du 12 janvier 1993 et les actions concurrentes devant les tribunaux et le Conseil d'État*, in *Revue régionale de droit*, 1993, pp. 379 ss.; l'art. 2 della loi concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement. 12 janvier 1993, afferma come “La personne morale visée à l'article ler doit être une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Elle doit en avoir respecté toutes les prescriptions, avoir dans son objet social la protection de l'environnement et avoir, dans ses statuts défini le territoire auquel s'étend son active” e all'art. 1 come “Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, a la requête du procureur du Roi, d'une autoité administrative ou d'une personne morale telle définie à l'article 2 [...]”. Si legge in N. DE SADELEER, *Belgium*, in N. DE SADELEER, G. ROLLER, M. DROSS, *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs*, cit., 2005, p. 10 come “It should at this point be noted that, rather than granting environmental NGOs the possibility ti initiate standard legal proceeding before the Ordinary Courts or Tribunals, the legislator preferred to create a specific action before the President of the court for first instance, with a ruling being given essentially in accordance with summary proceedings».

⁶⁵ Il “*polder*” consiste letteralmente in un porzione di terra pianeggiante ricavata dal drenaggio dell'acqua che precedentemente lo sommergeva. Il “*polder model*” rinvia dunque allo sforzo comune e concertato non per drenare la terra, bensì per conseguire un determinato risultato ambientale. Sul tema si può rinviare ampiamente A. DE ROO, R. JAG TENBERG, *Mediation in the Nether-lands: past - present - future*, in *EJCL*, 2002; H. VINKEN, P. ESTER, *Attitudes towards sustainable development: The Dutch Case*, in *International Symposium on Society and Resource Management*, p. 1, che scrive come “Environmental decision making in the Netherlands is for this reason concentrated on models of co-pro-duction in which in an early stage of policy

tale Paese, dunque, non si è assistito un vero e proprio passaggio dal modello di *command and control* a un modello connotato da un'Amministrazione per accordi, in quanto è un cd. elemento paragiuridico⁶⁶ che permea l'intero sistema giuridico⁶⁷.

strategy development relevant actors - not seldom with different and conflicting interest - are consulted and cooperate from the perspective of joint responsibility”.

⁶⁶ L'espressione è attribuibile a G. GORLA, *Il diritto comparato in Italia e nel "mondo occidentale"*, Milano, 1983.

⁶⁷ Si legge in S. HARTKAMP, M. M. TILLEMA, A. E. TER HEIDE, *Contract in The Netherlands*, in *International Encyclopaedia of Laws*, 2003, p. 31 come nel sistema dei Paesi Bassi la Pubblica Amministrazione è in linea di principio libera di perseguire i suoi obiettivi pubblici attraverso l'utilizzo sia del diritto pubblico che di quello privato. Sul punto altresì I. C. VAN DER VLIES, S. W. STOTER, D. A. LUBACH, *Application of administrative law to privatizations in the Netherlands*, in *EJCL*, 2002, Vol. 6.4 scrive a proposito del diritto dei contratti nei Paesi Bassi “[...] we have to keep in mind that in Dutch law we do not have public contract law to speak of. For Dutch lawyers a contract is a private contract. (...) when a public authority uses a contract the applicable law is very often a mix of private and public law: Being a flexible instrument a contract very easily absorbs public law. To a great extent one can, so to speak, A colours (pre)contractual relations with elements of public law or in another metaphor A fills contracts with a public content”; M. VAN EMPEL, M. DE JONG, *Constitution, international treaties, contracts and torts*, in *EJCL*, 2002, vol. 6.4 aggiunge come “[...] it should be noted that under Netherlands law it is accepted that the State and other public entities are also, subject to certain conditions, subject to the law of contracts and the law of torts, as applicable to private parties in accordance with the Civil Code. In this regard attention should be drawn to Article 3: 14 Civil Code, according to which: “A right which a person has by virtue of the civil law, may not be exercised in violation of the written or unwritten rules of public law”. It would appear that it is the prevailing opinion that this provision is addressed not to any “person” generally, both public and private, but rather specifically to public authorities. Consequently, it may be submitted that in effect, this provision is constructed as ensuring that public authorities, also when they act under the guise of private party capacity, should fully comply with their public law duties and respect the specific public law constraints imposed upon them”. Detta caratteristica del Sistema giuridico dei paesi Bassi, imperniato sul dialogo e su un approccio condiviso dei problemi viene denominato nel sistema olandese con il termine “*beleid*”, di difficoltosa trasposizione in altre lingue, come riportato J. M. J. CHORUS, *Dutch legal system*, in AA.VV, *Introduction to Dutch law*, London, 1999, p. 46 che scrive a tal proposito come ““*beleid*” means to manage and regulate (besturen) on the basis of principles and policies (beginselen and gedragslijnen) it may mean strict “planning” but it also includes participation of all those concerned (overleg) and considerate treatment

Concentrando l'attenzione su quanto strettamente necessario ai fini che qui rilevano e rinviando alla dottrina che ha approfondito maggiormente il tema⁶⁸, si può qui dire che la pianificazione ambientale è imperniata su due strumenti: il *National Environmental Policy Plan* e i *convenanten*, ossia gli accordi ambientali⁶⁹. Al primo strumento è demandato il compito di fissare le linee

(bedachtzaamheid). Strictly speaking this set of connotations contains opposites: one can either strictly regulate which implies decisions against the intentions of some those concerned; or one can come to terms in mutual consent, which implies non-decision in case of veto and resistance. In theory and practice “beleid” is a mixture of both”. Per ulteriori approfondimenti sul significato di questa parola si vedano E. BLANKENBURG, F. BRUINSMA, *The Dutch legal culture*, Deventer, 1994, p. 63 ss.; F. BRUINSMA, *Dutch law in action*, Nijmegen, 2000, p. 59 ss.; E. HEY, *Sustainable development, normative development and the legitimacy of decision making*, in *Netherlands Yearbooks of International Law*, 2003, pp. 3 ss.

⁶⁸ Il riferimento è a S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 107 ss.

⁶⁹ In dottrina A. R. ZITO, *Patterns of innovation in “new” environmental policy instruments: the case of Netherlands*, in *European Consortium for Political Research Joint Session Workshop, 6-11 April 2001*, Grenoble, p. 7; B.J. OVINK, *Sustainable development and the use of covenants in environmental legislation*, in *U. MLA Int'l & Comp. L. Rev.*, 1995, pp. 207 ss.; J. PETERS, *Voluntary Agreements between government and industry: the basic metal covenant as an example*, in J.M. VAN DUNNÉ (a cura di), *Environmental contracts and covenants*, Rotterdam, 1993, p. 19; H. BRESSERS, *Implementing sustainable development: how to know what works, where, when, and how*, in W.M. LAFFERTY, *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*, Cheltenham, 2004, pp. 284 ss.; J. VAN DEN BROEK, *Covenant and permit in the dutch target group consultation: the role of an environmental covenant in the granting of an environmental permit*, in J.M. VAN DUNNÉ, *Environmental contracts and covenants*, cit., pp. 338 ss.; S. ERCMANN, *Enforcement of environmental law in United States and European Law: realities and expectations*, in *Envil. Law*, 1996, pp. 1227 ss.; J.W. BIEKART, *Environmental covenants between government and industry in the Netherlands*, in RECIEL, 1995, pp. 141 ss.; N.S.J. KOEMAN, *Bilateral Agreements between government and industry in Dutch Environmental Law*, in *Eur. Envil. L. Rev.*, 1993, pp. 174 ss.; P. BORKEY, F. LEVEQUE, *Voluntary approaches for environmental protection in the European Union*, in OECD, ENV/EPOC/GEEI (98)29/FINAL, p. 13; R. SEERDEN, *Legal aspects of environmental agreements in the Netherlands, in particular the agreement on packaging and packaging waste*, in E. W. ORTS. K. DEKETELAERE, *Environmental contracts*, 2001, pp. 179 ss.; J. B. SKJERSETH, *Environmental voluntary agreements: conditions for making them work*, in *Swiss Political Science Review*, 2000, pp. 68 ss.; P. DE JONGH, S. CAPTAIN, *Our Common Journey*, 1999, London, pp. 160 ss. in AA. VV., *Environmental governance in Europe*, Oxford, 2000, pp. 173-175; K. BASTMEIER, *The covenant as an instrument for environmental policy: A case study from the Netherlands*, in OECD, *Cooperative approaches to revaluation. Public management Occasional Papers*, 1997, n. 18; P. GLASBERGEN, *Learning to manage energy by voluntary agreements:*

guida programmatiche per un periodo di quattro anni e agli accordi quello di attuare tali obiettivi di massima.

Il *covenant* olandese è un istituto giuridico atipico, cioè che non trova consacrazione in alcun testo legislativo o regolamentare che lo disciplini compiutamente, a differenza dell'ordinamento belga. Si potrebbe dire che è rimessa all'autonomia privata sia l'individuazione delle modalità di conclusione e impiego dell'accordo, sia, soprattutto, la determinazione del contenuto del contratto, salvo per il fatto che la Pubblica Amministrazione debba attenersi a delle linee guida, ritenute dalla giurisprudenza vincolanti e recentemente anche dal legislatore⁷⁰, fornite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'aspetto più interessante dei *convenants* olandesi è quello della tutela dei terzi rispetto ai danni derivanti dall'adozione di tali strumenti. Questi, infatti, hanno diritto a chiedere nei confronti dei contraenti il risarcimento del

the Dutch long term agreements on energy efficiency improvement, in *Greener Management International*, 1998, pp. 46 ss. Per una prima indagine sul differente schema istituzionale e regolativo presente in USA si vedano M. P. VANDENBERGH, *An Alternative to Ready, Fire, Aim: A New Framework to Link Environmental Targets in Environmental Law*, in *Ky. Law Journal*, 1997, pp. 806 ss.; R. CHAPAM, *A policy mix for environmentally sustainable development - learning from the Dutch experience*, in *N. Z. J. Em, J. L.*, 2003, pp. 33-43. Sotto il profilo delle strategie di regolazione si veda I. KOPPEN, *Ecological covenants: regulatory informal*, in *Dutch waste reduction policy*, in G. TEUBNER, L. FARMER, D. MURPHY, *Environmental law and ecological responsibility*, London, 1994, pp. 185 ss.; H. A. BRESSEL, L. J. O'TOOLE, *The selection of policy instruments: a network based perspective*, in *J. Public Pol.*, 1998, pp. 213 ss. Per una lettura in termini di efficienza ed efficacia del *covenant* si veda J.C.M. FANIA, K. BROK, *Industrial long term agreements on energy efficiency in The Netherlands. A critical assessment of the monitoring methodologies and quantitative results*, in *Journal of Cleaner Production*, 2002, pp. 165-182

⁷⁰ Parte della dottrina, in particolare R. SEERDEN, *Legal aspects*, cit., p. 183 qualifica tali linee guida come strumenti di *soft law*, argomentando proprio dal fatto che soggettivamente sono rivolte esclusivamente ai funzionari facenti parte della Pubblica Amministrazione e che, inoltre, in quanti linee guida, per loro natura sarebbero prive della capacità di regolare e di normare fattispecie, rimanendo integra la discrezionalità amministrativa nella conclusione del contratto. Il valore da attribuire a tali linee guida sarebbe assimilabile a quello di meri codici di condotta, non suscettibili di alcuna coazione giudiziale. Recentemente, invece, tali strumenti sono stati qualificati *quasi legislation* da General Administrative Law Act (*Algemene wet bestuursrecht*), 1994 e sue successive modifiche.

danno non solo in caso di violazione dell'accordo stesso ma anche nel caso di ottemperanza dell'accordo che, comunque, è stato preso in conformità alla legge⁷¹. Questa notazione è molto interessante, anche ai fini della presente indagine, poiché, nonostante il *covenant* venga qualificato espressamente come un contratto di diritto civile⁷², esso espliciti effetti anche nei confronti dei terzi i quali potranno chiedere il risarcimento del danno.

⁷¹ S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 121.

⁷² In dottrina si vedano P. HAZEWINDUS, *The integration of covenants in the Dutch legal system*, in *ELNI Review*, 2000, pp. 24 ss.; J. M. CHORUS, E. H. HONDIUS, A. K. KOEKKOED, *Introduction to Dutch law*, London, 1999, p. 354: che scrive come "The legal status of such a covenant is not undisputed, but Dutch legal scholars tend to assume that it cannot be a public law instrument, because there is no written basis for these covenants in public law, so the legal status must be a private law one. This line of reasoning fits the tradition on observing the relation between private law and public law: traditionally private law is considered the general system of law that is in force unless public law makes an exception". Tuttavia opinioni contrastanti sulla qualificazione contrattuale sono state avanzate da M.S. ANDERSEN, D. LIEFFERINK, 1997, *European environmental policy: the pioneers*, Manchester, 1997, p. 230 che affermano come i "[...] covenants have become extremely popular in Dutch environmental policy. Nevertheless, the status of environmental covenants is still unclear and controversial. Some covenants are formulated as 'gentlemen's agreements', which means that they cannot be enforced by the courts. Others have a more binding character, but uncertainty still exists as to the consequences of this in practice". Conforme anche P. GLASBERGEN, *Modern Environmental Agreements: A Policy Instrument Becomes a Management Strategy*, in *Journal of Environmental Planning & Management*, 1998, pp. 693 ss.

CAPITOLO II

LA NATURA GIURIDICA GLI ACCORDI AMBIENTALI

SOMMARIO: 1. Dagli accordi di programma alla programmazione negoziata – 1.1. L'accordo di programma *ex art.* 34 TUEL – 1.2. Gli accordi di programmazione negoziata *ex art.* 2, comma 203, legge n. 662 del 23 dicembre 1996 – 1.2.1. L'intesa Istituzionale Di Programma – 1.2.2. L'accordo di Programma Quadro – 1.2.3. – Il Patto Territoriale – 1.3 La pianificazione ambientale – 2. La protezione dell'ambiente nel nuovo Testo Unico Forestale (TUF) – 2.1 Introduzione – 2.2 Gli accordi ambientali all'interno del TUF – 3. Gli accordi in materia di acqua – 3.1 Introduzione ed *excursus* storico – 3.2. La pianificazione idrica e del suolo – 3.3. I momenti partecipativi dei privati nell'attività di pianificazione idrica – 3.4. I contratti di fiume *ex art.* 68-bis c.a. – 3.4.1. Profili introduttivi – 3.4.2. Profili comparatistici – 3.4.2.1. I Contratti di Fiume in Francia – 3.4.2.2. I Contratti di Fiume in Belgio – 3.4.3. La disciplina – 3.5. Altri accordi in materia di acque – 4. La bonifica di siti inquinati: tra accordi di programma e transazioni, tra diritto pubblico e diritto privato – 4.1. Cenni sulla disciplina e sulla procedura di bonifica – 4.2. Cenni sulla responsabilità ambientale – 4.3. Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: la transazione – 4.4. Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: gli accordi di programma. Rilievi conclusivi – 5. I rifiuti – 5.1. Introduzione – 5.2 Gli accordi ambientali in materia di rifiuti.

1. Gli accordi ambientali nella letteratura economica

La letteratura economica, a differenza di quella giuridica, ha ampiamente affrontato il tema degli accordi ambientali, soprattutto dal punto di vista di quale sia la situazione di fatto ottimale affinché essi esplicino la maggior efficacia e di quale sia il rapporto di questo strumento in relazione alla più tradizionale visione del *command and control*.

Nei Paesi industrializzati la regolamentazione imperativa ha permesso di ottenere significativi risultati nell'abbattimento dell'inquinamento ambientale, perlomeno in una prima fase del problema, probabilmente anche in considerazione delle diverse sfide che le scienze ecologiche denunciavano come impellenti⁷³. Tuttavia, come già messo in evidenza, il ricorso a politiche coercitive non risulta più costituire l'approccio ottimale stanti le difficoltà di gestione per la Pubblica Amministrazione, i costi eccessivi sia in riferimento all'attivazione di strutture di controllo e di repressione⁷⁴. Scoperta – tristemente e per fortuna – la “passione” del genere umano per l'ecologia e la protezione dell'ambiente, ci si è resi conto che si stava entrando in una nuova e più complicata fase rispetto alla precedente, nella quali le sfide ambientali sono molto più complesse dal punto di vista scientifico, richiedendo un approccio integrato interdisciplinare, per settori industriali, per tipologia di inquinati o per zone geografiche⁷⁵.

Da questo punto di vista gli accordi ambientali costituiscono uno strumento eccezionale, poiché l'accordo, ossia lo scambio e l'intreccio reciproco di due o più consensi, è la principale tecnica di composizione di differenti interessi e di organizzazione che conosce il genere umano. Gli studiosi sottolineano fortemente la verbalità e la duttilità degli accordi ambientali rispetto a rigidi dettati normativi calati dall'alto dal regolatore, ragione che rende sempre più utilizzato questo strumento nel mondo⁷⁶.

⁷³ P. AMADEI, E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti*, cit., p. 250

⁷⁴ *Ivi*.

⁷⁵ Consapevole di questo aspetto si dimostra anche la letteratura giuridica, si veda, per esempio, M. S. GIANNINI, *Ambiente*, cit., p. 22 che scrive come i problemi ambientali dopo gli anni Sessanta abbiano avuto un evidente “salto quantitativo”. Condivide questa posizione anche A. GAMBARO, *I beni*, in *Tratt. di dir. civ. e comm.* diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI e continuato da P. SCHLESINGER, Milano, 2012, pp. 374 ss.

⁷⁶ P. CHRISTMANN, G. TAYLOR, *Firm self-regulation through international certifiable standards: determinants of symbolic versus substantive implementation*, in *J. Int. Bus. Stud.*, 2006, pp. 863 ss.; T. H. ARIMURA, S. KANEKO, S. MANAGI, T. SHINKUMA, M. YAMAMOTO, Y. YOSHIDA, *Political economy of voluntary approaches: a lesson from environmental policies, in Japan. Econ. Anal. Policy*, 2019, pp. 41 ss. i quali, ponendo l'accento sull'adattabilità al caso concreto dell'accordo, dimostrano la grande capacità espansiva degli accordi ambientali.

Nella letteratura economica pare che la maggior parte degli autori ritenga tendenzialmente vantaggiosi gli accordi ambientali⁷⁷. In particolare, si sostiene come essi possano essere portatori di innovazione all'interno del sistema economico e/o giuridico⁷⁸, anche se, viene precisato da altri autori nell'ambito di uno studio empirico, che, in realtà, solo gli accordi ambientali

⁷⁷ Addirittura, relativamente ad attività e programmi per proteggere le specie in via di estinzione, M. G. SORICE, C.-O. OH, T. GARTNER, M. SNECKUS, R. JOHNSON, C. J. DONLAN, *Increasing participation in incentive programs for biodiversity conservation*, in *Ecol. Appl.*, 2013, pp. 1146 ss. ritengono che il coinvolgimento di attori privati sia essenziale per riuscire ad ottenere risultati significativi. Una voce contraria, *ex multis*, è quella di B. VARELLA MIRANDA, G. MAGALHÃES DE OLIVEIRA, *Assessing the performance of voluntary environmental agreements under high monitoring costs: Evidence from the Brazilian Amazon*, in *Ecological Economics*, 2023, pp. 1 ss. il cui studio porta ad affermare come gli accordi volontari addirittura porterebbero a un peggioramento della tutela dell'ambiente, perlomeno in riferimento al caso esaminato in Brasile. Nonostante la maggioranza degli Autori citati ha condotto esperimenti e studi che dimostrano come l'ambiente beneficerebbe effetti positivi dalla stipulazione di accordi ambientali, viene messo in evidenza da O. JIMÉNEZ, *Voluntary agreements in environmental policy: an empirical evaluation for the Chilean case*, in *Journal of Cleaner Production*, 2007, pp. 620 ss. e da D. CONNIFFE, V. GASCH, P. O'CONNELL, *Evaluating state programmes: "natural experiments" and propensity scores*, in *The Economic and Social Review*, 2000 come la maggior parte della letteratura abbia avuto un approccio basato su uno o più singoli casi studi, difettando in questi casi del cd. *bias* di selezione. Il primo A. citato scrive a p. 621 come "because the use of case studies has overwhelmingly been the most preferred research method in this regard. Selection bias occurs when evaluations are purely based on the performance of policy or programme participants, as in case studies, without using any control group. The bias happens because there are intrinsic factors related to the participant firms that drive their environmental performance. These factors have nothing to do with VAs and relate to the characteristics of the firms themselves, being for instance more environmentally pro-active, which may have actually motivated them to participate in VAs in the first place".

⁷⁸ M.E. PORTER, *America's green strategy*, in *Sci. Am.*, 1991, pp. 168 ss.; ID., VAN DER LINDE, *Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship*, in *J. Econ. Perspect.*, 1995, pp. 97 ss.; S. AMBEC, M. A. COHEN, S. ELGIE, P. LANOIE, *The Porter Hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?*, in *Rev. Environ. Econ. Policy*, 2013, pp. 2 ss.; L. ZHUGE, R. B. FREEMAN, M. T. HIGGINS, *Regulation and innovation: examining outcomes in Chinese pollution control policy areas*, in *Econ. Model.*, 2019, pp. 19 ss.; M. BU, Z. QIAO, B. LIU, *Voluntary environmental regulation and firm innovation in China*, in *Econ. Model.*, 2020, pp. 10 ss. conducono uno studio che si discosta dai filoni principali in quanto il rapporto tra innovazione e ambiente è stato spesso analizzato in relazione alle politiche ambientali, invece essi lo analizzano dal punto di vista degli accordi volontari.

ben costruiti possono essere portatori di innovazione e che quest'ultima non è una caratteristica necessariamente intrinseca all'istituto, riflessione sulla quale, almeno in astratto, si può concordare⁷⁹.

Gli accordi volontari permettono al sistema industriale di partecipare direttamente nel processo di *policy making* a livello ambientale pianificando le priorità, gli ambiti e i tempi d'azione della pianificazione e programmazione territoriale, permettendo la consensualità di valorizzare le specificità del territorio locale su cui l'accordo stesso dovrà incidere.

Diverse, invece, sono le motivazioni che spingono gli attori privati a voler stipulare accordi ambientali, qualcuno⁸⁰ sostiene che la volontà principale sia quella di raggiungere obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli derivanti dalla regolazione statale non raggiungibili altrimenti mentre altri⁸¹ sostengono, più cinicamente, che la volontarietà dell'accordo permetterebbe di evitare approcci legislativi particolarmente rigidi⁸², evitando così anche il

⁷⁹ In questo senso opinano S. AMBEC, S. BARLA, *A theoretical foundation of the Porter Hypothesis*, in *Econ. Lett.*, 2002, pp. 355 ss.; P. CHAKRABORTY, C. CHATTERJEE, *Does environmental regulation indirectly induce upstream innovation? New evidence from India*, in *Res. Policy*, 2017, pp. 939 ss.; R. BANERJEE, K. GUPTA, *The effect of environmentally sustainable practices on firm R&D: international evidence*, in *Econ. Modell.*, 2019, pp. 262 ss. Concordano anche P. AMADEI, E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti*, cit., p. 251 i quali scrivono che l'innovazione in senso ecocompatibile è dato grazie a meccanismi di imitazione competitive e a logiche sistemiche, anche grazie al ruolo che possono giocare in questo contesto le associazioni industriali e i consorzi.

⁸⁰ E. BROUSSEAU, E. RAYNAUD, *Climbing the hierarchical ladders of rules: A life-cycle theory of institutional evolution*, in *J. Econ. Behav. Organ.*, 2011 pp. 65 ss.; A. HOFFMAN, *Institutional evolution and change: environmentalism and the U.S. chemical industry*, in *Acad. Manag. J.*, 1999, pp. 351 ss.

⁸¹ P. FLECKINGER, M. GLACHANT, *Negotiating a voluntary agreement when firms self-regulate*, in *J. Environ. Econ. Manag.*, 2011, pp. 41 ss.; W. LAUFER, *Social accountability and corporate greenwashing*, in *J. Bus. Ethics*, 2003, pp. 253 ss.; J. W. MAXWELL, T. P. LYON, S. C. HACKETT, *Self-regulation and social welfare: the political economy of corporate environmentalism*, in *J. Law Econ.*, 2000, pp. 583 ss.

⁸² Il cinismo di quest'impostazione è sottolineato da B. VARELLA MIRANDA, G. MAGALHÃES DE OLIVEIRA, *Assessing the performance of voluntary environmental agreements under high monitoring costs: Evidence from the Brazilian Amazon*, in *Ecol. Econ.*, 2023, pp. 1 ss., anche se non è del tutto vero che l'impostazione sia cinica, in quanto vi sono legittimi e meritevoli motivi, legati anche alla flessibilità dell'accordo, per valutare positivamente anche questa motivazione.

rischio di *greenwashing*. Sempre dal punto di vista delle motivazioni, è stato analizzato come un ostacolo alla diffusione degli accordi ambientali, soprattutto tra attori privati e imprenditori, è la mancanza di interesse ai problemi posti dall'ecologia. Può sembrare una banalità, ma così non è: numerosi studi economici hanno dimostrato che il problema – forse principale – che incontrano gli accordi ambientali è che non si riescono nemmeno a intraprendere le trattative se già di per sé quei valori non sono fatti propri dalle persone che dovrebbero esserne coinvolte⁸³.

Per le imprese, invece, una forte motivazione che induce a concludere accordi ambientali è l'aumento della qualità dell'immagine dell'azienda e, più in generale, la visibilità sotto forma di pubblicità a cui la sottoscrizione di un simile accordo può condurre, specialmente se sono coinvolti Pubbliche Amministrazioni di grosse dimensioni⁸⁴.

Taluni studiosi, invece, hanno affrontato la materia da un'angolazione in parte diversa, ossia analizzando quali sono i fattori e gli elementi che durante la contrattazione possono mettere a rischio la buona riuscita di un accordo ambientale, cioè, in altre parole, di come il contratto dovrebbe essere strutturato. Per esempio è importante avere a disposizione una serie di dati sufficientemente accurati relativi all'ambiente su cui l'accordo andrà ad

⁸³ E. BERGSENG, A. VATN, *Why protection of biodiversity creates conflict—some evidence from the Nordic countries*, in *J. For. Econ.*, 2009, pp. 147 ss.; Y. MITANI, H. LINDHJEM, *Forest owners' participation in voluntary biodiversity conservation: what does it take to forgo forestry for eternity?*, in *Land Econ.*, 2015, pp. 235 ss.; E. MÄNTYMAA, A. JUUTINEN, M. MÖNKKÖNEN, R. SVENTO, *Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: a case of privately owned forests, in Finland*, *Forest Policy Econ.*, 2009, pp. 498 ss.; L. SIIKAMÄKI, D. F. LAYTON, *Potential cost-effectiveness of incentive payment programs for the protection of non-industrial private forests*, in *Land Econ.*, 2007, pp. 539 ss.; A. VAINIO, R. PALONIEMI, *Adapting to the gender order: voluntary conservation by forest owners in Finland*, in *Land Use Policy*, 2013, pp. 247 ss.; A. VAINIO, R. PALONIEMI, T. HUJALA, *How are forest owners' objectives and social networks related to successful conservation?*, in *J. Rural. Stud.*, 2018, pp. 21 ss.; U. WIDMAN, *Shared responsibility for forest protection?*, in *Forest Policy Econ.*, 2015, pp. 220 ss.

⁸⁴ A. CAVALIERE, *Overcompliance and voluntary agreements*, in *Environ. Resour. Econ.*, 2000, pp. 195 ss.; S. L. HART, *A natural-resource-based view of the firm*, in *Acad. Manag. Rev.*, 1995, pp. 986 ss.

esplicare effetti prima di impegnarsi e, d'altro canto, gli accordi ambientali devono prevedere obiettivi coerenti e raggiungibili con i dati e le possibilità degli attori economici e delle risorse investite nel progetto, a pena di un fallimento del programma contrattuale⁸⁵. Un altro elemento, abbastanza sorprendente per i giuristi, soprattutto se si considera il recente stile redazionale diffusosi negli ultimi decenni in Italia sull'influenza dei Paesi anglosassoni, è la correlazione tra la lunghezza del testo negoziale e la propensione alla sua sottoscrizione da parte degli attori privati, i quali, a fronte di un testo da loro considerato eccessivamente lungo, si sentirebbero più vincolati e costretti dal contratto e privati della propria libertà⁸⁶. Accentuato è, ovviamente, anche il ruolo dei fattori economici all'interno della negoziazione⁸⁷ ed è stato messo in evidenza come solo una piccola parte degli attori privati, evidentemente quelli mossi a priori da un forte ideologismo, concluderebbe un accordo ambientale a prescindere dal suo contenuto economico⁸⁸. Infine, l'ultimo fattore determinante del buon esito o meno della

⁸⁵ S. KRARUP, *Can voluntary approaches ever be efficient?*, in *Journal of Cleaner Production*, 2001, pp. 135 ss.

⁸⁶ L'analisi condotta relativamente ai privati agricoltori è ascrivibile a R. BROUWER, N. LIENHOOP, F. OOSTERHUIS, *Incentivizing afforestation agreements: institutional-economic conditions and motivational drivers*, in *J. For. Econ.*, 2015, pp. 205 ss.; N. LIENHOOP, R. BROUWER, *Agri-environmental policy valuation: Farmers' contract design preferences for afforestation schemes*, in *Land Use Policy*, 2015, pp. 568 ss.; P. HORNE, *Forest owners' acceptance of incentive based policy instruments in forest biodiversity conservation - a choice experiment based approach*, in *Silva Fennica*, 2006, pp. 169 ss.

Mentre l'analisi circa la propensione alla contrattazione di testi negoziali lunghi relativamente a proprietari terrieri non agricoltori è stata condotta da J. SIIKAMAKI, D. F. LAYTON, *Potential cost-effectiveness of incentive payment programs for the protection of non-industrial private forests*, in *Land Econ.*, 2007, pp. 539 ss.

⁸⁷ T. E. BOON, S. W., BROCH, H. MEILBY, *How financial compensation changes forest owners' willingness to set basic productive forest areas for nature conservation, in Denmark*. *Scand. J. For. Res.*, 2010, pp. 565 ss.; R. BROUWER, N. LIENHOOP, F. OOSTERHUIS, *Incentivizing afforestation*, cit., pp. 205 ss.; N. LIENHOOP, R. BROUWER, *Agri-environmental policy*, cit., pp. 568 ss.; J. SIIKAMAKI, D. F. LAYTON, *Potential cost-effectiveness*, cit., pp. 539 ss.

⁸⁸ T. E. BOON, S. W., BROCH, H. MEILBY, *How financial compensation*, cit., pp. 565 ss.; H. LINDHJEM, Y. MITANI, *Forest owners' willingness to accept compensation for voluntary conservation: a*

salvaguardia ambientale tramite moduli consensuali è dato dal fatto che gli attori privati ritengono che il contratto sia stato effettivamente pattuito in maniera equa e giusta⁸⁹ e, soprattutto, che i privati si fidino dell'istituzione pubblica con cui stanno contrattando⁹⁰.

Come si svilupperà nel proseguo della trattazione, pare proprio che nella negoziazione di accordi ambientali vi siano tutti gli elementi tipici dei cd. *relational contracts*, ossia contratti in cui il tempo costituisce un elemento di struttura, in quanto il bisogno e l'interesse delle parti è soddisfatto attraverso la prosecuzione o la reiterazione della esecuzione del contratto⁹¹.

contingent valuation approach, in *J. For. Econ.*, 2012, pp. 290 ss.; J. SIIKAMÄÄKI, D. F. LAYTON, *Potential cost-effectiveness*, cit., pp. 539 ss.

⁸⁹ Si vedano le ricerche condotte da R. PALONIEMI, P.M. TIKKA, *Ecological and social aspects of biodiversity conservation on private lands*, in *Environ. Sci. Pol.*, 2008, pp. 336 ss.; R. PALONIEMI, V. VIIJA, *Changing ecological and cultural states and preferences of nature conservation policy: the case of nature values trade*, in *South-Western Finland. J. Rural. Stud.*, 2009 pp. 87 ss.; E. PRIMMER, R. PALONIEMI, J. SIMILÄ, A. TAINIO, *Forest owner perceptions of institutions and voluntary contracting for biodiversity conservation: not crowding out but staying out*, in *Ecol. Econ.*, 2014, pp. 103 ss.; A. VAINIO, R. PALONIEMI, *Forest owners and power: a Foucauldian study on Finnish forest policy*, in *Forest Policy Econ.*, 2012, pp. 118 ss.; U. WIDMAN, *Shared responsibility for forest protection?*, in *Forest Policy Econ.*, 2015, pp. 220 ss.; ID., *Exploring the role of public-private partnerships in forest protection. Sustainability*, 2016, Switzerland, pp. 1 ss.

⁹⁰ E. BERGSENG, A. VATN, *Why protection of biodiversity creates conflict—some evidence from the Nordic countries*, in *Journal For. Econ.*, 2009, pp. 147 ss.; R. BROUWER, N. LIENHOOP, F. OOSTERHUIS, *Incentivizing afforestation agreements: institutional-economic conditions and motivational drivers*, in *J. For. Econ.*, 2015, pp. 205 ss.; E. PRIMMER, R. PALONIEMI, J. SIMILÄ, A. TAINIO, 2014. *Forest owner perceptions of institutions and voluntary contracting for biodiversity conservation: not crowding out but staying out*, in *Ecol. Econ.*, 2014, pp. 103 ss.

⁹¹ La dottrina nord-americana dei *relational contracts* ha elaborato un modello negoziale più duttile rispetto a quello pensato per i rapporti di scambio. Il fondatore e maggior esponente della teoria dei contratti relazionali è senz'altro Macneil tra i cui scritti si vedano: I. R. MACNEIL, *The new social contract*, New Haven, 1980; ID., *Contracts: adjustment of Long-term economic relations under Classic, Neoclassical and relational contracts Law*, in *NW.UL. Rev.*, 1983, pp. 340 ss.; ID., *Relational Contract Theory: unanswered questions a Symposium in Honor of Ian R. Macneil: Challenges and queries*, in *NW.UL. Rev.*, 2000, p. 877. In quest'ultimo scritto Macneil si pone l'obiettivo di chiarire ed approfondire il lavoro che ha condotto sui contratti relazionali sin dalla metà degli anni 60. L'A., secondo cui non occorre sviluppare una teoria, ma è sufficiente osservare la realtà, ritiene che l'espressione "*relational contract theory*" potrebbe ingenerare

Inoltre, sono stati messi in evidenza anche dei particolari aspetti di criticità degli accordi ambientali. Innanzitutto, in generale è necessaria la formazione di nuove strutture tecnocratiche all'interno della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, di meccanismi decisionali più snelli e meno "burocratici", al contrario di quanto avviene in Italia nonostante i vari tentativi di semplificazione⁹². Gli accordi volontari, come si analizzerà diffusamente in seguito, pongono problemi particolari con la disciplina concorrenziale, rischiando di produrre effetti distorsivi⁹³ nonché si dovrebbe cercare di coinvolgere massimamente i cittadini in modo trasparente e con le opportune garanzie affinché possano esercitare i loro diritti in quanto cittadini attivi.

Uno studio ha anche dimostrato di come vi sarebbe la tendenza – peraltro, si può aggiungere, comune in tutte le contrattazioni con controparti privati o pubbliche che siano – a sovrastimare i propri costi ambientali per

confusione e per tali motivi egli preferisce parlare di "Essential contract theory". La maggior parte degli scritti sono raccolti in I.R. MACNEIL, D. CAMPBELL, *The relational theory of contract*, in *select works of Ian Macneil*, London, 2001. Tra gli altri esponenti si ricordano: M.A. EISENBERG, *Relational Contract Theory: unanswered questions. A Symposium in Honor of Ian R. Macneil: Relational Contracts Floating in a Sea of Customs: Thoughts about the ideas of Ian Macneil and Lisa Bemstein*, in *NW.UL. Rev.*, 2000, p. 775 ss.; J. M. FEINMAN, *Relational contract theory in context*, in *NW.UL. Rev.*, 2000, p. 737 ss.; R. E. SCOTT, *The case for formalism in relational contract*, in *NW.UL. Rev.*, 2000, p. 845 ss.; R.E. SPEIDEL, *Relational Contract Theory: unanswered questions a Symposium in Honor of Ian R. Macneil, The characteristic and challenges of Relational contracts*, in *NW.UL. Rev.*, 2000, pp. 823 ss. La dottrina, infine, ha elaborato una serie di indici o di caratteristiche comuni che presentano i *relational contracts*: l'assenza di un termine iniziale o finale prestabilito; i contatti frequenti tra le parti e ispirati allo scambio di informazioni; un'attività di pianificazione e programmazione costante anche successiva alla formazione dell'accordo; la possibile incompletezza iniziale dell'oggetto e la possibilità di sue variazioni future; una gestione del contratto ispirata alla cooperazione costante tra le parti, anche per effetto di meccanismi di autogestione e governo del contratto orientati alla sua prosecuzione; la netta preferenza accordata a rimedi di natura manutentiva, quali la sostituzione, la riparazione, la conciliazione, la mediazione e la previsione degli obblighi di rinegoziare.

⁹² P. AMADEI, E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti*, cit., p. 251.

⁹³ *Ini*, sottolineano come, addirittura, potrebbero esserci vere e proprie forme collusive tra Pubblica Amministrazione e certi gruppi di imprese a danno del sistema concorrenziale e, quindi, della collettività.

raggiungere accordi ambientali più vantaggiosi riducendo meno di quanto sarebbe realmente dovuto i propri costi⁹⁴.

In conclusione si può dire, come già più volte detto, il periodo attuale è cruciale e di massima importanza, essendo un periodo di transizione tra due epoche di approccio e consapevolezza ai problemi dell'ecologia. In questo contesto si può condividere l'affermazione di chi ha sostenuto che la regolazione ambientale sia una politica "negativa", nel senso che impone vincoli, restrizioni e divieti mentre gli accordi ambientali, costruiti su moduli volontaristici, potrebbero avere una funzione positiva, nel senso che gli attori economici autoregolano i propri comportamenti⁹⁵ e ciò potrebbe essere la strada più opportuna in questo periodo di cambiamento di paradigma e di incertezza sociale e, per certi versi, anche scientifica.

2. *Gli accordi ambientali in Italia...*

In Italia il tema degli accordi ambientali non è stato particolarmente indagato, né, parimenti, sono stati molto usate le fattispecie tipizzate previste dal legislatore. Non sarebbe affrettato affermare che la categoria giuridica degli accordi ambientali sia sconosciuta tanto alla dottrina⁹⁶, quanto al diritto positivo, alla giurisprudenza e anche alla prassi.

Fermo restando che uno degli obiettivi del presente lavoro è quello di legittimare come categoria giuridica ordinante la realtà quella degli accordi ambientali e che ciò verrà svolto nel proseguito, si può fin d'ora dire come gli accordi ambientali sono fattispecie in cui vi è un accordo, una manifestazione reciproca di volontà tra due o più parti, di cui almeno una pubblica e almeno una privata. Il tentativo che con la presente ricerca s'intende

⁹⁴ B. PATON, *Voluntary environmental initiatives and sustainable industry*, in *Business Strategy and the Environment*, 2000, pp. 328 ss.

⁹⁵ AA.VV., *Environmental Policy in Search of New Instruments*, B. DENTE (a cura di), Dordrecht, 1995, p. 14.

⁹⁶ Salvo le rare eccezioni che verranno di volta in volta richiamate in nota.

svolgere è quello di descrivere certi fenomeni volontaristici tra Pubblica Amministrazione e privati, a prescindere dalla loro qualificazione formale⁹⁷, raggruppandoli per i medesimi problemi che sollevano e provando anche a fornire risposte comuni.

Come già accennato, il sistema di perseguimento degli interessi pubblici è cambiato nel corso degli ultimi decenni, passandosi da un sistema di *command and control* a un sistema mediante accordi basato sul consensualismo e sul dialogo. Il paradigma del dominio e del *favor* della Pubblica Amministrazione, unitamente alla struttura⁹⁸ e di organizzazione dell'Amministrazione stessa, sono gradualmente invecchiati e divenuti obsoleti a fronte di una più moderna cd. Amministrazione per accordi, suggerendo un nuovo paradigma, un nuovo modo di amministrare⁹⁹. Si supera – ma non si abbandona

⁹⁷ Nonostante nel testo si aderirà a quella che pare essere la dottrina maggioritaria in relazione alla distinzione tra accordi sostitutivi *ex art.* 11 l. 241/1990 e accordi di programmazione negoziata, sono indubbie le difficoltà pratiche di distinguere l'una e l'altra categoria, a tal punto che patre della dottrina vi ha rinunciato, come verrà messo in evidenza. Emblematico sul punto di tali difficoltà ricostruttive è- M. S. GIANNINI, *L'Amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Tratt. dir. amm. Santaniello*, Padova, vol. I, 1988, p. 130 il quale scrive che "Le spiegazioni avanzate dalla dottrina sono inappaganti, il concetto di contratto di diritto pubblico non serve, perché qui non abbiamo contratti; come non serve quello di combinazione procedimentale-contrattuale, perché le fattispecie non presentano sempre contratti e provvedimenti amministrativi collegati. Si parla, correntemente, di accordi, ma l'accordo è, almeno per ora, una nozione descrittiva. La ripresa della nozione di 'patto' non ha portato a risultati concludenti, essendo il patto una creatura oscurissima"; si veda anche F. MANGANARO, *Nuove questioni sulla natura giuridica delle convenzioni urbanistiche*, in *Urb. e app.*, 2006, pp. 345 ss.

⁹⁸ V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, pp. 1 ss.; nella medesima direzione anche M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, *Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-26 febbraio 1988*, in *Il procedimento amministrativo fra riforma legislative e trasformazioni della amministrazione*, Milano, 1990.

⁹⁹ Celebre è lo scritto di M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Tratt. dir. amm. Santaniello*, vol. I, Padova, 1988, pp. 126 ss. Più in generale, invece, sul superamento dell'autoritarismo amministrativo in favore di un approccio consensualistico si vedano, oltre ai contributi che verranno citati nel prosieguo, M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 1981, pp. 1 ss.;

completamente – la ricostruzione che vede i privati soccombere ed essere in posizione di subordinazione sempre e comunque dinnanzi alla Pubblica Amministrazione per giungere ad affermare un rapporto paritetico tra Amministrazione e privati, sul presupposto della partecipazione economico-finanziaria di questi ultimi al perseguimento dell'interesse pubblico, in funzione di una collaborazione diretta allo sviluppo economico tanto dei privati quanto della collettività¹⁰⁰. In questa nuova dimensione volontaristica il

F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, pp. 1 ss.; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984, pp. 1 ss.; R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, 1985, pp. 1 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, pp. 1 ss.; TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. Dir.*, 1993, pp. 237 ss.; B. SORDI, *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocenteschi a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 483 ss.; E. BRUTTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico fra amministrazione e privati*, Milano, 1996, pp. 1 ss.; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996, pp. 1 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997, pp. 1 ss.; N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamentali e caratteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1997, pp. 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998, pp. 1 ss.; P. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998, pp. 1 ss.; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001, pp. 1 ss.; F. G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 431 ss.; F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2002, pp. 1 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in F. G. SCOCA, F. R. MONACO, G. MORBIDELLI (a cura di), *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2003, pp. 55 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa negoziale*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 217 ss.; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004, pp. 1 ss.; N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, pp. 454 ss.; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, 2012, pp. 1 ss.; e più di recente, A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016, pp. 1 ss.. Per una comparazione sull'amministrazione consensuale in Germania, Francia, Spagna e Italia, sia qui consentito il rinvio al M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015, pp. 1 ss.

¹⁰⁰ Su cui, cfr. M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, pp. 389 ss. e spec. 403; A.M. SANDULLI, *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, 1963,

privato ha poteri propositivi e di impulso, può giungere alla stipulazione di un accordo e in conseguenza di ciò assume obblighi di natura patrimoniale o, più in generale, assume impegni di differente natura nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale, evidentemente, ne beneficia. Come già detto, il mutamento di quest'impostazione è dovuto essenzialmente a ragioni economiche e di rilettura del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione e ciò permette di ottenere – almeno – un triplice scopo: internalizzare nell'agire pubblico risorse finanziarie estranee, ossia quelle dei privati; riuscire a concertare in maniera efficace ed efficiente obiettivi fattibili e, quindi, raggiungibili¹⁰¹; infine, pare molto logico ritenere che difficilmente il privato contraente avrà interesse ad impugnare un accordo di cui ha potuto condividere i termini fin dall'inizio, risparmiandosi così i costi e i lunghi tempi della giustizia.

Nell'attuale panorama legislativo vi sono differenti categorie e schemi ordinatori entro i quali ricondurre l'attività pattizia svolta dalla Pubblica Amministrazione mediante una commistione di elementi pubblici e privati di volta in volta differenti, che si distinguono in quanto sono accordi destinati eziologicamente a soddisfare interessi e finalità differenti¹⁰².

pp. 8 ss., e per ulteriori riferimenti, R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, pp. 1155-1157; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 81.

¹⁰¹ G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999, pp. 31 ss. il quale a p. 35 sottolinea come l'effettiva applicazione dell'istituto della programmazione negoziata altro non è che un riflesso della sostituzione del tradizionale modello amministrativo incentrato sull'autorità, imperatività e unilateralità dell'atto per sostituirlo alla consensualità e negozialità; E.M. MARENGHI, *Il sistema amministrativo locale*, in *Tratt. dir. amm. Santaniello*, vol. XXIV, Padova, 1994, p. 8 il quale, al fine di descrivere la commistione di interessi pubblici e privati, addirittura ritiene che l'Amministrazione Pubblica procedente non sia più esclusivamente pubblica e che il privato persegua anche pubblici interessi; FORMEZ, *La Pubblica Amministrazione di fronte all'accordo*, Considerazioni preliminari di G. MARONGIU, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988

¹⁰² G. PERICU, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, pp. 1345 ss. ritiene condivisibilmente che i differenti schemi ordinatori e le differenti categoria non si differenziano per la sola qualificazione pubblica o privata della disciplina di riferimento, bensì abbiano una funzione differente; G. M. ESPOSITO, *Amministrazione*, cit., p. 45.

Fatta salva l'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione che, peraltro, dev'essere comunque funzionalizzata al perseguimento del pubblico interesse in quanto essa è l'ente istituzionalmente preposto alla sua cura¹⁰⁵, è possibile distinguere l'attività consensuale amministrativa in accordi

¹⁰⁵ Sul tema, sia consentito il rinvio a F. COPPOLA, *I contratti aleatori e la Pubblica Amministrazione. Verso un nuovo concetto di aleatorietà?*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2024, pp. 121 ss. in cui si sostiene che anche l'attività di diritto privato svolta dalla Pubblica Amministrazione debba essere funzionalizzata, poiché l'ente è istituzionalmente preposto alla cura di quell'interesse e non potrebbe essere altrimenti. Non concordano, apparentemente, con questa impostazione G. M. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 45; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, p. 37.

Un primo risalente filone di pensiero, ascrivibile a Per l'impostazione tradizionale, S. ROMANO, *Poteri, potestà*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 172; G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*, vol. II, Firenze, Barbera, 1882, pp. 353 e 661 ss., le cui idee sono state commentate anche da A. SANDULLI, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1950*, Milano, 2009, p. 42; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, Vallardi, rist. 1960, pp. 200 ss.; B. SORDI, *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995, p. 483; A. BONONI, voce *Contratto amministrativo*, in *Digesto it.*, vol. VIII, p. 422. Sulle posizioni della dottrina dell'epoca, invece, v. A. MASSERA, *I contratti*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano, 2003, 2a ed., p. 1549. M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996, pp. 4 ss., e anche Tar Veneto 25 maggio 2000, n. 1326, in *Dir. amm.*, 2021, p. 533, con nota di G. DELLA CANANEA, *La legittimazione contrattuale degli enti locali*. riteneva che lo Stato e gli enti pubblici territoriali abbiano una capacità contrattuale limitata alle espresse previsioni legislative autorizzative in tal senso. Il ragionamento è chiaro: se i poteri autoritativi della p.a. soggiacciono al principio di legalità, allora deve soggiacervi anche la capacità contrattuale, in quanto è pur sempre un (altro) modo di perseguire e soddisfare le finalità di pubblico interesse e, dunque, è necessaria una previsione che positivamente "conceda" la capacità contrattuale per quel singolo atto. Ulteriore conseguenza di quest'impostazione è che gli enti pubblici possono servirsi solamente di strumenti tipici legislativamente previsti, con esclusione di quelli atipici, salva una diversa previsione che autorizzi la p.a. a stipulare anche tali contratti.

Una seconda corrente dottrinale adotta un approccio completamente speculare, ritenendo che la p.a. abbia sempre una capacità contrattuale generale, salva un'espressa previsione di legge in senso negativo. In questo senso si vedano M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 461 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Prima lezione di diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2021, 87; R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale breve di diritto amministrativo*, Milano, 2009, p. 479. In senso analogo, nella dottrina privatistica, V. ROPPO, *Trattato del contratto*.

VI. *Interferenze*, Milano, 2006, p. 909, che rinviene la conferma di quest'impostazione nell'art. 1, comma 1-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, che afferma che "l'amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente", esplicitamente riconoscendo una capacità contrattuale generalizzata alla p.a. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073. Questa tesi è una reazione dovuta all'insoddisfazione di quella precedente, stante la crescente esigenza per gli enti pubblici di utilizzare strumenti contrattuali non sempre previsti dalle leggi, compresi i contratti atipici. Ciascuna tesi è figlia del tempo in cui fu proposta, in quanto la prima è di fine Ottocento e la seconda di metà Novecento. Quest'ultimo periodo è stato caratterizzato da una grande crescita economica e da un aumento esponenziale dei traffici giuridici, ragione della predetta insoddisfazione limitatrice delle potenzialità dell'agire pubblico. Siffatta impostazione, peraltro, parrebbe risultare avvalorata dal recente art. 8 del codice dei contratti pubblici, che riconosce una capacità contrattuale generale in capo alla PA, anche per gli atti gratuiti, salvo espresso divieto di legge. Tuttavia, non pare decisiva nemmeno questa norma, poiché non idonea a tutelare adeguatamente gli interessi pubblici a cui, comunque, la contrattazione della p.a. deve informarsi. Peraltro, la necessità di adattare la disciplina di legge alle concrete esigenze istituzionali degli enti pubblici è da sempre avvertita, come rileva A. BENEDETTI, *L'eredità della "sentenza Cattolica" delle Sezioni unite in tema di contratti in strumenti derivati dei comuni*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2022, pp. 62 ss., che afferma che "il raccordo tra le norme contabili/finanziarie e quelle sulla contrattualità delle amministrazioni pubbliche è stato da sempre uno snodo problematico, in ragione della necessità di contemperare la disciplina sulla corretta gestione del denaro pubblico e quella dell'assunzione di obblighi di natura patrimoniale verso i terzi".

La critica che viene oggi mossa all'impostazione appena riferita è di non tenere in debita considerazione le peculiarità istituzionali e ineliminabili che connotano intrinsecamente l'agire degli enti pubblici. Non sarebbe corretta, né coerente con i valori del nostro ordinamento, una parificazione *tout court* tra gli enti pubblici e una qualsiasi altra persona giuridica, poiché, comunque, gli enti pubblici presentano innegabili profili di specialità che giustificano una soluzione in parte diversa. Muovendo da queste premesse, l'opinione più moderna riconducibile ad A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, p. 435. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. giur. Agg.*, vol. VI; G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, II ed., pp. 21-114, ritiene che gli enti pubblici non possano stipulare o concludere validamente tutti quegli atti estranei al perseguimento di finalità di pubblico interesse. L'agire della pubblica amministrazione, a prescindere dallo strumento giuridico con cui venga realizzato, è finalizzato al perseguimento del pubblico interesse e, quindi, non si possono disapplicare tutte le norme che lo presidiano. Questo approccio può definirsi funzionale, nel senso che, a prescindere dalla struttura dello strumento giuridico prescelto, autoritativo o consensuale, l'amministrazione non può svincolarsi dalle norme che disciplinano la cura degli interessi pubblici.

di collaborazione, accordi di organizzazione, accordi di programmazione negoziata e, infine, accordi provvedimentali.

La prima categoria rinviene la sua fonte nell'art. 15, l. 241/1990 il quale disciplina gli accordi mediante i quali due o più Amministrazioni conven-gono di svolgere in collaborazione determinate attività di interesse comune¹⁰⁴. Tale categoria si distingue dall'accordo di organizzazione mediante il quale due o più amministrazioni convengono come organizzare, come coordinare la propria azione amministrativa. La differenza tra i due è che nel secondo caso la definizione e il correlativo perseguimento dell'interesse pubblico sono stati già definiti dalle Pubbliche Amministrazione e l'accordo serve semplicemente quale strumento di organizzazione. Si potrebbe dire che nel secondo caso l'accordo si ponga in un certo senso all'esterno di quella che è la decisione amministrativa vera e propria, al contrario che nel primo caso in cui si ha una vera e propria co-decisione.

La programmazione negoziata è una fattispecie consensuale di accordo tra Pubblica Amministrazione e privati tramite la quale le parti organizzano un programma di interventi riferibili a un medesimo settore socio-economico. Il rapporto pubblico-privato in questo caso si fonda su una collaborazione associativa e una cooperazione complessiva tra i vari soggetti coinvolti in modo tale da riuscire a perseguire anche il sovraordinato interesse generale, che, altrimenti, in mancanza del privato, la Pubblica Amministrazione non riuscirebbe a conseguire¹⁰⁵. In altre parole, tale istituto è una forma di accordo a rilevanza pubblicistica ed extra-procedimentale con cui pubblico e privati disciplinano le aree di competenza della propria azione per il raggiungimento di un obiettivo comune. In maniera più precisa, e riservandosi di tornare più ampiamente sul tema successivamente, si deve precisare come nelle fattispecie di programmazione negoziata non vi sia una preminenza dell'interesse pubblico su quello privato ma, al contrario, vi sia

¹⁰⁴ G. QUAGLIA, *Accordi tra pubbliche amministrazioni (accordi quadro - efficacia nei confronti delle amministrazioni non firmatarie - determinatezza della clausola di estensione sotto i profili oggettivo e soggettivo - rinvio pregiudiziale)*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2017, pp. 811 – 813.

¹⁰⁵ G. M. ESPOSITO, *Amministrazione*, cit., p. 50.

una parità tra i due interessi, in guisa che detto accordo non avrà una valenza provvedimentale ma costituirà una fattispecie di accordo tra pari che perseguono ciascuno i propri interessi e, dunque, soggetto alle ordinarie regole di diritto civile¹⁰⁶.

L'ultima categoria giuridica di accordi tra privati e Pubblica Amministrazione è disciplinata dall'art. 11, l. 241/1990 ed è quella dei cd. accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo. L'apporto del privato in questo modulo consensuale è quello di poter integrare o addirittura sostituire il provvedimento amministrativo finale e proprio questa compenetrazione di profili tra pubblico e privato rende annosa la questione dell'anima

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 51.

amministrativa¹⁰⁷ o privata¹⁰⁸ di questo strumento, con notevoli ricadute pratiche che saranno approfondite nel proseguo di questo lavoro¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Tra gli altri, E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa*, cit., pp. 63 ss.; F. G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, 41 ss.; ID., *Autorità e consenso*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, AA.VV., Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 Settembre 2001, Milano, 2002, pp. 32-33 e 36-37; F. BENVENUTI, *Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, pp. 187-188, pp. 193-194, 218 e 264-265; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996, pp. 1 ss., spec. 171 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, cit., pp. 103 ss., 140 ss. e 159 ss.; P. L. PORTALURI, *Potere amministrativo*, cit., pp. 1 ss., spec. 185-186 e 194 ss.; E. PICOZZA, *Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni: art. 11 legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n. 241. Prospettive di alcuni istituti*, AA.VV., F. P. PUGLIESE (a cura di), Milano, 1999, pp. 14 ss.; F. CANGELLI, *Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati*, in *Dir. amm.*, 2000, pp. 303 ss., 309 ss. e 316 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, pp. 535 ss.; G. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, p. 249; A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, V, cc. 278 ss. Dopo l'entrata in vigore della l. n. 15/2005, si v. altresì G. ROSSI, *Diritto Amministrativo, I, Principi*, Milano, 2005, pp. 355 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo* A. M. SANDULLI (a cura di), Milano 2005, pp. 30 ss.; N. BASSI, voce *Accordi amministrativi*, in *Dir. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, I, pp. 88 ss.; N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, AA.VV., a cura di M. CAMELLI, Bologna, 2007, p. 466; F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, in *Territorialità e delocalizzazione*, AA.VV., a cura di M. CAMELLI, Bologna, 2007, pp. 475 ss. e 493 ss.; M. DUGATO, *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, pp. 159 ss.; F. G. SCOCA, *L'attività amministrativa*, Capitolo 1 della Parte 3 del volume collettaneo *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. SCOCA, Torino, 2008, pp. 181-182; ID., *Gli accordi*, Capitolo 1 della Parte 6 del medesimo volume, pp. 412 ss.; A. MASSERA, *I contratti*, Capitolo IX del volume collettaneo *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2009, pp. 350 ss.

¹⁰⁸ La tesi della natura contrattuale e privatistica degli accordi è stata sostenuta, pur con vari argomenti e accenti, tra gli altri, da B. CAVALLO, *Accordi e procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso (L. 7 agosto 1990, n. 241)*, AA. VV., Napoli, 1991, pp. 81-82; G. CORSO- F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991, pp. 71 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, spec. 238 ss. e 243 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI,

L'oggetto dell'accordo sarà sempre la decisione finale conclusiva del procedimento amministrativo in attuazione del principio di leale

Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa, Torino, 1997, pp. 147 ss.; ID., *Funzione amministrativa, uso del diritto privato e privatizzazione*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 2001, pp. 44-45; ID., *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 463 ss.; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 1999, pp. 151-152; N. PAOLANTONIO, *Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in *Cons. Stato*, 2000, II, pp. 794 ss. e spec. 801 ss.; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, pp. 307 ss. e 316-317; A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002, pp. 257 ss.; C. MAVIGLIA, *Accordi con l'amministrazione pubblica e disciplina del rapporto*, Milano, 2002, pp. 41 ss., 72 ss. e 107 ss. Successivamente all'entrata in vigore della L. n. 15/2005, si v. altresì S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, AA. VV., a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006, pp. 101 ss.; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006, pp. 242 ss.; L. MONTEFERRANTE, *La nuova disciplina degli accordi procedurali: profili di tutela giurisdizionale*, in *Riforma della l. 241/1990*, AA. VV., in *www.lexitalia.it*, pp. 40 ss.; G. MANFREDI, *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Foro amm. CDS*, 2007, pp. 334 ss.; D. SORACE, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 140.

Per completezza si deve segnalare una tesi intermedia in cui, pur con ricostruzioni tra loro in parte differenti, fra gli altri, da E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996, pp. 45 ss., 70 ss., 113 ss. e 157 ss.; ID., (voce) *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001, pp. 6 ss., 12 ss. e 16 ss.), da M. IMMORDINO, *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 1997, pp. 136 ss.; ID., *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999, pp. 142 ss.; G. GRECO, *Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 381-382, 389 ss. e 394 ss.; ID., *Il regime degli accordi pubblicistici*, in *Autorità e consenso*, cit., AA. VV., pp. 161 ss.; ID., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2004, 99-154, 165-187 e 295-298; *Accordi amministrativi e principio di legalità*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2007, Milano, 2008, spec. 432 ss.; secondo i quali gli accordi sono contratti, ma sono contratti di diritto pubblico e non hanno, perciò, natura privatistica.

¹⁰⁹ Basti pensare alla configurabilità di una pretesa alla stipulazione dell'accordo, all'ammissibilità di una responsabilità precontrattuale per violazione del dovere di buona fede nelle trattative, alla configurabilità di un diritto soggettivo alla adozione del provvedimento conforme al contenuto dell'accordo integrativo, alla natura dei vizi dell'accordo ed infine alla natura e, quindi, al regime giuridico del recesso.

collaborazione¹¹⁰. La disciplina di tale istituto è molto lacunosa, in quanto il legislatore si limita a rinviare ai principi del Codice civile in quanto applicabili.

L'accordo *ex art. 11* non è un contratto, e ciò non perché difetti del requisito della patrimonialità, ma per ben due differenti ragioni. La prima è normativa, in quanto se tale forma consensuale fosse davvero un accordo ai sensi degli artt. 1321 ss. c.c. non avrebbe senso il rinvio legislativo ai principi del Codice civile in quanto applicabili. Infatti, le norme codicistiche si applicherebbero di per sé, senza alcuna apposita necessità di un richiamo e né, tantomeno, senza alcun preventivo vaglio di compatibilità¹¹¹. La seconda, invece, è data dalle finalità diverse dei due istituti: il contratto è l'istituto per eccellenza che costituisce espressione dell'autonomia negoziale di cui godono i privati, per definizione libera nelle finalità, tramite il quale i privati possono porsi delle regole pattizie per disciplinare consensualmente i propri e liberi interessi mentre, al contrario, l'accordo sostitutivo è alternativo rispetto a un provvedimento, che non è libero in quanto retto dal principio di legalità ed è predeterminato nelle finalità¹¹². Negli accordi sostitutivi

¹¹⁰ F. MERUSI, *Il coordinamento*, p. 30; G. M. ESPOSITO, *Amministrazione*, cit., p. 48; L. DE LUCIA, F. LUCINI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, p. 36 i quali scrivono, nonostante sia in riferimento alla conferenza di servizi, che il principio di collaborazione dev'essere interpretato come l'obbligo per ciascuna amministrazione "di perseguire la cura dell'interesse pubblico di propria competenza attraverso un provvedimento che sia tra l'altro coerente (non in contraddizione) rispetto ai "lavori" della conferenza".

¹¹¹ Sul tema si vedano B. ARGOLAS, B.G. MATTARELLA, *Attività amministrativa e moduli convenzionali*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, vol. I, in *Trattato dei contratti dir. da P. Rescigno ed E. Gabrielli*, Milano, 2007, p. 78; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, cit., 444; A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa, 2012, p. 547; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, dir. da F.G. COCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI, Torino, 2003, pp. 102 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, 1996, p. 52.

¹¹² P. BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1996 pp. 1 ss. il quale correttamente ricorda come il contratto sia uno strumento auto-normativo, volto all'autoregolamentazione dei rapporti giuridici da parte di quegli stessi soggetti che ne saranno parte.

gli interessi da realizzare non si configurano pattiziamente all'interno del contratto mediante una tecnica dialogica con la controparte, in modo tale da essere un punto di incontro dei contrapposti interessi ma, invece, sono decisi al di fuori rispetto allo schema pattizio e in un certo senso sono anteriori ed estranei rispetto all'accordo, in quanto costituiscono il compito istituzionale del soggetto pubblico¹¹³. Proprio questa riflessione permette alla dottrina di parlare di vera e propria alternatività del modello consensuale rispetto al modello unilaterale, autoritativo e imperativo¹¹⁴.

Ai sensi dell'art. 11, l. 241/1990 vi sono due tipologie di accordi, quello integrativo e quello sostitutivo.

Il primo si colloca nell'ambito del procedimento che conduce all'emanazione del provvedimento amministrativo, in particolare in un momento anteriore alla formale adozione nello stesso. In forza di tale accordo, il soggetto pubblico s'impegna a far confluire nel provvedimento, adottato pur sempre in via unilaterale e autoritativa, i contenuti preventivamente configurati e negoziati con i soggetti privati che sono intervenuti nella stipulazione dello stesso.

Il secondo si spinge oltre e non si colloca all'interno del procedimento in quanto lo sostituisce racchiudendo tutti gli effetti del provvedimento finale in tutto e per tutto¹¹⁵. Coerentemente, ai sensi dell'art. 11, comma 3, l. 241/1990 gli accordi sostitutivi sono soggetti ai medesimi controlli previsti per i provvedimenti stessi.

¹¹³ M.C. ROMANO, *Accordi tra privati e Pubblica Amministrazione nel procedimento*, cit., 402; F.G. COCA, *Autorità e consenso*, in AA. VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Milano, 2002, pp. 27 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, cit., 99; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato*, Padova, 2005, pp. 20 ss.; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, cit., p. 326; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, cit., passim.

¹¹⁴ In maniera chiara si può vedere P. L. PORTALURI, *Potere amministrativo*, cit., p. 27

¹¹⁵ Peraltro, sebbene il tema non impatta direttamente la presente ricerca, è opportuno ricordare come con la riforma del 2005 il legislatore ha eliminato il vincolo iniziale contenuto nel citato articolo 11 in forza del quale l'accordo sostitutivo poteva essere stipulato solo nei casi espressamente previsti dal legislatore mediante, appunto, riserva di legge.

Oggi non vi è una fondamentale differenza tra le due tipologie di accordo, in quanto essi sono equiparati dal punto di vista delle modalità e dei presupposti d'accesso, sfumandone la distinzione¹¹⁶. Tramite tale istituto la Pubblica Amministrazione, come segnalato precedentemente, in maniera innovativa riesce a negoziare la discrezionalità amministrativa, potendosi dire a pieno titolo che il perseguimento dell'interesse pubblico formi oggetto di una condivisione tra le parti dell'accordo. In relazione a quest'ultimo occorre precisare che, in realtà, la condivisione dell'interesse pubblico è limitata alle modalità procedurali-operative, in quanto la sua predeterminazione è già affidata *ex ante* al soggetto pubblico in esecuzione dei suoi compiti istituzionali.¹¹⁷

L'art. 11, comma 3, l. 241/1990 afferma che gli accordi sostitutivi e integrativi sono disciplinati dai principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratto a) in quanto compatibili e b) ove non diversamente previsto¹¹⁸.

¹¹⁶ F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 55; B. ARGOLAS, B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, cit., p. 98.

¹¹⁷ Secondo A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, cit., p. 564 negli accordi ex art. 11 l'interesse pubblico penetra all'interno della causa del modello convenzionale, la cui funzione economica è la disciplina di forme organizzative ed operative di svolgimento e realizzazione di attività, interventi e servizi in ambiti in cui la pubblica amministrazione agisce in posizione di primaria responsabilità. Nel contratto di diritto civile, invece, l'interesse pubblico rimane esterno alla causa quale funzione economica riconosciuta in astratto dal codice civile, e perseguita in concreto dai contraenti. Diversa valutazione in G. GRECO, *Accordi amministrativi*, cit., p. 144, il quale esclude che il perseguimento dell'interesse pubblico attenga alla causa dell'accordo, posto che la causa deve riguardare tutte le parti del negozio, mentre il privato non è coinvolto nella realizzazione dell'interesse pubblico. Per quella che pare essere la posizione maggioritaria si vedano anche F.G. COCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 449; F. LEDDA, *Il problema*, cit., 65; C. MAVIGLIA, *Accordi con l'amministrazione*, cit., p. 85; E. FEDULLO, *La natura giuridica degli accordi ex art. 11 l. n. 241/1990 e gli aspetti della tutela delle parti e dei terzi*, cit., p. 211; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, cit., 151.

¹¹⁸ Secondo G. GRECO, *Accordi amministrativi*, cit., p. 101 la norma in esame sarebbe pilatesca. Una posizione sostanzialmente analoga assume F. LEDDA, *Note sugli accordi «di diritto pubblico» e su alcuni temi contigui*, in AA. VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998, pp. 604 ss.

Un primo e immediato interrogativo che solleva la norma è l'utilizzo della parola "principi" in luogo del – più corretto – termine "norme" che, peraltro, compare nella disposizione che legittima la Pubblica Amministrazione all'esercizio in via generale di tutte le prerogative nascenti dall'autonomia privata, ossia l'art. 1, comma 1-bis, l. 241/1990¹¹⁹. Tralasciando il dibattito sconfinato sulla portata e il significato dei principi nell'ordinamento giuridico¹²⁰, la dottrina è concorde nel ritenere che il richiamo ai principi debba essere inteso, in realtà, come riferito all'intera disciplina positiva codicistica in tema di obbligazioni e contratti, e non solo ai principi emergenti dalle stesse norme¹²¹.

Un secondo interrogativo riguarda invece il vincolo di compatibilità dei suddetti principi e, quindi, l'applicabilità delle norme al caso concreto. Parte della dottrina sottolinea come il filtro di compatibilità, unitamente alla diversa disposizione di legge, permetta di salvaguardare le peculiarità degli accordi sostitutivi e integrativi mediante la disapplicazione di talune norme codicistiche¹²². La norma che fungerebbe da raccordo tra l'istanza di

¹¹⁹ Sottolinea particolarmente questo aspetto M. GOLA, *L'applicazione delle norme del diritto privato, in Il codice dell'azione amministrativa*, M. A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2017, p. 210; sul tema si veda anche lo scritto di M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 275 il quale, sostenendo una posizione molto netta e isolata in dottrina, afferma che il richiamo alle norme di diritto privato contenuto nell'art. 1, comma 1-bis citato addirittura assorbirebbe e sostanzialmente abrogerebbe implicitamente l'art. 11, comma 2 in commento, superando così *ab origine* la diatriba sul punto.

¹²⁰ Per una prima informazione, su un tema vastissimo, si vedano A. FALZEA, *I principi generali del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, pp. 455 ss. ed ora in *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica, I. Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, pp. 342 ss.; E. DEL PRATO, *I principi nell'esperienza civilistica: una panoramica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2014, 265 e, per l'ambito pubblicistico, L. LORENZONI, *I principi di diritto comune nell'attività amministrativa*, cit., 3; G. ALPA, *I principi generali*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2006, pp. 293 ss.

¹²¹ F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 65; M. RENNA, *Il regime*, cit., p. 273.

¹²² Peraltro, viene sottolineato da A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016, p. 442; M. RENNA, *Il regime*, cit., p. 271 come successivamente alla fase prenegoziale e alla conclusione dell'accordo la fase attuazione del programma

certezza del diritto e l'istanza di tenere in debita considerazione le peculiarità pubblicistiche della fattispecie è l'art. 11, comma 4-bis, l. 241/1990, la quale impone un obbligo di motivazione in capo all'organo competente in via preventiva rispetto alla stipulazione dell'accordo¹²³. Ebbene, in tale sede il soggetto pubblico deve giustificare la deroga alla disciplina codicistica. La diretta conseguenza di quest'impostazione è che il filtro di compatibilità realizzato dalla Pubblica Amministrazione nella motivazione può essere oggetto di sindacato giudiziale da parte del giudice amministrativo¹²⁴.

Il giudice, dunque, potrebbe ben ritenere che la motivazione adotta a sostegno delle deroghe alle norme in tema di obbligazioni e contratti sia insufficiente a giustificarne la disapplicazione e, quindi, potrebbe orientarsi nel senso di ricondurre l'operato negoziale della Pubblica Amministrazione all'ordinaria disciplina di riferimento.

Uno dei temi più problematici che la categoria degli accordi sostitutivi solleva è quella del recesso unilaterale spettante alla sola Pubblica Amministrazione "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse" disciplinata dall'art. 11, comma 4, l. 241/1990¹²⁵. Mediante tale disposizione il

convenzionalmente assunto dalle parti, cioè la fase di esecuzione, non faccia emergere significative differenze rispetto quanto avviene nella materia contrattuale tra privati.

¹²³ P.L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, cit., 156, secondo il quale la norma impone di motivare sul quid dell'accordo: di spiegare, cioè, non tanto perché sia stata scelta la via dell'accordo anziché la via del provvedimento, ma piuttosto perché sia stato stipulato quell'accordo, con quei contenuti e quelle clausole, anziché un altro accordo, con contenuti e clausole diverse. A. FEDERICO, *Autonomia negoziale e discrezionalità amministrativa - Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 125; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, cit., p. 106.

¹²⁴ Il rilievo, che è accoglibile se si condividono anche le premesse di questo discorso, su cui si prenderà posizione più avanti, è ascrivibile a B. ARGIOLAS, B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, cit., p. 79.

¹²⁵ Ricorda P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo*, cit., pp. 71 ss. che nelle fasi preliminari della redazione della legge 241/1990, si era anche paventata la possibilità di inserire il requisito della imprevedibilità delle ragioni sopravvenute. Nelle successive versioni della legge citata, tale requisito è venuto meno a fronte dell'inserimento dell'obbligo di indennizzo a favore dei privati. Inoltre, a margine del discorso che si sta svolgendo nel testo, si può sottolineare come questa previsione costituisca un ulteriore elemento di distinzione rispetto alla

legislatore acconsente a che il soggetto pubblico possa sciogliersi in qualsiasi momento unilateralmente dal vincolo assunto, sempre fatto salvo l'indennizzo a favore dei soggetti privati in relazione ai pregiudizi che essi possono avere subito.

La disposizione in commento viene enfatizzata per contrapporre il contratto di diritto privato all'accordo sostitutivo, poiché solo al primo si applicherebbe l'art. 1372 c.c. che sancisce che il contratto "ha forza di legge tra le parti"¹²⁶. Vi è una tendenza a enfatizzare la portata dell'ampio recesso concesso alla Pubblica Amministrazione rispetto alle limitate ipotesi di recesso completate dalla normativa codicistica, come per esempio la limitazione del recesso ai soli casi in cui il contratto non abbia avuto un principio di esecuzione ai sensi dell'art. 1373, comma 1 c.c.

In realtà, com'è stato accuratamente messo in luce¹²⁷, il problema è stato esasperato e ad un'analisi più approfondita la contrapposizione tra le differenti ampiezze del recesso è più apparente che reale.

In particolare, il punto di partenza è costituito dall'art. 1373, comma 2 c.c. ammette in termini sostanzialmente illimitati il potere di recesso dai contratti ad esecuzione periodica o continuata. Il passaggio logico successivo è dato dalla constatazione per cui la dimensione temporale ed effettuale in cui tendono a collocarsi gli accordi *ex art. 11* sia proprio quella dei contratti ad esecuzione continuata e, si potrebbe aggiungere ai fini che qui

riconducibilità degli accordi *ex art. 11* alla fattispecie contrattuale prevista dal Codice civile all'art. 1321.

¹²⁶ Per questi rilievi e ulteriori riferimenti si vedano F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 74-75.

¹²⁷ *Ivi*, p. 74 in cui gli Autori sottolineano l'importanza del confronto extradisciplinare e, in particolare per quello di cui ci si sta occupando, tra il diritto privato e il diritto amministrativo. Viene scritto come "[...] la forzatura dell'argomentazione sembra riconducibile alla mancanza di dialogo tra cultori del diritto civile e cultori del diritto amministrativo, che dovrebbe invece essere favorita proprio dalla nascita e dallo sviluppo degli accordi *ex art. 11* legge 231/1990, da intendersi come una sorta di «terra di mezzo» tra i due ambiti disciplinari". Addirittura questa tematica è stata definita un "problema atavico", segnalata già da M. GIORGIANNI, *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, II, Milano, p. 417; F. LEDDA, *Il problema*, cit., p. 37.

interessano, specialmente nella materia ambientale in cui l'elemento del tempo è necessario biologicamente alla natura affinché si ripristini o venga riparato l'ecosistema il cui equilibrio è stato alterato.

La dottrina prevalente riconosce come una delle funzioni che il recesso può svolgere è quella di contraltare rispetto a vincoli temporali di durata eccessivamente lunga o a tempo indeterminato, mal sopportando il nostro ordinamento l'assunzione di vincoli perpetui e ciò anche in assenza di specifiche pattuizioni contrattuali in questo senso¹²⁸. A fronte dell'intangibilità della forza di legge del contratto, in questo caso l'ordinamento ritiene prevalenti altri valori che nel bilanciamento prevalgono, come l'assetto concorrenziale del mercato e la sua dinamicità, ossia la possibilità di poter costituire e gestire rapporti giuridici nuovi.

La dottrina guarda con favore all'istituto del recesso con motivazioni trasponibili anche in riferimento agli accordi di cui all'art. 11¹²⁹: in primo luogo, come rimedio all'alternativo alla risoluzione per gestire sopravvenienze patologiche, come inadempimenti o squilibri significativi sopravvenuti tra le parti; in secondo luogo, come leva, come pressione per indurre la controparte a rinegoziare l'assetto di interessi originariamente pattuito, dando prevalenza a una logica conservativa del rapporto contrattuale

¹²⁸ G. GABRIELLI, *Vincolo contrattuale e recesso unilaterale*, Milano, 1985, pp. 1 ss., spec. 99 ss. sottolinea come altre funzioni ascrivibili all'istituto del recesso siano quella impugnativa, ossia come mezzi di reazione avverso una patologia del rapporto giuridico, e quella di pentimento, ossia il cd. *ius poenitendi*, in cui una parte può svincolarsi dall'obbligatorietà di un contratto liberamente, pentendosi e perequando così un rapporto di forza di solito tra soggetti non posti sullo stesso piano. Si vedano altresì le fondamentali opere di F. PADOVINI, *Il recesso*, in *I contratti in generale*, vol. II, a cura di E. GABRIELLI, *Trattato dei contratti diretto da Rescigno*, Torino, 1999, pp. 1933 ss.; M. DELLACASA, *Recesso discrezionale e rimedi contrattuali*, Torino, 2008, pp. 33 ss.; F. GALGANO, Art. 1373, in F. GALGANO, G. VISINTINI, *Degli effetti del contratto – Della rappresentanza – Del contratto per persona da nominare*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1993, p. 62.

¹²⁹ G. GABRIELLI, *Vincolo contrattuale*, cit., p. 46; D'ANGELO, *Contratto e operazioni economica*, Torino, 1992, p. 214; fondamentale è il riferimento all'opera di F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996, pp. 103 ss.; F. PADOVINI, *Il recesso*, cit., p. 1389; spunti di riflessioni sono contenuti anche in G. GRECO, *Accordi amministrativi*, cit., pp. 248 ss.

rispetto a una logica demolitoria dello stesso, in linea, peraltro, col trend dell'ultimo decennio almeno.

Procedendo a un'ultima notazione prima di ritornare specificamente sul recesso così come previsto nell'art. 11, l. 241/1990, si deve sottolineare come parte della dottrina ricostruisca detti accordi non come accordi di scambio ma come – tendenzialmente – accordi associativi o cooperativi¹³⁰. È altresì noto come l'intera disciplina contrattuale contenuta nel Codice civile sia pensata in riferimento ai contratti di scambio, essendo i riferimenti ai contratti associativi sporadici e privi di una disciplina unitaria e organica. In questo contesto, il recesso assume un valore leggermente diverso, in quanto il contratto si scioglierà solamente laddove la partecipazione del recedente fosse da qualificarsi come essenziale in relazione all'operazione negoziale preconfigurata, altrimenti potendo andare avanti il contratto associativo rispetto ai soli altri associati.

Dunque, tornando più da vicino rispetto al recesso *ex art. 11, comma 4, l. 241/1990* esso è esercitabile dalla Pubblica Amministrazione allorché vi siano sopravvenuti motivi di interesse pubblico che lo giustificano. La correlazione tra l'esercizio del potere di recesso e le sopravvenute esigenze pubbliche testimoniano la natura prettamente amministrativa di questo strumento consensuale, che, appunto, risulta essere alternativo al provvedimento amministrativo. I privati e i loro interessi nella fattispecie in esame non sono posti su un piano paritario rispetto a quelli pubblici ma sono posti in vincolo di chiara subordinazione¹³¹.

La spiegazione del potere di recesso in capo all'Amministrazione è ricondotto all'inesauribilità del potere pubblico e alla persistente possibilità di

¹³⁰ Il riferimento è a S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 196.

¹³¹ Viene osservato da A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale*, cit., p. 109 che la funzionalizzazione del recesso rispetto a ragioni sopravvenute di pubblico interesse fa emergere una nozione giuridicamente rilevante e unitaria di attività amministrativa, a prescindere dalla qualificazione formale dei soggetti, degli strumenti e delle tecniche di azione utilizzate. L'attività amministrativa è preordinata alla realizzazione di un fine pubblico, indipendentemente dalla presenza di un privato o meno.

valutare l'interesse pubblico¹³². Proprio questo dato giustifica l'utilizzazione del rimedio demolitorio del contratto che è il recesso solo in caso di motivi sopravvenuti, non anche di motivi originari non considerati o considerati diversamente tramite una nuova rivalutazione dell'interesse originario¹³³, differenziando l'istituto in esame dalla revoca del provvedimento amministrativo, che presenta presupposti diversi¹³⁴. Il concetto di sopravvenienza, quindi, dev'essere valutato e perimetrato alla luce delle giustificazioni addotte ai sensi dell'art. 11, comma 4-bis, l. 241/1990 al fine di poter stipulare l'accordo sostitutivo. Come prima si accennava, viene anche sottolineato come tale recesso possa essere anche utilizzato quale metodo di coercizione indiretta affinché la controparte della Pubblica Amministrazione si decida a rinegoziare i termini dell'originario accordo¹³⁵, sul presupposto che una soluzione conservativa sia sempre migliore di una demolitoria, anche solo in termini di costi di transazione¹³⁶.

¹³² A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale*, cit., p. 266; E BRUTI LIBERATI, voce *Accordi pubblici*, cit., p. 21.

¹³³ G. GRECO, *Accordi amministrativi*, cit., pp. 240 ss.; P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi*, cit., p. 146.

¹³⁴ Sul tema possono vedersi F. TIGANO, *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 662; M. RENNA, *Il regime*, cit., p. 288. La revoca del provvedimento amministrativo, disciplinata dall'art. 21-quinquies l. 241/1990, ha presupposti applicativi ben più ampi, in quanto viene ricompreso, oltre ai sopravvenuti motivi di pubblico interesse, anche il mutamento imprevedibile della situazione di fatto e, soprattutto, la nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Se si accetta il fatto che il provvedimento e l'accordo siano perfettamente fungibili, mal si concilia una differenza di questo tipo in punto di revoca, da intendersi ora in senso atecnico, dell'atto autoritativo e dell'accordo. In realtà la situazione è solo apparentemente irragionevole, in quanto si deve constatare come nel caso della revoca, ora in senso tecnico, si sia di fronte a un atto unilaterale, autoritativo e imperativo, che a certe condizioni pare ragionevole che venga privato di efficacia dal suo unico autore. Al contrario, gli accordi sostitutivi sono frutto dell'autonomia negoziale delle parti e ciò rende logicamente impraticabile l'ammissibilità di una revoca unilaterale.

¹³⁵ In questo senso F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 80

¹³⁶ Sulle considerazioni relative alla convenienza dei rimedi conservativi dei rapporti giuridici rispetto a quelli demolitori si veda la fondamentale opera di F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione*, cit., pp. 1 ss.

Peraltro, a margine del discorso che si sta conducendo, si deve dissentire sull'affermazione per cui il recesso spetterebbe solo alla Pubblica Amministrazione e solo per motivi sopravvenuti di pubblico interesse. Infatti, se, com'è stato posto in evidenza dalla stessa dottrina che ora si sta criticando¹³⁷, la distanza dal punto di vista del recesso tra gli accordi *ex art.* 11 e i contratti di cui agli artt. 1321 c.c. ss. è davvero poca, allora si deve ritenere che anche il privato possa recedere unitamente alla Pubblica Amministrazione alle stesse condizioni, ossia secondo quanto previsto dall'art. 1373, comma 2 c.c. per il caso di conclusione, com'è naturale che sia, di rapporti di durata o continuativi, salvo l'insuperabile limite delle prestazioni già eseguite e salvo l'esercizio del recesso secondo buona fede, come afferma la giurisprudenza costantemente¹³⁸.

3. ... segue: proposte ricostruttive degli accordi ambientali

Gli accordi ambientali sono stati poco studiati in Italia, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, tuttavia alcuni Autori hanno provato a proporre delle classificazioni, in un caso sulla base di uno studio prevalentemente comparatistico ed empirico¹³⁹ e nell'altro caso sono stati fatti dei cenni

¹³⁷ Il riferimento è a F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 74-75.

¹³⁸ Cass., 18 settembre 2009, n. 20106 in *Onelegale*, e la giurisprudenza ivi richiamata.

¹³⁹ Il riferimento è alla più volte citata opera di S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 151 ss. il quale richiama altri tentativi classificatori svolti da giuristi stranieri: P.M. BAILEY, *The creation and enforcement of environmental agreements*, in *Eu. Envtl. Law Rev.*, 1999, p. 171; J. MOFFET, F. BREGHA, *An overview of issues with respect to voluntary environmental agreements*, in *CAVA Working Paper*, n. 98/11/3, p. 12; R. JÜLICH, H. FALK, *The integration of voluntary approaches into existing legal system*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/09/4, p. 8; S. KRARUP, *The efficiency of voluntary approaches*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/08/2, p. 6; S. BAEKE, M. DECLERCO, F. MATTHIS, *The nature of voluntary approaches: empirical studies and patterns*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/08/3, p. 6 ss.; S. NESPOR, *I contratti ambientali*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2003, p. 962 ss.; P. BORKEY, F. LÉVEQUE, *Voluntary approaches for environmental protection in the European Union*, in *OECD, ENV/EPOC/GEEI(98)29/FINAL*; M. PRIEST, *The privatization of regulation: five models of self-regulation*, in *Ottawa L. Rev.*, 1997-98, pp. 237 ss.; M. STOREY, G. BOYD, J. DOWD,

nell'ambito di un'opera di più ampio respiro e relativa ad un diverso tema¹⁴⁰. Dunque, queste analisi costituiscono un punto di partenza imprescindibile per svolgere un discorso compiuto sullo stato dell'arte e sulle prospettive future degli accordi ambientali in Italia.

È stato rilevato come i risultati delle analisi condotte in altri Paesi siano tra loro contraddittorie, prive di risultati vagamente omogenei e, soprattutto, come se ciò non bastasse, smentite “da un utilizzo così poliedrico da mortificare ogni pretesa esaustiva di riduzione in classi”¹⁴¹.

L'obiettivo di qualunque indagine in tema di accordi ambientali è la creazione di una tassonomia, ossia la creazione di una serie di categorie giuridiche ordinanti la realtà che condividano un nucleo comune di principi e/o di regole applicabili¹⁴².

Partendo dalla prima parte di dottrina italiana che ha analizzato il tema ha proposto di distinguere e raggruppare gli accordi ambientali in quattro categorie, ciascuna avente un differente punto di osservazione: a) in relazione alla legge; b) in relazione al valore giuridico; c) in relazione al momento temporale in cui si è verificato l'evento inquinante; d) in relazione alle modalità di formazione e al grado di coinvolgimento dell'autorità pubblica.

Il rapporto tra accordi ambientali e legge è molto influenzato a seconda del contesto ordinamentale in cui viene analizzato. Esso, infatti, è intimamente connesso alle differenti concezioni della Pubblica Amministrazione e dei suoi moduli procedurali, più o meno aperti alla partecipazione privata, quindi più o meno incentrati sul modello *command and control*, dalla

Voluntary agreements with industry, in FEEM, nota di lavoro, 1997, n. 26, pp. 5 ss.; D. KERRET, *Greenwash or green gain? Predicting the success and evaluating the effectiveness of environmental voluntary agreement*, in *Penn. St. Envl. L. Rev.*, 2005, pp. 31 ss.; R. BARTH, B. DETTE, *The integration of voluntary agreements into existing legal systems*, in *ELNI Rev.*, 2001, pp. 20 ss.

¹⁴⁰ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, pp. 180 ss.

¹⁴¹ S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 152.

¹⁴² Afferma U. MATTEI, *Three patterns of law: taxonomy and change in the world's legal systems*, in *Am. J. Comp. L.*, 1997, p. 5 che la tassonomia “is a grammar of the legal discourse”.

cornice costituzionale e, soprattutto, dall'importanza e dal rapporto che intercorre tra i vari formanti. Ciò posto, gli accordi ambientali possono essere preventivi, preparatori o derogatori rispetto alla legge.

La categoria degli accordi preventivi nelle esperienze di *civil law* è raramente utilizzata, poiché in questi Paesi si preferisce creare una matrice comune legale tramite la quale disciplinare la materia, infatti un accordo si definisce come preventivo quando non esista alcuna disciplina legale e nemmeno alcuna intenzione politica di sussumere quella determinata materia sul piano giuridico. L'accordo ambientale in questo caso avrebbe una vera e propria valenza normativa, in quanto si sostituirebbe alla fonte normativa in senso proprio. In questa considerazione riposa la difficoltà dell'utilizzo di questa categoria negli ordinamenti di *civil law*, tendenzialmente imperniata su un sistema legislativo predefinito di regole applicabili.

Un esempio di un simile accordo è quello concluso in Germania nel 1995 tra la più rappresentative e più grosse associazioni industriali nel campo energetico ed il governo tedesco in cui, a fronte dell'impegno di ridurre entro il 2005 del 20% delle emissioni di CO₂ nell'ambiente, lo Stato tedesco si è impegnata a non predisporre unilateralmente alcuna misura di regolazione diretta a disciplinare la medesima materia con il medesimo scopo e, inoltre, a non introdurre una tassa sul consumo di energia¹⁴³.

Gli accordi preparatori sono, invece, degli accordi “ponte” verso la redazione – evidentemente in qualche misura concordata – di un testo legislativo che ne riproduca sostanzialmente i contenuti. Forse, si può dire che esso rappresenta uno dei punti più alti, più estremi del modello di amministrazione condivisa, in quanto il regolatore e i soggetti regolati redigono e condividono insieme il piano di regolazione, sfruttando i diversi punti di vista dei soggetti coinvolti e perequando le cd. asimmetrie informative che inevitabilmente vi sono¹⁴⁴. Come è stato scritto in un rapporto dell'agenzia

¹⁴³ Per ulteriori esempi si può vedere S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 153-154.

¹⁴⁴ Peraltro, preme sottolineare come nella maggior parte dei casi, a differenza di quanto classicamente avviene nel diritto privato in cui la parte contrattuale economicamente forte è anche quella più informata e verso la quale pende suo favore l'asimmetria informativa, nel

ambientale europea riferito all'esperienza francese, la *ratio* di questi accordi altro non è che quella cooperativa sottesa all'amministrazione condivisa e, quindi, quella di sfruttare logiche concorrenti che diano vita a soluzioni condivise e, in ultima analisi, maggiormente adeguate al caso di specie.

Molto interessante notare come nella prassi per scongiurare il rischio di parzialità, di errore o di eccessivo lassismo del regolatore s'introducono meccanismi tesi a garantire la trasparenza nella procedure e, soprattutto, la partecipazione di quei soggetti non istituzionalmente ma volontaristicamente preposti alla cura degli interessi ambientali, come le comunità locali o le associazioni ambientaliste che hanno un interesse anche maggiore dei soggetti regolati a una tutela più ampia e profonda dell'ambiente. Tali soggetti, nonostante non siano i destinatari diretti della disciplina regolatoria, ne subiscono gli effetti indirettamente, in quanto hanno interesse, appunto, alla salvaguardia delle risorse naturali.

Un esempio noto è quello avvenuto in Finlandia nel 1995, anno in cui il Paese non era ancora membro dell'Unione Europea (allora era Comunità Europea), in cui è stato stipulato un accordo ambientale volontario tra i soggetti economici coinvolti e il governo centrale finlandese al fine di recepire anticipatamente la direttiva 94/62/CE in tema di imballaggi e relativi rifiuti prodotti. L'obiettivo era quello di attenuare lo *shock* normativo che avrebbero subito i soggetti economici in seguito all'ingresso della Finlandia nell'Unione Europea, anticipando volontariamente e progressivamente le misure regolatorie europee in tema di imballaggi.

Questa categoria giuridica, che verrà ripresa in seguito, è particolarmente interessante per il giurista italiano in quanto esiste una norma che addirittura espressamente disciplina la possibilità di concludere accordi preparatori in materia di ambiente, ossia l'art. 206, comma 5 c.a., che afferma "Ai sensi della comunicazione 2002/412 del 17 luglio 2002 della Commissione delle Comunità europee è inoltre possibile concludere accordi ambientali che la Commissione può utilizzare nell'ambito della autoregolamentazione, intesa

caso degli accordi con l'ente regolatore non costituisce un binomio necessario quello per cui il soggetto più forte, ossia il regolatore, sia anche quello più informato.

come incoraggiamento o riconoscimento dei medesimi accordi, oppure della co-regolamentazione, intesa come proposizione al legislatore di utilizzare gli accordi, quando opportuno”.

Infine, esistono gli accordi derogatori rispetto alla legge, ossia quegli accordi conclusi tra regolatore e regolati in forza del quale si pattuiscono delle deroghe al disposto di un atto legislativo o amministrativo che fissa determinati *standard* ambientali. Tali accordi sono quelli più utilizzati nell’Europa continentale e pare che il minimo comune denominatore che tenga unita tale categoria sia la necessità di un contenuto migliorativo rispetto a quello della norma derogata¹⁴⁵.

Come più volte ricordato, nella presente ricerca il termine accordo viene utilizzato in senso generico, privo di una particolare connotazione qualificatoria di un determinato istituto giuridico. Per accordo s’intende una qualsiasi forma di intesa tra almeno un soggetto pubblico e almeno un soggetto privato con finalità di tutela ambientale. Questa impostazione metodologica pare essere la più confacente per lo studio degli accordi ambientali, almeno nelle fasi preliminari di riflessione su questo complesso e recente istituto, perché si assiste in molti casi a una notevole deformalizzazione e a una complessità di sfaccettature diverse che mal sopportano una rigida predeterminazione di categorie giuridiche ed effetti. Peraltro, questo dato non è così sorprendente se si riflette sull’interdisciplinarietà dell’ambiente, sulla molteplicità di significati che racchiude questa parola, nonché su tutti i pericoli che minacciano l’ecosfera che non permettono assolutamente un approccio unitario e uniforme ma ogni caso specifico presenterà una differente biodiversità a cui farà seguito una differente forma di tutela.

Gli accordi ambientali si muovono tra le due anime del fenomeno della giuridificazione, ossia quel fenomeno di sussunzione di situazioni, atti o fatti dal mondo naturale al mondo giuridico mediante la loro contemplazione e previsione generale e astratta in norme giuridiche, cioè, da un lato la

¹⁴⁵ S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 155.

sussunzione per la prima volta di fattispecie naturalistiche in fattispecie giuridiche e, dall'altro lato, la creazione *ex novo* di rapporti giuridici¹⁴⁶.

La prima subcategoria in esame è quella dei cd. *gentlemen's agreements*, a cui si è già fatto riferimento, ossia di quegli accordi ambientali che non sono giustiziabili, cioè che non esiste e non è attivabile una forma di coercizione giuridicamente rilevante. In altre parole, le promesse contenute all'interno di tali accordi sono nude, non sono munite di protezione giuridica.

La dottrina di cui si sta esponendo la classificazione nell'oramai lontano 2008 scriveva che “volontarietà dell'impegno non significa necessariamente poca serietà, precarietà o superficialità della volontà che lo sorregge; elementi quali il grado di credibilità della *legislation treaty*, il tasso di responsabilizzazione delle imprese, l'attenzione dell'opinione pubblica e delle associazioni ambientaliste, concorrono tutti (pur in assenza di un vincolo giuridico) al rispetto degli impegni negoziali”¹⁴⁷. Nonostante, un tempo di circa quindici anni non sia effettivamente lontano o particolarmente datato per la dottrina civilistica¹⁴⁸, la sensibilità sociale e ambientale è cambiata notevolmente e anche piuttosto rapidamente. Le parole riportate oggi, senza timore di smentita, si possono definire superate. Come emergerà nel proseguito, a seguito del proliferare della teoria della *Corporate Social Responsibility* e a una rilettura delle cd. promesse unilaterali, non è affatto vero che questi impegni siano giustiziabili. Non risulta affatto vero che trattasi di *gentlemen's agreements*,

¹⁴⁶ Il riferimento alla doppia anima della giuridificazione è attribuibile a M. TARUFFO, *Note sui modi di giuridificazione*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 581.

¹⁴⁷ S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 158.

¹⁴⁸ Sul tema si vedano le interessantissime riflessioni di F. D'ALESSANDRO, *Rumore (ovvero: come la pseudo-scienza stia soffocando la scienza vera)*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, pp. 96 ss. in cui con una certa vena polemica si sottolinea come nelle scienze giuridiche, a differenza che nelle scienze cd. dure, tutte le teorie rimangono “a galla”. Nelle scienze dure, invece, dopo che una teoria viene superata, cade nel dimenticatoio della materia, cade “a fondo”. Nel diritto rimane tutto a galla, anche le teorie superate pacificamente, anche le teorie vecchi di decine, se non centinaia di anni. Un'opera giuridica è più completa, è migliore se riporta un gran numero di teorie giuridiche. Il che, con il proliferare del sapere, delle università e delle tecnologie, che permettono di ideare un numero oggettivamente sproporzionato di sapere, sta diventando un problema.

in quanto, sebbene in misura comunque diversa, oggi sono numerosi i tentativi, più o meno compiuti, più o meno riusciti, di rendere tali promesse giustiziabili e coercibili, facendo perno sostanzialmente su una rilettura del principio di affidamento presso i terzi delle dichiarazioni proveniente da grandi *players* dei mercati internazionali.

La seconda subcategoria è quella degli accordi giuridicamente vincolanti per le parti stipulanti che a loro volta si dividono, nel relativo sistema di riferimento, a seconda del mezzo tecnico-giuridico a cui viene affidata la realizzazione del vincolo e, di conseguenza, la relativa disciplina che regola il rapporto.

Gli accordi ambientali possono avere ad oggetto la gestione e la soluzione di un evento inquinante già verificatosi oppure mirare alla prevenzione o, comunque, alla riduzione di un impatto negativo inquinante che non si è ancora verificato ma che appare statisticamente probabile, stante la natura dell'attività svolta dal soggetto privato o dalla particolare risorsa ambientale che viene incisa e antropizzata dal comportamento umano.

Gli accordi retroattivi sono quegli accordi che vengono stipulati dopo che l'evento dannoso dal punto di vista ambientale si è già verificato. Questo tipo di accordi sono strumenti alternativi rispetto alla lite giudiziale¹⁴⁹. Gli

¹⁴⁹ Si pensi al caso del Seveso, su cui comunque si tornerà anche nel proseguo, di cui M. BONA, G. MIGLIORATI, *Il danno non patrimoniale da disastro ambientale: la svolta delle Sezioni unite*, in *Giur. it.* 2003, pp. 691 ss., ripercorrono i fatti "La fattispecie esaminata dalle Sezioni unite prende le mosse dal disastro ambientale risalente al 10 luglio 1976, verificatosi nei comuni lombardi di Seveso e dintorni. Nello stabilimento di un'industria chimica dell'Icema S.p.A. di proprietà della Givaudan S.p.A., società svizzera del gruppo Hoffman La Roche, in cui si produceva una sostanza (il triclorofenolo) utile come diserbante e come materia prima per un disinfettante, si verificò, durante una pausa di raffreddamento di un reattore, la rottura di un disco di sicurezza, dal quale fuoriuscì un getto di vapore altamente tossico, notoriamente conosciuto come diossina. Tale sostanza si diffuse nel territorio circostante inquinando circa 1807 ettari, nei Comuni di Seveso, Meda, Cesano Maderno, Desio e provocò danni sia all'ambiente, sia ai cittadini ivi residenti, sia al patrimonio della zona colpita. L'incidente, che ebbe un'eco notevole nell'opinione pubblica, prima di addivenire alle pronunce giudiziali, trovò una risposta sul piano extragiudiziale con l'emanazione, nell'imminenza dell'accaduto, del D.L. 10 agosto 1976, n. 542, convertito in L. 8 ottobre 1976, n. 688, con cui vennero stanziati determinati fondi a favore della regione Lombardia, affinché le somme di denaro stanziate

accordi proattivi, invece, precedono la verifica del danno in una prospettiva di pianificazione e condivisione del rischio prima che lo stesso, eventualmente, sfoci nella creazione di un danno. In tal modo si potrà evitare il danno, gestirlo in maniera migliore proprio perché condivisa con gli attori economici di riferimento rispetto al caso concreto e, quindi, in definitiva di meglio adattarsi alla singola fattispecie di volta in volta differente.

Nel nostro ordinamento esiste una norma, ossia l'art. 2 del d.l. n. 208/2008, che disciplina l'istituto della cd. transazione ambientale. Questa peculiare forma di accordo riprende il più ampio omonimo di cui agli artt. 1965, comma 1 c.c. che, come noto, afferma che la transazione "è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro". Si nota come la transazione consenta o di prevenire una lite già incominciata, riconducibile alla appena richiamata categoria degli accordi cd. retroattivi, o una lite che può sorgere in futuro, riecheggiando la categoria degli accordi cd. preventivi.

L'ultima proposta di classificazione degli accordi ambientali riguarda le modalità di formazione dell'accordo e al grado di coinvolgimento dell'autorità pubblica¹⁵⁰, sempre all'interno della concezione di accordo in senso descrittivo di tutti i moduli più o meno consensuali tra Pubblica Amministrazione e privati.

La classificazione ricorda molto tutte le Comunicazioni della Commissione di *soft law* richiamate prima, con cui si auspicava una più diffusa adozione degli accordi ambientali, infatti essi vengono suddivisi in 3 gruppi: gli impegni unilaterali, gli accordi per adesione e gli accordi negoziati.

fossero rivolte a risarcire i danni alla persona risentiti dai cittadini dei Comuni contaminati; le anticipazioni della Regione avrebbero dovuto consentire la surrogazione della stessa nei confronti dei responsabili individuati sul piano giudiziale: la Regione preferì esercitare la sua azione di surrogazione in via transattiva".

¹⁵⁰ Forse, come si diceva pocanzi, questa è la suddivisione degli accordi ambientali che trova maggior fortuna e che risulta – attualmente – la più condivisa, si vedano infatti S. CASABONA, *L'accordo*, cit., pp. 163-164; P. BÖRKEY, F. LÉVÉQUE, M. GLACHANT, *Draft synthesis report of OECD workshop on the use of voluntary approaches*, in *Environmental policy*, 1998.

Gli impegni unilaterali sono tutte le promesse assunte spontaneamente dall'industria a favore della collettività, ossia una platea indeterminata di soggetti terzi, che si possono sostanziare in codice di condotta, carte e linee guida per l'ambiente¹⁵¹. I predetti impegni possono essere assunti dall'industria intesa come categorie più o meno omogenea di operatori economici o anche individualmente, ipotesi, quest'ultima, frequente quando si tratta di grandi imprese o gruppi di imprese internazionali. In questa fattispecie è evidente che la Pubblica Amministrazione non è coinvolta, non gioca alcun ruolo. Qualcuno afferma che in taluni casi l'Amministrazione potrebbe svolgere un'eventuale attività di monitoraggio o di informale riconoscimento dell'impegno¹⁵². In realtà, di quest'ultima affermazione si può fortemente dubitare, in quanto – almeno in Italia – risulterà poco verosimile che la Pubblica Amministrazione si prenda autonomamente la responsabilità di monitorare soggetti che hanno fatto una promessa ambientale rivolta al pubblico. Anzi, come si è già detto, è proprio la crisi economica e la scarsità delle risorse della Pubblica Amministrazione uno dei fattori propulsivi dei modelli consensuali e della sempre maggior partecipazione dei privati ai processi decisionali pubblici.

Altra parte della dottrina ha abbozzato, nell'ambito di una ricerca ben più ampia, una classificazione degli accordi di programma aventi ad oggetto l'ambiente, con la precisazione che trattasi di una ricerca puramente di

¹⁵¹ La letteratura economica, per cui si vedano S. KRARUP, *The efficiency of voluntary approaches*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/08/2. p. 6; M.J. KOTCHEN, M.R. MOORE, C.F. CLARK, *Environmental voluntary contracts between individuals and industry: an analysis of consumer preferences for green electricity*, in E. W. ORTS, K. DEKETELAERE (a cura di), *Environmental contracts*, London, 2001. p. 409, non manca di evidenziare le ragioni di *marketing* sottese ad un impegno ambientale unilaterale: se infatti il profitto delle aziende dipende anche dalla preferenza dei consumatori verso prodotti maggiormente rispettosi dell'ambiente, e se conseguentemente si crea una competizione tra le imprese per offrire prodotti maggiormente eco-compatibili, ecco allora che l'impresa individuale o l'intero settore produttivo potrà ritenere vantaggioso, in termini di ritorno di immagine e quindi di *marketing*, impegnarsi volontariamente al conseguimento di un obiettivo ambientale ambizioso.

¹⁵² In questo senso si può leggere S. CASABONA, *L'accordo*, cit., p. 164.

diritto interno, esclusi, dunque, profili comparatistici e di diritto europeo¹⁵³. La proposta ricostruttiva prevede una quadripartizione: a) gli accordi di programma per l'attuazione di programmi e piani; b) gli accordi di programma con i soggetti economici interessati; c) gli accordi di programma nei procedimenti di bonifica dei siti inquinati; d) gli accordi di programma per i siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale.

Vengono ricondotti nella prima categoria, in maniera esemplificativa e non esaustiva, gli accordi previsti dall'art. 70, comma 4 c.a. in tema di attuazione dei programmi triennali del piano di bacino nell'ambito della tutela delle acque dall'inquinamento; la previsione di cui all'art. 75, comma 9 c.a. in forza del quale i consorzi di bonifica e di irrigazione tramite un apposito accordo di programma possono concorrere a realizzare misure di tutela e di risanamento ambientale relativamente alle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione; l'art. 177, comma 5 c.a. permette di stipulare, nel rispetto dei criteri di contestualità, di collaborazione e di coordinamento e del principio di miglior gestione dei rifiuti, allo Stato, alle regioni, alle province autonome e agli enti locali contratti di programma o protocolli d'intesa tra soggetti pubblici e tra questi e soggetti privati, per garantire una più elevata protezione dell'ambiente e un efficace controllo sulla gestione dei rifiuti; l'art. 180, comma 1, lett. c) c.a., similmente alla disposizione appena citata, permette di intervenire sul tema della produzione dei rifiuti in una fase ancora anteriore, sempre nell'ottica dell'efficacia dell'azione amministrativa, permettendo la stipulazione di accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della quantità e delle pericolosità dei rifiuti¹⁵⁴.

¹⁵³ Il riferimento è a R. LEONARDI, *La tutela*, pp. 180 ss.

¹⁵⁴ Peraltro, si possono accennare fin d'ora le perplessità sull'utilizzo da parte del legislatore della parola "sperimentali", non essendo una terminologia propria delle scienze giuridiche.

La seconda categoria è unificata dalla stipulazione degli accordi con i soggetti economici interessati e vi si trovano solo accordi in tema di rifiuti, come l'art. 101, comma 10 c.a. dispone che “le Autorità competenti possono promuovere e stipulare accordi e contratti di programma con soggetti economici interessati, al fine di favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione, con la possibilità di ricorrere a strumenti economici, di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi e di fissare, per le sostanze ritenute utili, limiti agli scarichi in deroga alla disciplina generale, nel rispetto comunque delle norme comunitarie e delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di qualità”.

L'Autore prosegue sottolineando come la negoziabilità dell'accordo emerga nella possibilità di derogare, anche se non in via assoluta¹⁵⁵, ai limiti normativi fissati per gli scarichi di determinate sostanze, a condizione che venga dimostrata l'utilità di quanto pattuito per l'obiettivo della tutela ambientale. Inoltre, viene ascritto alla categoria in parola anche l'art. 206 c.a. che dà la possibilità al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e alle altre amministrazioni competenti di stipulare accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati, nonché con associazioni di categoria al fine della razionalizzazione e della semplificazione delle procedure dell'oggetto dell'accordo indicato alle lett. a-l), dell'art. 206 c.a.

¹⁵⁵ Sull'efficacia derogatoria dell'accordo di programma sulla normativa in materia ambientale, si veda Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 2001, n. 12819, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2001, p. 756, in cui si afferma che “le deroghe devono limitarsi ai profili organizzatori e procedurali e non interferire con i profili sostanziali dell'inquinamento, oltre i limiti di legge”; Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2002, n. 11, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 80, in cui si osserva che “l'accordo di programma sottoscritto da tutti gli enti competenti secondo le normali procedure autorizzatorie è in grado di costituire legge speciale rispetto alle condizioni e alle disposizioni dettate dalla normativa ambientale, ma si deve escludere la possibilità di stabilire contrattualmente tra le parti la disciplina sostanziale relativa ai limiti di accettabilità per la contaminazione dei siti o quella per la gestione delle emissioni, oppure quella relativa alle condizioni per la gestione dei rifiuti”.

Nella terza tipologia di accordi di programma in materia ambientali sono annoverati quelli inerenti ai procedimenti di bonifica, disciplinati dagli artt. 246 e 252 c.a. La prima norma prevede che i soggetti obbligati alla bonifica “hanno diritto di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante appositi accordi di programma stipulati, entro sei mesi dall’approvazione del documento di analisi del rischio di cui all’art. 242 [...]”. La seconda norma, invece, di contenuto pressoché analogo ai fini che in questa sede introduttiva interessano, disciplina l’affine ipotesi di accordi di programma per la bonifici di siti di interesse nazionale. Gli accordi nella categoria *sub c)* hanno quale obiettivo il coordinamento dell’azione di diverse amministrazioni e dei soggetti obbligati alla bonifica, impiegando la flessibilità dello strumento convenzionale, per meglio adattarsi alle differenti tipologie dei siti nei quali deve avvenire l’intervento e alle diverse tipologie di contaminazione.

Infine, nell’ultima partizione *sub d)* viene ricondotto l’accordo di programma disciplinato dall’art. 252-bis c.a. che prende in considerazione una peculiare ipotesi di accordo di programma per i siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con le regioni interessate, “possono stipulare accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica e riconversione industriale e sviluppo economico in siti di interesse nazionale individuati entro il 30 aprile 2007 [...]”.

Rinviando al proseguo della trattazione l’esame più approfondito di questa proposta ricostruttiva, che comunque è di pregio per essere un primo tentativo di sistemazione della complessa materia, emergono parecchi dubbi e lacune sulla distinzione proposta, la cui spiegazione, probabilmente, è da ricercare nel fatto che non si trattava del tema centrale di ricerca all’interno di cui è stata elaborata. In particolare, non si può pienamente condividere la creazione della categoria *sub a)* atta a ricomprendere tutti gli accordi di programma attuativi di altri piani in quanto, come si vedrà, spesso tali accordi non sono meramente attuativi ma concorrono anche alla definizione,

in luogo dei piani stessi, alla pianificazione ambientale. Né, tantomeno, si comprende la seconda categoria che raggruppa gli accordi conclusi con i soggetti economici interessati in quanto la partecipazione dei privati alla programmazione amministrativa, tra cui rientrano sicuramente e forse anche principalmente i soggetti economici interessati è un principio generale del diritto amministrativo moderno e non può essere un elemento discriminante di una categoria giuridica perché è privo di fondamento. Infine, non si capisce il motivo dell'esclusione degli accordi di programma in tema di bonifica né, soprattutto, della distinzione tra gli accordi di cui agli artt. 246, 252 c.a. da un lato e dall'altro l'art. 252-bis c.a.

4. Una diversa prospettiva di classificazione degli accordi ambientali

La proposta ricostruttiva che s'intende fare nella presente ricerca è, invece, quella di suddividere gli accordi ambientali in due macro categorie a seconda della funzione svolta dagli stessi¹⁵⁶. La prima è la funzione di primo livello o di pianificazione per mezzo della quale viene concordato programmaticamente l'assetto territoriale di una determinata porzione di spazio all'interno del quale i privati potranno svolgere la propria attività.

¹⁵⁶ Il discorso verrà ripreso nella successiva analisi, tuttavia è interessante notare come anche il legislatore nella disciplina settoriale dei contratti e delle filiere agricole abbia utilizzato due termini diversi, accordo e contratto, apparentemente per indicare una funzione di pianificazione e la succedanea funzione di attuazione. Osservano F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. del. cons. naz. del notariato*, 2019, p. 195 come “La scelta terminologica è interessante, e sembra suscitare l'impressione secondo cui il termine «accordo» venga utilizzato per le figure negoziali che coinvolgono sia soggetti pubblici sia soggetti privati, nell'esercizio di una funzione programmatica circa l'assetto di un determinato ambito territoriale e l'organizzazione della varie attività ivi indicate.

Per converso, nel contesto ora in esame il vocabolo «contratto» sembra designare un atto negoziale formalmente distinto, per mezzo del quale le parti dell'accordo (o talune di esse) danno attuazione a quanto ivi disciplinato mediante l'assunzione di specifici impegni di natura patrimoniale, conformemente alla nozione codicistica di contratto che emerge dall'art. 1321 c.c.”.

La seconda è la funzione di secondo livello o *latu sensu* economica in forza della quale vengono posti in essere accordi volontari attuativi in forma specifica e più puntuale sul territorio gli obiettivi e gli indirizzi concordati in sede di pianificazione.

5. Ambiente e beni comuni: l'oggetto degli accordi volontari ambientali

Prima di esaminare cosa siano gli accordi ambientali, quale sia la loro disciplina e quelli problemi ad essi appartengono, occorre cercare di comprendere cosa sia l'ambiente. Come si vedrà nel proseguito, la nozione di accordi ambientali sconterà necessariamente quel margine di approssimazione che appartiene alla definizione stessa di ambiente.

Senza dilungarsi eccessivamente sullo sviluppo del dibattito relativo alla definizione di ambiente rispetto alle finalità che qui interessano¹⁵⁷, si può dire che non vi sia concordia su che cosa sia l'ambiente e, anzi, addirittura non vi è concordia sul fatto che la nozione di ambiente possa essere utile a fini applicativi¹⁵⁸.

Innanzitutto, vi è un dato di partenza incontrovertibile: il termine “ambiente” non è univoco e ha una pluralità di accezioni, sia dal punto di vista squisitamente linguistico, avendo accezioni diverse a seconda del campo scientifico in cui viene utilizzato (biologia, archeologia, sociologia per esempio), sia dal punto di vista giuridico, in quanto esistono differenti definizioni nelle fonti normative dell'ordinamento giuridico italiano ma che si

¹⁵⁷ Sul tema si può rinviare alla recente e accurata analisi di S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, 2019, pp. 1 ss., spec. 129 ss. per l'analisi di profili storico, europei, sovranazionali e comparati.

¹⁵⁸ In questo senso opina condivisibilmente G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, p. 1121 il quale evidenzia come “tutti gli studia in materia di diritto ambientale partono da una ricerca della definizione di ambiente”.

riferiscono in maniera contingente al contesto in cui sono inserite¹⁵⁹. Il termine in sé è amorfo, potendo significare qualsiasi cosa, sia l'intera biosfera coincidente con il pianeta Terra, sia un *habitat* di ristrettissime dimensioni in cui vive un organismo minuscolo¹⁶⁰.

Parte della dottrina ha provato a fornire una nozione tripartita dell'ambiente, aderendo a un modello pluralista di questa nozione, come la sommatoria di tre ambiti fondamentali: il paesaggio, la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua, l'urbanistica¹⁶¹.

Altri studiosi, invece, propugnano a una concezione unitaria dello stesso, individuando nel diritto all'ambiente un diritto fondamentale dell'uomo¹⁶². L'ambiente, dunque, sarebbe oggetto di un diritto della personalità fondante i principi supremi dell'ordinamento italiano che costituirebbe un mezzo indiretto per la tutela della personalità umana.

La critica a questo filone, che si potrebbe definire di stampo prettamente giuridico, che si articola nella teoria monista e in quella pluralista, è che non vengono risolti dei problemi concreti, non essendo né l'una né l'altra definizione utile per la ricostruzione di una disciplina ambientale o per identificare il bene ambiente¹⁶³.

Un filone completamente diverso, invece, ritiene che la nozione di ambiente dovrebbe mutarsi dalle cd. scienze dure e, quindi, occorrerebbe aprire il diritto "ai dati e alle elaborazioni dell'ecologia, della scienza, cioè, che studia le condizioni di vita reale degli organismi sotto il profilo delle

¹⁵⁹ Il rilievo è sviluppato da S. NESPOR, *Il governo dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 192.

¹⁶⁰ Come accuratamente sottolineato da P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3 ed., Oxford-New York, 2009, p. 5.

¹⁶¹ M.S. GIANNINI, *Ambiente*, cit., p. 23 la cui nozione viene ripresa ed elogiata da P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 402 il quale scrive come detta definizione "obbedisce a un criterio di ricostruzione storica della legislazione intervenuta nelle materie, tiene conto dell'evoluzione culturale, non solo nel campo del diritto, che allo sviluppo della legislazione si è accompagnata, e risponde soprattutto al criterio finalistico che si è [...] tratteggiato quale metodo essenziale di riconoscimento dell'autonomia concettuale giuridica dei termini e delle nozioni".

¹⁶² In questo senso A. POSTIGLIONE, *Ambiente* _____ pp. 42 ss.

¹⁶³ In questo senso, efficacemente, B. POZZO, *Il danno ambientale* _____ p. 23.

interrelazioni fra gli organismi e l'ambiente, con la conseguente utilizzazione di quelle elaborazioni per costruire su di essi nozioni giuridicamente significative¹⁶⁴.

Anche questa teoria, tuttavia, si espone a delle critiche e in particolare tale tesi farebbe rientrare nella disciplina dell'ambiente solo le tematiche aventi finalità prevalente di tutelare gli equilibri ecologici lasciando fuori le differenti regolamentazioni dirette a realizzare altre finalità distinte ma affini, come quelle estetico-culturali, economico produttive e urbanistiche per esempio¹⁶⁵.

Dal punto di vista della legislazione interna non si rinvengono definizioni utili di ambiente e nel 1988 si scriveva che “il termine “ambiente” non ha ancora assunto nella legislazione [...] un significato definito ed univoco” e non pare la situazione essere oggi diversa¹⁶⁶.

Nemmeno la recente riforma costituzionale ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost. pare aver mutato il complessivo quadro dottrinale e normativo qui tratteggiato fornendo una definizione univoca di ambiente, tuttavia è utile analizzare quali sono i cambiamenti così introdotti in particolare al primo dei due articoli, rilevante anche ai fini della presente trattazione¹⁶⁷.

¹⁶⁴ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 22 ss.

¹⁶⁵ B. CARAVITA, S. NESPOR, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, pp. 108 ss.

¹⁶⁶ La citazione è ascrivibile a N. GRECO, *Principi di legislazione* ____ p. 311, richiamata da S. FANETTI, *Ambiente*, cit., p. 122 il quale constata che fino al 2019 nulla era mutato.

¹⁶⁷ Sono molti i primi commenti di questa revisione L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022; R. BIFULCO, *Primesime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022; R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art.41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021; ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e*

La recente riforma costituzionale determina un mutamento radicale dell'art. 9 Cost.¹⁶⁸, poiché, tra l'altro, ha aggiunto tra i compiti della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi “anche nell'interesse delle future generazioni”¹⁶⁹.

Costituzione, in *Federalismi.it*, 2021; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art.41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *www.apertacontrada.it*; M. DEL SIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022; G. DE MURO, *I diritti della natura*, in *Federalismi.it*, 2022; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2021; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021; ID., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021; V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt., 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*

¹⁶⁸ Scrive L. CONTE, *Ambiente, paesaggio, cultura. il “lessico” costituzionale dopo la riforma*, in *AIC*, 2023, p. 79 come “L'art. 9 Cost. presenta ora un triplice ambito di azione: in primo luogo alla Repubblica spetta la tutela della ricerca scientifica e tecnica. Queste ultime costituiscono le condizioni, si potrebbe dire “operative” per rendere effettiva, sotto il profilo delle conoscenze disponibili, la tutela del patrimonio (sia esso ambientale, paesaggistico, culturale). In secondo luogo, è as-sunto tra i compiti della Repubblica, oltre alla tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale, anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità⁴ e degli ecosistemi. In terzo luogo (ma qui il riferimento ed il rinvio è rivolto al legislatore nazionale) si prospetta una disciplina che tenga conto dei modi e delle forme di tutela degli animali”.

¹⁶⁹ In molte recenti sentenze della giurisprudenza costituzionale si possono rinvenire una pluralità di riferimenti all'interesse delle generazioni future come *species* del più ampio *genus* della tutela ambientale e come elemento da prendere in considerazione e da ponderare all'interno della valutazione pubblica e comparativa degli interessi contrapposti.

Si vedano Corte cost., n. 11/2023 (Considerato in Diritto, punto n. 4.7), in cui viene sottolineata la “complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione “anche nell'interesse delle future generazioni” nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.”; Corte cost. n. 104/2023 (Considerato in Diritto, punto n. 5.2) che, con

È vero che già la Corte costituzionale, attraverso un lungo percorso giurisprudenziale¹⁷⁰, era riuscita già a tutelare l'ambiente come specie del più ampio *genus* del paesaggio¹⁷¹, avendo solo quest'ultimo una copertura costituzionale, tuttavia tale innovazione può accogliersi con favore, dal momento che è pacifico come i presupposti estetici, culturali e financo etno-

riguardo al c.d. trasporto ad alta intensità, evidenzia come le esigenze di tutela dell'ambiente «"oggi [siano] precisate nel nuovo testo dell'art. 9 Cost., "anche nell'interesse delle future generazioni"». Anche nella più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato si segnalano riferimenti al mutato quadro costituzionale, come, da ultimo, nella sent. n. 2836 del 21 marzo 2023 (punto 11.5) in cui si evidenzia come "non p[ossa] essere sottovalutato che il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile. Ne discende che l'esegesi delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obbiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori".

¹⁷⁰ Nell'attività interpretativa della Corte costituzionale l'ambiente è stato ricondotto al più ampio concetto di paesaggio sin da Corte cost. n. 39 del 1986, in cui al paesaggio viene ricondotto ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio, nonché a Corte cost. n. 641/1987 e 641/1987 laddove l'ambiente è definito "valore primario e assoluto". Identifica l'attitudine della tutela paesaggistica ad essere identificata anche "nel senso lato della tutela ecologica" Corte cost., n. 430/1990.

¹⁷¹ In riferimento alla nozione di paesaggio in generale si può rinviare a A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce) in *Enc. del Dir.*, Milano, 1981, p. 507; M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.; ID., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1124; E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 1183; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 406; G.F. CARTEI, *Paesaggio* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese*, vol. V, Milano, 2005, p. 4065; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009; M.G. RODOMONTE, *Beni paesaggistici*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 275; R. FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, 2016. Invece, in termini più specifici evoluzione del concetto di paesaggio nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale si vedano L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, 2018, pp. 1 ss.; ID., *Paesaggio e cultura*, in V. BALDINI (a cura di), *Che cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli, 2017; V. PEPE, *Il paesaggio naturale e culturale e il patrimonio mondiale dell'umanità*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *Tratt. di dir. amm.*, Padova, p. 47.

antropologici della tutela paesaggistica¹⁷² possano essere anche, per certi versi, antagonisti rispetto alla tutela ambientale, in particolare nella sua accezione volta a promuovere l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili potenzialmente impattanti con la forma di un dato territorio. Dunque, l'autonomia dei due concetti all'interno del novellato art. 9 Cost. può essere accolta con favore in quanto contribuisce a perimetrare i due concetti entro i confini lessicali che competono loro senza interpretazioni forzatamente estensive e, soprattutto, senza che tali interpretazioni possano mutare nel tempo. Inoltre, si è anche voluto sottolineare come la tutela dell'ambiente non possa non tenere conto di prospettive di equilibrio tanto in senso sincronico (tutela della *biodiversità* e degli *ecosistemi*) quanto diacronico (tutela da esercitarsi *anche nell'interesse delle generazioni future*) e dunque si ponga in un'ottica e in una prospettiva di adesione al principio di sostenibilità¹⁷³.

Si deve ora passare all'analisi di un concetto emerso abbastanza recentemente nella letteratura giuridica, ossia quello dei beni comuni. Analogamente a quanto si è rilevato cercando di definire cosa sia l'ambiente, anche per i beni comuni si ritrovano fraseggi così estensivi da non definire davvero questo concetto¹⁷⁴. Approssimando i beni comuni sono beni di vitale importanza di uso comune da parte di interesse comunità in libero accesso¹⁷⁵. Caratteristiche dei beni comuni ambientali sono quella delle vulnerabilità e della esauribilità, in quanto, per esempio, anche il web e la conoscenza

¹⁷² Sul tema si veda L. CONTE, *Ambiente*, cit., pp. 85 ss.; S. BELLOMIA, *Tutela paesaggistica e sviluppo economico: gli impianti per le energie rinnovabili nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giuridica del Mezzogiorno*, 2012, pp. 925-926; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, pp. 177 ss.; F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. Amm.*, 2005, pp. 899 ss.; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, pp. 116 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.* 2011, pp. 304 ss.

¹⁷³ In questo senso si veda L. CONTE, *Ambiente*, cit., p. 82.

¹⁷⁴ M. BARBERIS, *Benicomuni: l'eresia e l'abracadabra*, in P. FERRETTI, M. FIORENTINI, D. ROSSI (a cura di), *Il governo del territorio nell'esperienza storico-giuridica*, Trieste, 2017, p. 163 definisce questo fenomeno come "abracadabra buono per tutti gli usi".

¹⁷⁵ A. DANI, *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso, 2013, p. 12.

(intesa proprio come sapere collettivo appartenente all'umanità) sono ritenuti beni comuni, tuttavia essi sono beni immateriali a consumo non rivale, a differenza dell'ambiente in cui, appunto, il fattore di maggior criticità è il prelievo scriteriato da parte di pochi a danno di molti¹⁷⁶. Si osserva sul punto come “i beni ambientali sono beni comuni, ma non tutti i beni comuni sono beni ambientali”¹⁷⁷.

Altro connotato essenziale è il legame tra i beni comuni e la comunità su cui insistono, comunità che non è definibile aprioristicamente se non caso per caso a seconda di quale sia il bene naturale di cui si sta trattando¹⁷⁸. Come efficacemente osservato, in realtà tale legame, la cui conseguenza è quella dell'accessibilità di tali beni comuni da parte della comunità di riferimento, non è un dato aprioristico che caratterizza ontologicamente la categoria dei beni comuni ma è, all'opposto, un dato finalistico, ossia quello che si ritiene giusto garantire¹⁷⁹.

Il dato dell'accessibilità alla comunità è unificante della categoria e centrale nella tematica in quanto esso permette di obliterare, di bypassare le tradizionali categorie giuridiche dell'appartenenza proprietaria dei beni, rendendo superfluo, nel senso che ciò è irrilevante, stabilire se quel bene comune sia di proprietà privata o pubblica¹⁸⁰.

Dopo aver tratteggiato e ingiustamente riassunto dei discorsi meritevoli di maggior approfondimento come i concetti di ambiente e beni comuni, si deve giustificare il perché dello spazio dedicato a ciò ai fini della presente trattazione. Metodologicamente non si può prescindere, almeno per sommarie pennellate, dal richiamare tali concetti in uno studio dedicato agli accordi volontari in tema di ambiente.

¹⁷⁶ Lucidamente in questo senso si veda E. BOSCOLO, *I beni ambientali (demanziali e privati) come beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, pp. 390 ss.

¹⁷⁷ C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018, p. 30.

¹⁷⁸ M.R. MARELLA, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico*, cit., p. 21

¹⁷⁹ S. MORONI, *Suolo*, cit., p. 165.

¹⁸⁰ “[...] è la qualità dei diritti da garantire che porta alla qualificazione di un bene come “comune” e all'ulteriore, necessaria, attrazione nell'ambito dei diritti dell'accesso a tali beni” in questo senso S. RODOTÀ, *Il diritto*, cit., p. 136.

Inoltre, anticipando parte delle conclusioni a cui si crede di pervenire, vi è un'altra ragione: gli accordi ambientali che producono effetti in capo ai terzi derogando all'art. 1372 c.c., come successivamente sarà argomentato, sono solamente quei contratti che incidono sui beni comuni in misura rilevante. Tali effetti non potranno prodursi ogni qual volta s'incida antropicamente su un bene comune, questo poiché ogni attività umana potenzialmente potrebbe rientrare in questa definizione, scontando le medesime criticità definitorie pocanzi riscontrate. Per arginare questo pericolo, inevitabilmente si dovranno utilizzare i concetti di proporzionalità e ragionevolezza. Valga qui un esempio: una convezione urbanistica tramite la quale un privato proprietario di un'abitazione ottenga il permesso di costruire un box auto a fronte dell'assunzione degli oneri per ristrutturare il vicino marciapiede in astratto incide comunque sul bene comune ambiente, ma in concreto non si possono avere pregiudizi. Diverso è il caso di una convezione di lottizzazione riguardante un'area estese per svariati ettari o, ancora, il medesimo box auto all'interno di una riserva naturale in cui vi sono già dei piccoli paesi esistenti.

6. Dagli accordi di programma alla programmazione negoziata

Come detto, l'accordo di programma è uno strumento introdotto dalla legislazione degli anni Novanta del secolo scorso al fine di coordinare una pluralità di Pubbliche Amministrazioni coinvolte a vario titolo all'interno di un procedimento decisionale al fine di porre in essere una serie di attività concordate e funzionali alla realizzazione di tale processo, in modo compatibile con la cura dell'interesse pubblico portato da ciascuna di esse.

La ragion d'essere degli accordi di programma è quella di coordinare una serie di Pubbliche Amministrazioni, che sono possibili portatrici di interessi pubblici differenti, allorquando siano coinvolte in un medesimo processo decisionale. Al finire del secolo scorso è emerso come la complessità della società moderna, la pluralità di istanze e di valori si traducano a loro volta

in una frammentazione dell'interesse pubblico e in una mancanza di condivisione di quali siano gli interessi primari da tutelare rispetto ad altri¹⁸¹.

All'interno della più ampia categoria degli accordi fra Pubbliche Amministrazioni, l'accordo di programma si distingue per la sua natura prevalentemente organizzatoria, di predeterminazione mediante un reciproco impegno consensuale delle future attività attraverso cui si snoda l'azione amministrativa allo scopo di superare i limiti della tradizionale azione amministrativa unilaterale¹⁸².

Il terreno privilegiato per tali accordi, nonché il campo in cui storicamente sono nati gli accordi di programma, sembra essere quello del coordinamento infrastrutturale fra diverse Pubbliche Amministrazioni, inteso, come pocanzi detto, nel senso di concertare differenti interessi in un'unica sede per seguire in maniera ottimale l'interesse generale della collettività¹⁸³.

¹⁸¹ G. TULUMELLO, (voce) *accordi di programma*, in *Dig. online*, 2012; P. SALVATORE, *Le nuove prospettive del sindacato sull'eccesso di potere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Cons. Stato*, 2002, p. 1601; S. GIACCHETTI, *Processo amministrativo e interesse generale*, in *Cons. Stato*, 2002, II, p. 1625; G. CORSO, *Il diritto comunitario e le trasformazioni del diritto amministrativo italiano*, in *Nuove autonomie*, 2001, p. 516, il quale rileva in relazione al perseguimento del pubblico interesse, contesto nel quale geneticamente s'inserisce il tema dell'amministrazione per accordi, come "Il diritto europeo sembra [...] recuperare la distinzione liberale tra interesse generale come interesse di tutti e l'interesse collettivo che fa capo a gruppi sociali più o meno ampi; che va protetto mediante forme di autorganizzazione, ma che non può esser spacciato per interesse generale se non a prezzo del trattamento discriminatorio di altri interessi (collettivi) in gioco. Per quanto ovvia possa apparire questa riflessione essa contrasta radicalmente con uno degli assiomi della dottrina amministrativistica italiana. Contrasta con l'idea, formulata in modo particolarmente chiaro da M.S. Giannini, secondo cui, nell'impossibilità di identificare in termini oggettivi l'interesse pubblico, deve considerarsi tale qualunque interesse collettivo che il parlamento decida di tutelare, conferendogli lo status di interesse pubblico e affiancandogli un apparato amministrativo preposto alla sua protezione".

¹⁸² La possibilità di avere un'Amministrazione Pubblica che possa definirsi flessibile è il connotato tipologico di questi accordi secondo C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Tratt. di dir. dell'amb.*, cit., pp. 443 ss.; A. PIOGGIA, *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento*, cit., pp. 159 ss.; A. PIRAINO, *La new governance locale e gli strumenti della programmazione negoziale*, in *Studi in onore di Antonino Pensavecchio Li Bassi*, Torino, vol. II, 2004, pp. 990-991; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, p. 13.

¹⁸³ In questo senso si veda, per tutti, F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 21. Inoltre, anche la giurisprudenza assume una simile posizione enfatizzando le ragioni dell'efficienza amministrativa che si è raggiunta a seguito dell'introduzione dell'accordo di programma nel nostro ordinamento. A tal proposito si può analizzare Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2003, n. 8234, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, p. 1097, all'interno della cui motivazione si può leggere come

In realtà, proprio su questo punto, a seguito dell'evoluzione di cui si è dato conto, si ha avuto il passaggio a quella che è stata definita come un'Amministrazione per accordi e, dunque, si è passati dagli accordi di programma alla cd. programmazione negoziata¹⁸⁴.

Le diverse fattispecie di accordo di programma previste dalla legislazione speciale secondo l'opinione più accreditata costituirebbero figure tipologiche facenti parte del più ampio *genus* delineato dall'art. 15 legge n. 241/1990¹⁸⁵.

Accanto a talune figure specifiche disciplinanti, più o meno compiutamente, accordi di programma, esistono due fonti normative che sono state definite generali per via dell'ampia portata applicativa e che sono sintomatiche del cambiamento della Pubblica Amministrazione appena delineato¹⁸⁶. Peraltro, non pare esserci una vera e propria differenza tra l'una e l'altra fonte normativa, le quali paiono essere utilizzate indifferentemente dai commentatori per la loro valenza di un nuovo principio generale dell'Amministrazione.

“Ritiene, al contrario, la Sezione di dover affermare anzitutto che la citata norma statale, induce a ritenere che gli accordi da essa disciplinati si atteggino alla stregua di uno strumento duttile di azione amministrativa, preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti, tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub procedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici con-correnti. E ciò in considerazione sia dell'ampia previsione della norma stessa, sia del fatto che un'interpretazione come quella propugnata dal giudice di prime cure, verrebbe a limitare l'obiettivo di semplificazione che si è prefisso il Legislatore e non apparirebbe giustificabile in un contesto ordinamentale che è rivolto sempre più spesso all'efficienza dell'attività dei soggetti pubblici, con rilevanti ricadute economiche, quale che sia la direzione verso la quale detta attività venga esplicata”.

¹⁸⁴ La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come nel nuovo modulo dell'amministrazione concordata ciascuna Amministrazione “[...] partecipa, sia pure collegialmente, alla sua adozione, assumendo la veste di amministrazione emanante”, come affermato da Cons. Stato., 22 maggio 2008, n. 2469.

¹⁸⁵ R. FERRARA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche*, in AA.VV. *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2011, p. 680 il quale scrive come “si ribadisce il rapporto di specialità che intercorre fra gli accordi conclusi in virtù della disposizione in esame e gli accordi di programma, rapporto da *genus a species* avvertito come fondamentale e non revocabile in dubbio dalla dottrina maggioritaria”. In questo senso anche S. PIEMONTE, *Accordi di programma e deroghe alla disciplina in materia di ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, pp. 225 ss.

¹⁸⁶ F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 154.

6.1. *L'accordo di programma ex art. 34 TUEL*

La prima delle norme generali appena citate è l'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) il quale attribuisce ai vertici politici¹⁸⁷ il compito di stipulare l'accordo, peraltro in contro tendenza rispetto alla successiva disciplina che ha nettamente accolto il principio della separazione tra funzione politica e amministrativa¹⁸⁸. Gli accordi di programma ai sensi dell'art. 34 TUEL hanno ad oggetto "La definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni o di altre pubbliche amministrazioni". Si può subito notare come all'interno dei soggetti legittimati alla partecipazione a tale accordo non siano ricompresi i privati, con l'evidente intento del legislatore di coordinare l'attività di più soggetti pubblici ogni qualvolta essi vengono ad interagire per la realizzazione di un'opera o di un progetto di interesse comune, in una prospettiva di maggiore efficienza e celerità dell'azione amministrativa. In realtà, non è corretto escludere i privati *tout court*, in quanto si ritiene che la stretta connessione esistente tra i moduli della programmazione negoziata e gli accordi di programma indurrebbe a opinare nel senso che con la l. n. 662 del 1996 in sostanza sia venuto a cadere "il diaframma che separava i soggetti privati dalla partecipazione all'accordo di programma"¹⁸⁹. Come già detto, è affermazione comune che oggi esista nel nostro ordinamento un principio in forza del quale i privati possono sempre a partecipare agli atti di

¹⁸⁷ La conclusione dell'Accordo è promossa dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco per "assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento".

¹⁸⁸ F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2016, pp. 276-278.

¹⁸⁹ Sulla possibilità di estendere la qualità di parti degli accordi di programma anche a soggetti privati, in termini espliciti si vedano P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche "necessarie" dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 343 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata, La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, 130 ss.; F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 17 ss.; S. PIEMONTE, *Accordi*, cit., pp. 225 ss.; A. PREDIERI, *Gli accordi di programma*, cit., 959 ss. Invece, in giurisprudenza sulla riconducibilità del contratto d'area, quale strumento attuativo di un accordo di programma, nell'ambito degli accordi di cui all'art. 11 della l. 7 agosto 1990 n. 241, si veda Cons. Stato, Sez. IV, 5 novembre 2004 n. 7180, in *Cons. Stato*, 2004, pp. 2324 ss.

programmazione e di pianificazione della Pubblica Amministrazione, a prescindere da una disposizione normativa in tal senso.

Il procedimento per la conclusione dell'Accordo di Programma può essere suddiviso in quattro fasi. La prima fase è quella dell'iniziativa ed è di pertinenza del titolare delle attribuzioni primarie o comunque prevalenti, sia esso la Regione, la Provincia o il Comune, che nella persona del proprio organo apicale, Sindaco o Presidente, indice una conferenza con gli altri rappresentanti di tutte le altre amministrazioni interessate¹⁹⁰. La fase successiva d'istruttoria serve a far conoscere alle Amministrazioni interessate quali sono i diversi interessi presenti all'interno del procedimento e acquisire i dati necessari, accertando altresì l'esistenza dell'interesse di ciascun soggetto partecipante a pervenire alla stipula dell'accordo. La conferenza non si conclude con la conclusione formale dell'accordo, ma semplicemente con l'espressione del consenso unanime di tutti i rappresentanti delle amministrazioni, in mancanza del quale l'accordo non potrà qualificarsi come tale e sarà inefficace. La terza fase del procedimento è la conclusione dell'accordo mediante l'adozione di un atto formale da parte dell'Autorità che ha promosso il procedimento. Infine, l'ultima fase è quella di integrazione dell'efficacia e consiste nella pubblicazione dell'Accordo nel Bollettino Ufficiale della Regione.

¹⁹⁰ Il terzo comma della disposizione in esame fornisce una utile indicazione sul criterio discrezionale fra l'accordo di programma e la conferenza di servizi (istituiti entrambi improntati al coordinamento di competenze), laddove stabilisce che "Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate".

Dunque, trova conferma giurisprudenziale il rilievo secondo cui la conferenza di servizi è un'attività (una riunione fra rappresentanti di diverse amministrazioni), mentre l'accordo di programma è un atto (che può essere, o meno, il risultato di quell'attività). Sul piano strutturale, poi, la prima parte dell'art. 34, comma 4 TUEL specifica poi che «L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione».

6.2. Gli accordi di programmazione negoziata ex art. 2, comma 203, legge n. 662 del 23 dicembre 1996

L'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 costituisce la seconda fonte giuridica di respiro generale della programmazione negoziata. Tale norma, al fine di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché al fine di una gestione unitaria delle risorse finanziarie, dopo aver definito che la programmazione negoziata è “la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”, istituisce una serie di strumenti più specifici: 1) l’Intesa Istituzionale di Programma; 2) l’Accordo di Programma Quadro; 3) il Patto Territoriale; 4) il Contratto di

Programma¹⁹¹; 5) il Contratto d'area¹⁹². Successivamente, in forza del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n.

¹⁹¹ Il contratto di programma è un accordo stipulato tra Amministrazioni statali, grandi imprese, consorzi di piccole imprese, e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali, anche riferibili ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile ed è il solo strumento proveniente dalla stagione delle politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno e successivamente mantenuto nella programmazione negoziata. Dall'elenco dei soggetti legittimati (grandi gruppi industriali, nazionali o internazionali, consorzi di PMI, anche operanti in più settori, rappresentanze di distretti industriali) si deduce che la caratteristica tipologica propria dell'istituto in esame fosse quella di concordare e di pianificare investimenti di grandi proporzioni diretti a creare veri e propri poli di sviluppo ad alto tasso di innovatività e ad alta potenzialità occupazionale che possano innestarsi e integrarsi nella filiera produttiva già esistente nella zona interessata.

Alla base dei grossi investimenti con finalità di promozione tecnologica sottesi al Contratto di Programma vi è un piano progettuale in cui è contenuta un'analisi della situazione di mercato sui settori produttivi interessati e in relazione agli obiettivi da raggiungere. La legge prescriveva che per l'intero progetto di investimento e per ciascuna iniziativa andassero individuati: le caratteristiche degli investimenti da attuare; i tempi e le modalità di realizzazione; le fonti di finanziamento a copertura dell'investimento (fondi strutturali europei e fondi privati); la redditività attesa, la ricaduta occupazionale; la capacità del progetto di creare indotto; la procedura amministrativa per la realizzazione del piano. I Ministeri del Bilancio, dell'Industria e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, di concerto, valutavano nel merito il piano progettuale e successivamente, integrate nel progetto le eventuali variazioni imposte da parte del Ministero con gli operatori, veniva stipulato il contratto con l'indicazione delle reciproche obbligazioni e con la descrizione del piano progettuale, oltre alle indicazioni necessarie per l'impegno finanziario e per le agevolazioni richieste. Il contratto di programma veniva poi approvato dal CIPE e, infine, si passava alla fase esecutiva in cui venivano presentate le domande di accesso a contributo per ciascuna iniziativa compresa nel piano progettuale.

¹⁹² Il contratto d'area era disciplinato dall'art. 2, comma 203, lett. f), della legge n. 662/1996 ed era definito come uno strumento operativo concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti interessati per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e creare nuova occupazione in territori circoscritti. Le sue finalità prioritarie consistevano nella realizzazione di un ambiente socioeconomico favorevole ad attirare iniziative imprenditoriali attraverso la creazione di nuova occupazione mediante lo stimolo agli investimenti. L'accordo doveva contenere gli interventi da programmare e realizzare, le fasi ed i tempi di esecuzione; le risorse disponibili, il riparto delle competenze secondo il criterio dell'assegnazione unitaria di compiti e responsabilità, anche in deroga alla normativa vigente, gli atti amministrativi sostituibili con determinazioni convenzionali, i poteri sostitutivi, gli strumenti di prevenzione dei conflitti. I territori all'interno dei quali dovranno essere effettuati degli interventi sono stati previamente analizzati e suddivisi in categorie, quali aree di crisi (o aree depresse), aree di

134 è stata disposta l'abrogazione dei Contratti di Programma e dei Contratti d'area.

A integrazione della citata legge, vi sono una serie di delibere del CIPE che delineano la disciplina di attuazione di tali macro-strumenti economici e quella fondamentale è la delibera CIPE del 21 marzo del 1997 che ha dettato la disciplina di dettaglio delle Intese Istituzionali di Programma, dei Patti Territoriali, dei Contratti d'Area e dei Contratti di Programma, definendone finalità, oggetto, soggetti coinvolti, modalità attuative e di finanziamento.

Un chiarimento importanti è che tali accordi sono applicabili in tutto il territorio nazionale e non solo nelle aree sottoutilizzate anche se, solo a queste ultime, tuttavia, sono destinati i fondi assegnati dal CIPE con proprie delibere.

L'art. 7, l. 24 novembre 2000, n. 340, infine, ha incluso i patti territoriali (unitamente ai Contratti di Programma, ai Contratti d'Area ed agli "altri interventi di cui all'art. 2, comma 203, l. 23 dicembre 1996, n. 662"), nella previsione di cui all'allegato 3, l. 8 marzo 1999, n. 50, mostrando l'intenzione del legislatore di disciplinare in modo organico e sistematico gli indicati strumenti della programmazione negoziata, ed attribuendo al C.I.P.E. "[...] la competenza ad emanare le deliberazioni attuative ed integrative al fine di ulteriormente semplificare, riordinare e coordinare la disciplina del settore".

sviluppo industriale "[...]" che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti, di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi".

L'intenzione del legislatore sottesa al patto territoriale è, dunque, quella di far nascere un movimento, un cambiamento dal basso, intendendo coinvolgere istituzioni, parti sociali e altri soggetti privati fin dall'inizio della progettazione. Il contratto d'area doveva essere uno strumento di intesa con le rappresentanze locali dei datori di lavoro e dei lavoratori, attori essenziali dello sviluppo delle zone interessate.

La delibera CIPE del 21 marzo 1997, trattando la normativa istitutiva del contratto d'area precisa che lo strumento è espressione del partenariato sociale ed è finalizzato "[...] alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione" per cui risulta necessario e dirimente, ai fini dell'efficacia del contratto stesso, coinvolgere le rappresentanze, rispettivamente, dei datori di lavoro e dei lavoratori.

6.2.1. *L'intesa Istituzionale Di Programma*

L'articolo 2, comma 203, lettera b), legge n. 662/1996 definisce l'Intesa Istituzionale di Programma, come "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati, delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure o le modalità previste all'art. 8 del DPR n. 367 del 1994".

Come si ricava dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997¹⁹³ l'Intesa è uno strumento che riguarda gli organi esecutivi dello Stato e delle Regioni o delle Province Autonome, nominati espressamente all'interno della citata delibera, e, quindi, è sostanzialmente un Accordo politico tra esecutivi e rientra, dal punto di vista della disciplina, tra gli atti di indirizzo politico amministrativo, di cui agli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001. L'Intesa è un atto di orientamento, è un atto di macro-programmazione, di strategia e di indirizzo politico-amministrativo. Tale istituto segue uno schema generale predefinito approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 9 ottobre 1997 ed è adattato di volta in volta alle singole specificità regionali. L'Intesa istituzionale di Programma si costituisce necessariamente di un articolato e di un Allegato Tecnico all'Intesa Istituzionale di Programma, nonché da una serie di elementi che devono emergere dai predetti documenti¹⁹⁴.

¹⁹³ L'articolo 1.1 della fissa le seguenti regole: "L'Intesa costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la giunta di ciascuna regione o provincia autonoma gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e giunta di ciascuna Regione o Provincia Autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista.

Oggetto dell'Intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzarsi nel territorio della singola Regione o Provincia Autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale".

¹⁹⁴ Tale elementi possono schematicamente riassumersi in: a) obiettivi; b) priorità, ovvero i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta; c) specifici Accordi di Programma

Successivamente si ha una fase attuativa dell'intesa, la cui vigilanza è affidata a due appositi organismi. Il primo è il Comitato istituzionale di gestione (CIG), rappresentativo del livello politico composto dai Ministri o Sottosegretari e dai rappresentanti della Giunta regionale o della Provincia Autonoma e il Comitato paritetico di attuazione (CPA), rappresentativo del livello amministrativo formato dai rappresentanti tecnici delle amministrazioni interessate, con il compito di vigilare sul corretto svolgersi delle attività.

La delibera CIPE n. 20 del 29 settembre 2004 ha introdotto una serie di modificazioni della disciplina, come, ad esempio, l'istituzione di due nuovi organismi. Il primo è il "Tavolo dei sottoscrittori", uno per ogni Intesa Istituzionale di Programma, composto dai firmatari o da loro delegati, con la funzione di valutare le proposte fatte pervenire dal Responsabile dell'Accordo di Programma Quadro – ove stipulato – o dagli altri sottoscrittori e di assumere le relative decisioni¹⁹⁵. Il secondo è il "Comitato Intesa Paritetico", composto da rappresentanti politici e dell'alta amministrazione, la cui finalità è di esaminare gli aspetti di alta e generale gestione dell'intesa, come il suo andamento, l'analisi dello sviluppo regionale o la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. Ulteriore innovazione introdotta è quella relativa al processo di programmazione degli interventi, con cui si è introdotto un procedimento strutturato in quattro diverse fasi con l'obiettivo di razionalizzare e rendere più efficiente l'uso delle risorse pubbliche.

Si è, inoltre, previsto un nuovo istituto al fine di avviare anticipatamente la concertazione, ossia il Quadro Strategico dell'Accordo di Programma Quadro, un documento proposto dalla Regione o dalla Provincia Autonoma e condiviso da tutti i soggetti sottoscrittori, che, fissando una serie di elementi comuni¹⁹⁶ per la successiva e futura azione condivisa, impegna le

Quadro - precisandone criteri, tempi e modi per la sottoscrizione - attraverso i quali attuare l'Intesa; d) programmi d'intervento necessari a conseguire gli obiettivi concordati; e) le risorse finanziarie disponibili; f) previsione delle modalità di verifica periodica e di aggiornamento degli obiettivi generali e degli strumenti attuativi.

¹⁹⁵ Le relative decisioni afferiscono a materie come la riprogrammazione delle risorse ed economie; la riattivazione o all'annullamento degli interventi; la modifica delle coperture finanziarie; l'attribuzione di risorse premiali ai soggetti attuatori performanti, secondo criteri prestabiliti.

¹⁹⁶ Tali elementi comuni sono: a) gli obiettivi che l'azione congiunta delle Amministrazioni centrali e regionali intendono conseguire tramite gli interventi che verranno inseriti nell'Accordo di Programma Quadro; b) la strategia settoriale mediante la quale si intende

Amministrazioni coinvolte anche per i successivi atti programmatici di competenza.

In sintesi, dunque, l'intesa istituzionale di programma fra Regioni e Stato costituisce il più generale strumento della programmazione negoziata: elemento di raccordo di Patti territoriali e contratti d'area con gli interventi dell'asse strategico regionale ed europeo.

6.2.2. L'accordo di Programma Quadro

Come indicato all'articolo 2, comma 203, lettera c), legge n. 662/1996, l'Accordo di Programma Quadro (APQ) definisce un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati previsto nell'ambito di una Intesa Istituzionale di Programma.

Dunque, l'Accordo di Programma Quadro, unitamente al Patto Territoriale, idealmente rappresenta lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma, come si evince chiaramente dal suo contenuto, in quanto esso deve indicare a) le attività e gli interventi da realizzare; b) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; c) gli eventuali Accordi di Programma ai sensi dell'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000; d) le eventuali Conferenze di Servizi o Convenzioni necessarie per l'attuazione dell'Accordo; e) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi, o inadempienze; f) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo; g) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; h) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

L'Accordo di Programma Quadro è stipulato tra Amministrazioni centrali, Regioni, Province Autonome ed Enti locali, altri soggetti pubblici e anche privati interessati ed è preceduto da un'accuratissima serie di controlli che concernono, sostanzialmente, tutti gli aspetti dell'accordo stesso.

conseguire i predetti obiettivi; c) la coerenza con le programmazioni di riferimento (comunitarie, nazionali, regionali); d) i criteri e le priorità da utilizzare per la selezione degli interventi da inserire in Accordi di Programma Quadro; e) il quadro finanziario, ovvero le risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, le risorse ordinarie statali e regionali coinvolte; f) la data prevista per la stipula dell'Accordo di Programma Quadro e degli Atti integrativi.

In particolare, le principali fasi dell'istruttoria, che sono tra di loro temporalmente sovrapposte, riguardano l'analisi del programma di interventi, delle amministrazioni coinvolte e delle risorse finanziarie e delle schede-intervento.

La prima fase ha come finalità generale l'esame della proposta della Regione riguardo agli obiettivi dell'Accordo e all'insieme degli interventi che si intendono realizzare. Nel dettaglio si andrà a controllare la coerenza della proposta rispetto a quanto è stato definito nel livello sovraordinato dell'Intesa Istituzionale di Programma – che, si ricorda, potrebbe anche mancare. Tuttavia, recenti delibere CIPE consentono alle Regioni di scegliere in piena autonomia, indipendentemente dalla previsione nell'ambito della precedente IIP, i settori d'intervento relativi ai progetti da finanziare. Anche le finalità e gli obiettivi da perseguire nell'accordo, il contributo dei singoli interventi al raggiungimento degli stessi obiettivi e la loro coerenza con gli atti di programmazione e le normative comunitarie, nazionali e regionali, ovvero con precedenti finanziamenti pubblici saranno sottoposto a controllo, così come anche la conformità del programma di interventi da finanziare rispetto alla programmazione di settore di livello superiore e che allo stesso tempo siano chiaramente definiti i suoi obiettivi.

La seconda fase ha l'obiettivo di identificare potenziali soggetti interessati che parteciperanno alla negoziazione e alla futura sottoscrizione dell'accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La terza fase ha come finalità la verifica e il controllo delle risorse finanziarie¹⁹⁷.

Successivamente alla stipulazione, come in precedenza accennato, vi è la fase del monitoraggio a cadenza semestrale e costituisce parte integrante dell'attuazione di quanto sottoscritto. L'importanza di quest'ultima fase è evidente dalla necessità di garantire una corretta esecuzione delle politiche pubbliche e, in particolare, si snoda sotto due differenti profili: la verifica in itinere del processo dello stato di attuazione degli interventi e la definizione di eventuali azioni di rimodulazione e di integrazione finalizzate a superare

¹⁹⁷ In particolare, si devono analizzare la provenienza (statale, regionale, Enti locali o privati), la fonte normativa di finanziamento e l'ammontare, per importo ed anno di competenza. Questa analisi finanziaria è importante soprattutto per gli APQ riguardanti le Regioni del Centro Nord (non rientranti nell'obiettivo 1), considerato che per quelle solo una parte del territorio è "area sottoutilizzata" e pertanto è quindi necessario verificare che le risorse CIPE siano destinate a finanziare interventi ricadenti nelle predette aree.

ostacoli attuativi ed a garantire il perseguimento degli obiettivi generali degli accordi.

6.2.3. Il Patto Territoriale

Il patto territoriale, che inspiegabilmente risulta essere l'istituto, tra gli ultimi citati, più studiato¹⁹⁸, è definito come un accordo per realizzare una “regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”.

La figura del patto territoriale, in verità, era stata introdotta nel nostro ordinamento con il d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito nella l. 8 agosto 1995, n. 431¹⁹⁹ e la sua nozione è stata successivamente modificata dall'art. 1, comma 203, lett. d), della legge n. 662/1996 e dalla delibera CIPE del 1997, nel senso di essere un “[...] accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, [...] relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale [...] compatibili con uno sviluppo eco-sostenibile”²⁰⁰.

¹⁹⁸ M. ANNESI, *I «patti territoriali»*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1996, pp. 679 ss.; ID., *La nuova organizzazione di governo preposta all'azione per le aree depresse*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, pp. 483 ss.; G. P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997, pp. 789 ss.; A. POLICE, *I patti territoriali: un nuovo modello convenzionale per le amministrazioni locali*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, *Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tramezzò, 19/21-9-1996*, Milano, 1997, pp. 436 ss.; R. GALLIA, *Sui patti territoriali approvati dal CIPE*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 1998, pp. 159 ss.; G. DE RITA, A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, 1998, pp. 1 ss.; A. BIANCO, P. CONDORELLI, *Guida ai patti territoriali. Disciplina, esperienze, prospettive*, Rimini, 1999, pp. 1 ss.; G. ARMAO, A. MESSINA, *I patti territoriali tra paradigma normativo e prassi*, in *Nuove Autonomie*, 2000, pp. 921 ss.; G. RIVOSECCHI, (voce) *Patti territoriali*, in *Dig. online*, 2005.

¹⁹⁹ All'art. 8 il Patto Territoriale è definito come “l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura, finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi o gli indirizzi allo scopo definiti nel “Quadro comunitario di sostegno”.

²⁰⁰ La disciplina del Patto Territoriale non è integralmente demandata alla delibera del CIPE in quanto l'art. 2, comma 204, legge n. 662/1996 ha infatti previsto che ai patti

Le due nozioni di patto territoriale, ossia quella contenuta nella l. n. 34/1995 e quella introdotta dalla delibera CIPE del 1997, differiscono fondamentalmente per due elementi: nella delibera CIPE, in aggiunta ai soggetti elencati dalla legge n. 34/1995 sono indicati fra i soggetti promotori, le parti sociali e, invece, viene reciso il collegamento tra i patti e gli indirizzi e dagli obiettivi del quadro comunitario di sostegno.

La funzione del Patto Territoriale e la sua specificità rispetto agli altri strumenti di programmazione negoziata è di essere un istituto specificamente delineato per operare in una chiave progettuale nascente dal basso e che metta in gioco le risorse locali. Il perimetro spaziale ideale del Patto Territoriale si ritiene coincidere con l'ambito subregionale che potrebbe essere anche più ampio delle sole e ristrette aree di crisi industriale o aree depresse. A tal proposito si deve segnalare una complementarità dell'istituto del Patto Territoriale con quella del Contratto d'Area in quanto, nonostante le finalità siano diverse, i primi sono strumenti predisposti per favorire lo sviluppo mentre i secondi sono finalizzati a risollevare situazioni di grave crisi.

Inoltre, le aree interessate dai Patti Territoriali agevolazioni fiscali. Le tappe dell'iter attuativo sono: la concertazione, la progettazione, l'approvazione e la sottoscrizione. In particolare, la fase della concertazione ha l'obiettivo di rendere partecipi e coese sin dall'inizio le forze interessate, esattamente all'opposto di quanto avveniva tempo addietro con la logica dei finanziamenti "a pioggia" caratteristici del periodo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

L'elemento che tipologicamente caratterizza il Patto Territoriale è la stretta collaborazione tra forze pubbliche e private al fine di promuovere le potenzialità di sviluppo di un'area determinata. Il livello di cooperazione s'interseca con quello della condivisione di responsabilità nel realizzare obiettivi comuni. Inoltre, lo sviluppo del territorio non comprende i grandi interventi di ammodernamento infrastrutturale, che rientrano nella tipologia dei Contratti di Programma.

In relazione all'iter procedimentale, il Ministero del Bilancio (ora Ministero del Tesoro, Bilancio, Programmazione economica), entro 60 giorni

territoriali "si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla lett. c) del medesimo 203 comma", ossia la disciplina dell'Accordo di programma quadro.

dall'accertamento dei requisiti per l'attivazione e della disponibilità delle relative risorse, sottoscrive il contratto.

Il patto territoriale viene approvato con decreto del Ministero del Bilancio (ora Ministero del Tesoro, Bilancio, Programmazione economica), entro 45 giorni dalla verifica preliminare della sussistenza dei requisiti per l'attivazione e della disponibilità delle risorse e, eccetto nel caso in cui la Regione sia tra i sottoscrittori, acquisito il parere della stessa. Il patto viene stipulato entro 60 giorni dal decreto di approvazione. Il responsabile dell'attuazione trasmette alla cassa Depositi e Prestiti l'elenco degli interventi e del piano economico-finanziario previsto per ciascuno di essi con la relativa documentazione istruttoria e la cassa eroga il contributo direttamente ai soggetti beneficiari, entro 30 giorni dalla richiesta.

7. La pianificazione ambientale

Le problematiche ambientali, come messo in evidenza, si sono sempre più acute nel tempo e quale minimo comun denominatore presentano la necessità da parte della Pubblica Amministrazione, quale ente istituzionalmente preposto alla cura dell'interesse pubblico, di cercare di evitare il moltiplicarsi degli effetti futuri che sono destinati a manifestarsi e a moltiplicarsi in futuro. Inoltre, le minacce all'ambiente sono plurime e dovute a una moltitudine di cause differenti; tutto ciò impone che l'attività amministrativa debba essere indirizzata e coordinata unitariamente, anche nell'ottica dei principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Proprio in quest'ottica, anche il legislatore si è dovuto adeguare predisponendo una moltitudine di strumenti di pianificazione e di programmazione ambientale²⁰¹. È stato infatti descritto come, all'interno dei molteplici poteri autoritativi di cui gode la Pubblica Amministrazione in ambito ambientale, "la funzione di programmazione ambientale costituisce l'aspetto più significativo dei poteri pubblici di governo dell'ambiente e, al tempo stesso, l'espressione più indicata per affrontare le problematiche ambientali. la finalità principale della programmazione consiste nel sottoporre a regolamentazione

²⁰¹ Come non manca di sottolineare G. CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009, p. 175.

autoritativa il sistema di produzione e quello di circolazione giuridica dei beni a rilevanza ambientale [...]»²⁰².

È discussa la natura giuridica degli accordi di programma, specialmente quando essi sono conclusi dalla Pubblica Amministrazione con i privati.

Sul punto esistono fondamentalmente due tesi²⁰³, anche se nessuno dubita della vincolatività degli accordi ai sensi dell'art. 1372 c.c., che pure risulterebbe applicabile a tali fattispecie in riferimento alle quali non sempre il legislatore si è espresso in termini cristallini relativamente alla loro efficacia vincolante²⁰⁴. Per la prima, forse maggioritaria, essi vanno ricondotti all'art. 15, l. 241/1990 allorquando non vi sono privati e all'art. 11, l. 241/1990 quando vi siano, in quanto tali norme esprimerebbe un principio generale per la conclusione di accordi tra le Pubbliche Amministrazioni, come prima messo in evidenza²⁰⁵.

²⁰² G. CANGELOSI, *Tutela ambientale*, cit., p. 176; sul tema può anche rinviarsi a G. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello stato delle autonomie*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriale e tutela dell'ambiente*, F. BASSI, L. MAZZAROLI (a cura di), Torino, 2000, p. 28; V. MAZZARELLI, *Commento all'art. 57 d.lgs. 11/98*, in AA.VV., *Lo stato autonomista*, G. FALCON (a cura di), Bologna, 1998.

²⁰³ Rimane solo teorico il dibattito circa la riconducibilità degli accordi di programma ai cd. contratti di diritto pubblico.

G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, (a cura di) cit., pp. 283. Con le precisazioni di cui si riferirà di seguito anche G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche - Ammissibilità e criteri*, Milano, 1984. Approfondisce il tema dei contratti di diritto pubblico, ripercorrendo anche l'esperienza dei principali Stati europei, G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003. In particolare, tra i contributi dei primi decenni del Novecento, l'Autore considera essenziali gli studi di Miele e di Amorth. Si rinvia a quanto ivi esposto circa le varie tesi che si sono succedute in dottrina. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pp. 423 ss., invece, non ritiene ciò possibile in quanto – correttamente – sostiene che mancherebbe l'elemento della patrimonialità ai sensi degli artt. 1321 ss. c.c., che, infatti, è solo eventuale.

²⁰⁴ Cons. Stato, IV, 27 marzo 2008, n. 1259, in *Riv. giur. ed.*, 2008, p. 1072; Cons. Stato, Sez. VI, 18 marzo 2003, n. 1422, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, p. 1097 all'interno della cui motivazione si può leggere come “non vi è dubbio, quindi, che già a seguito della formalizzazione dell'accordo e delle manifestazioni di consenso espresse sorge un vincolo per le Amministrazioni, obbligate ad ottemperare agli impegni assunti con l'accordo, nel rispetto delle competenze proprie di ciascuna, così producendosi gli effetti giuridici derivanti dalla conclusa convenzione: in siffatta scansione procedimentale la successiva approvazione integra, dunque, una fase di sola e dovuta esternazione, utile al più per rendere opponibile ai terzi, estranei all'itinerario procedimentale, il contenuto di un accordo già concluso”.

²⁰⁵ A. PIOGGIA, *Gli accordi di programma*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000, pp. 165 ss.; Cons. stato, 25 gennaio 2001, n. 25.

Altra parte della dottrina, invece, sottolinea con forza la distinzione tra gli accordi sostitutivi di provvedimento *ex art. 11, l. 241/1990* e gli accordi di programmazione negoziata²⁰⁶. La differenziazione sarebbe fondata sul diverso piano in cui opererebbero le parti contraenti nei due istituti. In particolare, nella programmazione negoziata la Pubblica Amministrazione e il privato risiederebbero su un medesimo piano, ossia opererebbero in posizione paritaria tra di loro, a differenza di quanto avviene negli accordi sostitutivi *ex art. 11* poiché, proprio in quanto sostitutivi di un provvedimento amministrativo, per sua natura unilaterale e autoritativo, il privato comunque sarebbe in una posizione subordinata rispetto a quella della Pubblica Amministrazione. La giustificazione non risiederebbe in una pregiudiziale o immotivata differente natura giuridica ma sarebbe rigorosamente aderente al dettame del diritto positivo, infatti negli accordi sostitutivi è esplicitamente ammessa la possibilità del recesso *ad nutum* della Pubblica Amministrazione, mentre nelle fattispecie esaminate di programmazione negoziata non vi è alcuna norma che legittimerebbe ciò. La *ratio* è che nella programmazione negoziata l'interesse pubblico coinciderebbe con l'interesse privato che, quindi, non avrebbe alcuna ragione di prevalere sul primo²⁰⁷.

²⁰⁶ Il riferimento è principalmente a G.M. ESPOSITO, *Amministrazione*, cit., pp. 176 ss. anche se è necessario precisare che la sua opinione è stata formulata in un momento anteriore all'abrogazione della tipicità delle ipotesi per ricorrere all'istituto di cui all'art. 11, l. 241/1990, anche se ciò non pare influenzare direttamente il suo ragionamento.

Anche un altro A. ha espresso perplessità sulla riconduzione agli artt. 11-15, l. 241/1990 degli istituti della programmazione negoziata. In particolare, G.D. COMPORI, *Il principio di consensualità tra bilanci e prospettive*, in *www.giustamm.it*, 2010 sostiene che la disciplina della programmazione negoziata sia stata letta, nell'ottica di una riflessione sul più ampio principio di consensualità, come espressiva di una "particolare *ars combinatoria* cui dà luogo l'attuazione del principio in esame, che unifica partecipazione e coordinamento (scambio ed organizzazione), rendendo funzionali i distinti istituti all'uopo previsti (es. accordi, conferenze di servizi, accordi di programma) e combinandoli secondo forme originali e sempre cangianti in relazione ai contesti problematici di riferimento" e di come ciò abbia costituito una "scossa alle macro-categorie provocata dall'art. 2, comma 203, della legge n. 662/1996, i cui sei livelli negoziali (programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma e contratto di area), deputati a regolare gli "interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle Province autonome nonché degli enti locali", mal si prestano ad essere letti alla luce della classica coppia pubblico-privato sottesa pure all'art. 11".

²⁰⁷ A conferma di ciò G. M. ESPOSITO, *Amministrazione*, cit., p. 180 adduce anche il fatto che negli accordi di programmazione negoziata, a differenza che negli accordi sostitutivi di

provvedimento, il legislatore richiederebbe alle parti di indicare necessariamente i procedimenti di conciliazione o di definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo, con ciò disciplinando le ipotesi di inadempimento delle obbligazioni di entrambe le parti attraverso un identico rimedio per soggetti, appunto, in posizione paritaria.

CAPITOLO III

ANALISI DELLE FATTISPECIE LEGISLATIVE DI ACCORDI AMBIENTALI CONCLUSI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI

1. La protezione dell'ambiente nel nuovo Testo Unico Forestale (TUF)

1.1 Introduzione

Recentemente è stato emanato il Testo Unico in materia Forestale mediante il d.lgs. n. 34 del 3 aprile 2018, che a sua volta ha costituito l'esecuzione della legge delega n. 154 del 28 luglio 2016 “Riordino e semplificazione normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali”, il quale ha provveduto a una sistematizzazione e una razionalizzazione della materia, altresì aggiornando la pregressa normativa nazionale di settore vigente (il d.lgs. n. 227 del 2001).

L'opera legislativa che il TUF si propone di compiere è molto ambiziosa in quanto i beni forestali sono intrinsecamente portatori di una molteplicità di valori molto eterogenei tra di loro e si pongono al centro di un crocevia di istanze ecologiche, biologiche, culturali, energetiche, economiche e, in taluni casi, anche storiche²⁰⁸.

²⁰⁸ Ampi riscontri su tali pluralità di valenze in P. MADDALENA, *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 635 ss.; M. MAGNI, *Il ruolo del bosco per l'economia e l'ambiente*, in *Economia montana*, 2002, pp. 55 ss.; A. ABRAMI, *La funzione del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, pp. 201 ss.; ID., *Realtà forestale ed evoluzione legislativa*, in *Giur. agr. it.*, 1986, pp. 334 ss. È un dato acquisito che i beni forestali abbiano tutti i caratteri dei beni ambientali e siano conseguentemente contrassegnati dalla “trasversalità” con altri settori come evidenziato dagli studi di diritto ambientale, tra i molti, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 20 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014, p. XII; A.

I beni forestali, anche per la loro valenza simbolica, hanno subito una rapida evoluzione negli ultimi decenni, passando da beni a valenza prettamente economica a beni aventi, con la conseguenza che questa nuova e diversa connotazione evolutiva ha avuto una rilevante ricaduta anche negli assetti organizzativi e gestionali²⁰⁹.

L'Italia storicamente ha sempre riconosciuto un ruolo importante alle foreste, infatti fin dalla prima legge forestale 3267 del 1923 l'86% dei boschi nazionali è assoggettata al cd. vincolo idrogeologico di cui si parlerà diffusamente in seguito, proprio per l'importante ruolo nella difesa del suolo e nella regimazione delle acque. A ciò si aggiunga che a seguito della c.d. legge Galasso dal 1985 il 100% delle foreste è stato sottoposto anche a vincolo paesaggistico²¹⁰ introducendo un regime di "doppio vincolo" sui terreni boscati che è stato confermato dall'art. 142 lett. g) del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio (Aree tutelate per legge) ritenendole un bene di interesse pubblico.

CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, cap. I; A. CROSETTI, *La tutela dei beni forestali*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Tratt. di dir. dell'amb.*, vol. II, Milano, 2014, pp. 641 ss.

²⁰⁹ In questo senso si esprime A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, pp. 113 ss. che sottolinea come "[...] tale espansione di contenuti ha portato i beni forestali ad avere una governance distribuita su più livelli istituzionali (Stato, regioni, Comuni, enti parco, Autorità di bacino)". Sul tema possono vedersi altresì ID., *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello*, in *Tratt. dir. amb.*, cit., pp. 163 ss.; P. DELL'ANNO, *Le trasformazioni del diritto ambientale*, in AA.VV., *Governo del territorio e autonomie territoriali*, G. SCIULLO (a cura di), Bologna, 2010, pp. 135 ss.

²¹⁰ Su tale estensione del vincolo paesaggistico alle aree boscate: M. LIBERTINI, *La tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985 n. 431*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1986, pp. 931 ss.; F. NOVARESE, *La tutela del bosco nella legislazione italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, pp. 583 ss.; A. ABRAMI, U. BAGNARESI, G. BERNETTI, *Bosco e paesaggio*, Roma, 1988; A. ABRAMI, *Territori montani e legislazione ambientale*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 23 ss.; ID., *Dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale*, Firenze, 1993, pp. 35 ss.; ID., *Le aree boscate nel governo del territorio-ambiente*, in *Dir. e giur. agr.*, 1995, pp. 597 ss.; ID., *La normativa ambientale ed i suoi riflessi sull'ordinamento forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, pp. 321 ss.; N. GRECO, *Boschi e foreste nel sistema della pianificazione territoriale e ambientale*, in *Scritti per A. Predieri*, Milano, 1996, pp. 937 ss.; S. AMOROSINO, *I vincoli paesistici ex lege n. 431 del 1985: concetti normativamente indeterminati e valutazioni amministrative*, in questa Rivista, 1996, pp. 183 ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio delle funzioni amministrative*, in questa Rivista, 2006, pp. 19 ss.; quindi G. CREPALDI, *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, (a cura di) A. CROSETTI, cit., pp. 467 ss.

Questo doppio regime vincolistico è concepito per assicurare sia un “governo” territoriale che un “governo” ambientale dei beni forestali, il tutto nel coordinamento della complessità a cui prima si è fatto riferimento²¹¹.

Come si diceva, gli obiettivi del nuovo TUF sono ambiziosi in quanto esso vuole riconoscere il ruolo strategico svolto dalle foreste e dalla Gestione Forestale Sostenibile, intesa quale strumento, anche culturale di responsabilità e di tutela attiva del territorio e del paesaggio, di conservazione degli eco-sistemi e della diversità biologica, di prevenzione dei processi di degrado da cause antropiche e naturali, di salvaguardia delle risorse idriche, di contenimento del cambiamento climatico e, non meno importante, quello di coordinare livelli di competenze diversi (Stato e regioni), attraverso orientamenti ed indirizzi volti a creare linee guida di comportamento più omogenee nel governo dei beni forestali

1.2 Gli accordi ambientali all'interno del TUF

Il TUF incentiva in varie disposizioni l'utilizzo di strumenti consensuali nella gestione delle risorse forestali in due direzioni si potrebbe dire: una orizzontale, ossia di coordinamento tra i vari enti pubblici, e una verticale, cioè accordi posti in essere in attuazione del principio di sussidiarietà che consentono alla Pubblica Amministrazione di concordare il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi previsti nel TUF.

La centralità dello strumento pattizio, a prescindere da quale sia il soggetto con cui è convenuto, emerge *in primis* dall'art. 2, comma 3 TUF che riconosce la possibilità di raggiungere tutti gli obiettivi di cui al comma 1 tramite accordi.

Altra norma fondamentale in questo senso è l'art. 7, comma 12 TUF che ammette che, in alternativa ai piani paesaggistici regionali, possano essere stipulati specifici accordi di collaborazione “[...] tra le regioni e i competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241” al fine di concordare “le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione [...]”.

²¹¹ A. CROSETTI, *Beni forestali*, cit., p. 116.

Tali due articoli, capisaldi centrali all'interno della materia forestale, consentono agli enti pubblici coinvolti nella tutela e nella gestione di tali beni di stipulare fundamentalmente qualsiasi accordo, stante la genericità delle espressioni utilizzate.

Dalla lettura del combinato disposto degli artt. 143, 145 e 156, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e 6, comma 3 TUF emerge come le Regioni possano adottare “piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva” che “concorrono alla redazione dei piani paesaggistici”.

Il Piano paesaggistico possiede una natura apicale e primaria, rispetto agli altri strumenti di pianificazione, secondo una configurazione sostanzialmente gerarchica, avallata anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale²¹². Com'è stato notato²¹³, questa netta prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico, integrato dalle prescrizioni regionali in tema di beni forestali, crea notevoli difficoltà con riguardo alle procedure di ordinamento e di adeguamento, ancorché espressamente previste²¹⁴. Forse con l'intento di temperare la rigidità di questa situazione normativa, la Corte costituzionale, in attuazione dei principi nazionali e sovranazionale ha evidenziato come alla distribuzione di competenze basato sul criterio gerarchico oggi si sia

²¹² In giurisprudenza si vedano Corte cost. n. 367 del 2007 e n. 180 del 2008 dove si afferma che “È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio di “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d. lgs. n. 42 del 2004”; in dottrina il rinvio è a P. CARPENTIERI, *Il secondo “correttivo” del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2008, 681 ss.; S. AMOROSINO, *Artt. 143, 144, 145 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1100.

²¹³ A. CROSETTI, *Beni forestali*, cit., p. 126.

²¹⁴ Sul tema si vedano A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale*, cit., pp. 296 ss.; V. ERBA, *Pianificazione e governo regionale: dalla tutela del territorio e protezione della natura alla trasformazione e progettazione del paesaggio*, in P. FRANCALACCI, A. PEANO (a cura di), *Parchi, Piani, Progetti*, Torino, 2002, pp. 169 ss.

sostituito un sistema di tipo relazionale paritario, subordinato al canone della leale collaborazione²¹⁵ e del principio di sussidiarietà²¹⁶.

²¹⁵ Sul principio a rilevanza costituzionale di intesa e di leale cooperazione si vedano S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 84 ss.; ID., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e regioni alla luce delle teorie dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 2422 ss.; A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali/autonomie per governare*, Bologna, 1977, pp. 40 ss.; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 1986, 1010 ss.; ID., *Leale collaborazione tra Stato e regioni. Modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3535 ss.; P. CAROZZA, *Principi di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 490 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, pp. 1 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, Milano, 1999, pp. 1 ss.

²¹⁶ I principi richiamati operano come criteri generali di coordinamento che operano tra diversi livelli di governo, all'interno di quello che è stato definito essere il cd. pluralismo istituzionale, ossia quel principio per cui ogni potere pubblico interessato di provvedere in via relativamente autonoma alla cura di quello specifico interesse cui è preposto assicurandone la concertazione con gli altri livelli di governo, pur nel rispetto del principio costituzionale di adeguatezza e di differenziazione. In generale, sul principio di sussidiarietà all'interno della dottrina tradizionale si possono vedere P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, pp. 7 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1993, pp. 33 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, pp. 405 ss.; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium juris*, 1999, pp. 380 ss.; sulle origini storiche, filosofiche e sociali del principio: U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, 1999, pp. 1121 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 13 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative*, in *Quad. reg.*, 2001, pp. 933 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni locali*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, pp. 453 ss.; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, pp. 5 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sul valore garantista del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Torino, 2004, pp. 279 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in *Riv. giur. ed.*, pp. 274 ss.; con ampia ricostruzione I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, pp. 41 ss.; E. DE MARCO, *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in AA.VV., *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, a cura di E. DE MARCO, Milano, 2005, pp. 3 ss.; F. SALVA, *Note su sussidiarietà e pluralismo*, in *Nuove Autonomie*, 2007, pp. 283 ss.; C. BARTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa ovvero l'affermarsi di un principio*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 895 ss.; G. MANNA, *Note sparse di governo del territorio: etica, sussidiarietà, responsabilità e decisioni pubbliche*, in *Amm. it.*, 2008, pp. 473 ss. Sul principio di leale collaborazione si vedano F. MERLONI, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 865 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303 del 2003*, in *Forum di "Quaderni costituzionali"*, 2004, pp. 1 ss.; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione (Nota*

Le disposizioni prima citate, inoltre, sanciscono la inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici da parte degli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la prevalenza sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e per quanto attiene alla tutela del paesaggio, sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

L'art. 4, comma 1, lett. a) TUF s'inserisce nel solco sin qui delineato in quanto tale disposizione consente di stipulare un accordo al fine precipuo di individuare aree, che saranno per effetto dell'accordo stesso assimilate a bosco, sul presupposto che sussista un "particolare interesse forestale o per loro specifiche funzioni e caratteristiche e che non risultano già classificate a bosco". È innegabile come in tal caso sia riconosciuta una valenza pregnante all'accordo di programma in parola in quanto i contraenti possono addirittura stabilire quale siano da considerarsi aree forestali e quali no ai sensi della vigente normativa. Il che, peraltro, s'inserisce influenzandola nella più ampia pianificazione forestale e paesaggistica della Regione.

Meritevole di approfondimento è anche l'art. 7, comma 12 TUF all'interno del quale si afferma che possono essere concordati "[...] gli interventi previsti ed autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo. Gli interventi di cui al periodo precedente, vengono definiti nel rispetto delle linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela [...]". In questo caso, invece, per così dire non

a Corte 30 dicembre 2003 n. 380), in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3909 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005, pp. 96 ss.; L. CAMARDA, *Il federalismo e la leale collaborazione fra enti*, in *Amm. civ.*, 2007, pp. 10 ss.; ID., *Il principio di leale collaborazione tra gli enti richiede la salvaguardia delle funzioni fondamentali di comuni e province*, in *Nuova rass.*, 2009, pp. 1619 ss.; R. BIN, *Le "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 393 ss.; F. FIGONI, *Leale collaborazione e correttezza costituzionale*, in *Jus*, 2007, 189 ss.; G. TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2008, pp. 1313 ss.; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009, pp. 553 ss

s'incide sulla disciplina statica di pianificazione del territorio mediante una convenzione ma s'incide su quella dinamica, essendo oggetto di negoziazione le modalità e le azioni che sono concretamente da porre in essere per la migliore tutela dei beni forestali.

Ultima fattispecie contemplata in materia forestale è quella di cui all'art. 12 TUF che prevede una fattispecie associativa in cui i privati e le Regioni con la finalità di realizzare interventi di gestione necessari per il ripristino o la valorizzazione agro-silvo-pastorale dei propri terreni, si coordinino tra di loro. Peraltro, gli obiettivi molto ambiziosi di questo strumento pattizio sono previsti al comma 1 che afferma che “ Per la valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale, le regioni provvedono al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi, e promuovono il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono”.

La peculiarità di questo modello è che sembra in un certo senso essere doveroso per i privati, in quanto il comma 3 prevede le distinte possibilità in cui non si sappia a chi appartengono i terreni o in cui non si sia riusciti a raggiungere un accordo che, “[...] conformemente alla disciplina vigente in materia di contratti pubblici, con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative di cui all'articolo 10, comma 5, ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale, privilegiando l'imprenditoria giovanile”. La connotazione doverosa emerge dal potere sostitutivo che hanno le Regioni nei casi in cui i non si giunga ad un accordo con i privati proprietari di terre. Molto interessante è questa previsione e, infatti, solleva molteplici interrogativi. In particolare, nel caso in cui “non sia possibile raggiungere un accordo” la Pubblica Amministrazione ha i poteri sostitutivi appena brevemente descritti. La norma non pare sottendere particolari giudizi valoriali ma, al contrario, la sua formulazione è piuttosto neutra. In altre parole, nulla viene detto in tema di imputabilità all'una o all'altra parte dell'impossibilità di raggiungere un accordo. Il dubbio è se detti poteri sostitutivi si applichino anche nel caso in cui la condotta della Pubblica Amministrazione sia irragionevole nel determinare il contenuto dell'accordo a danno dei privati.

Situazione differente, ma ugualmente problematica, è il caso in cui semplicemente non si riesca a trovare un punto d'incontro nelle reciproche pretese, senza che sia addebitabile ad alcuno un comportamento scorretto.

Nella prima situazione, forse, si può predicare l'utilizzo della buona fede in funzione correttiva, nel senso che la Pubblica Amministrazione non possa esercitare i poteri sostitutivi in commento.

Nella seconda situazione, invece, la Pubblica Amministrazione potrebbe esercitare detti poteri. Ciò non pare contrario né a buona fede né ad altri canoni valoriali o equitativi, ma pare in linea con il sistema dei rapporti tra privato e Stato in quanto, evidentemente, il legislatore ha ritenuto così importante che ci fosse una determinazione su questa tematica che, laddove non si riesca a determinarla pattiziamente, egli può esercitare i poteri sostitutivi, a scapito del principio del consensualismo dell'agire amministrativo.

2. *Gli accordi in materia di acqua*

2.1 *Introduzione ed excursus storico*

L'acqua è l'elemento fondamentale della vita sul pianeta Terra come oggi lo conosciamo, è l'elemento prevalente di ogni cellula, garantisce molteplici funzionalità ed esprime, sin dalla nascita della specie umana, valori simbolici, culturali, religiosi e sociali²¹⁷. Non è un caso che le principali civiltà della storia siano sorte e prosperate attorno alle acque sulla base di un rapporto tra acqua, condizioni geomorfologiche dei suoi e forme di insediamento umano²¹⁸. Accurate indagini storiche e sociali hanno messo in evidenza

²¹⁷ A titolo solamente esemplificativo si possono vedere, oltre a quanto citato in seguito, A. TENENTI, *L'immaginario. Il primo elemento della vita*, in *Equilibri*, 2000, pp. 113 ss.; F. MANTELLI, G. TEMPORELLI, *L'acqua nella storia*, Milano, 2007, pp. 1 ss.; G. ALTAMORE, *L'acqua nella storia. Dai Sumeri alla battaglia per l'oro blu*, Milano, 2008, pp. 1 ss.; K. L. PENNINGTON, T.V. CECH, *Introduction to Water Resources and Environmental Issues*, Cambridge, 2010, pp. 1 ss.; G. A. GOULD, *Introduction to Water Law, Water Rights Systems*, in AA.VV., *Cases and Materials on Water Law*, G.A. GOULD, D.L. GRANT, G.S. WEBER (a cura di), St. Paul, 2005, pp.1 ss.

²¹⁸ Scrive V. TETI, *Introduzione*, in part. XVI, in *Storia dell'acqua*, (a cura di) V. TETI, Roma, 2003 che “[...] l'intrinseca necessaria presenza dell'acqua entro ogni forma di vita del mondo – ecco il punto – non è mai uguale, non si ripete con monotona e scontata prevedibilità. Al contrario, l'acqua esplica le sue necessarie funzioni, articola e modella il suo ciclico rifluire, dando luogo a differenti geografie e storie, modificando, a seconda dei luoghi, dei tempi, delle interazioni con altri fattori fisici e storici – prima di tutto l'azione plasmatrice e

come, tramite i recenti progressi dell'umanità dovuti all'industrializzazione, alla modernizzazione delle tecniche agricole e alla tendenza umana ad accentrarsi in grandi agglomerati urbani, il diritto ha preso il posto ordinante dell'acqua, che per lunghi secoli aveva rappresentato il punto focale di autogoverno delle comunità umane e dei loro insediamenti²¹⁹.

A seguito di un lungo percorso normativo, ma forse anche sociale, la disciplina dell'acqua nel nostro ordinamento è affidata agli artt. 53 ss. del Codice dell'ambiente²²⁰. Una delle norme principio, su cui ci si è già soffermati, è l'art. 3-quater c.a. che sancisce che tutte le attività umane devono essere rispettose del principio di sostenibilità ambientale e ad esso debbano conformarsi. “[...] la sostenibilità in campo idrico si identifica con il mantenimento delle funzione degli ecosistemi acquatici e della loro capacità di supportare comunità animali e vegetali diversificate, con il mantenimento della capacità di autodepurazione delle acque e dunque con la limitazione delle pressioni e perturbazioni derivanti da attività antropiche suscettibili di indurre alterazioni irreversibili dal punto di vista quanto-qualitativo e geomorfologico, entro un quadro di soddisfacimento – universale, effettivo e su base solidaristica – dei bisogni umani attuali e di quelli esprimibili dalle generazioni future”²²¹.

Da ciò deriva una *policy* legislativa che ruota attorno alla multidimensionalità del termine sostenibilità, come prima meglio approfondito. In

distruttrice degli uomini – i suoi modi di essere, le sue presenze materiali, le sue stese valenze simboliche”.

²¹⁹ Tali rilievi sono ascrivibili a P. SORICELLI, *Storia sociale dell'acqua. Riti e culture*, Milano, 1998, pp. 1 ss.

²²⁰ Tra i moltissimi contributi sul tema, si può rinviare a R. DI PACE, *L'inquinamento delle acque*, AA.VV., *Tratt. di dir. dell'amb.*, R. FERRARA, M.A. SANDULLI, (a cura di), cit., pp. 505 ss.; S. CIMINI, R. DI PACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, cit.; F. BRUNO, *Tutela e gestione delle acque. Pluralità di ordinamenti e governance multilivello del mare e delle risorse idriche*, Milano, 2012, pp. 1 ss.; S. AMOROSINO, “Governo” delle acque e governo del territorio (e paesaggio), in *Ann. giur. econ.*, 2010, pp. 79 ss.; A. LUCARELLI, *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni (nota a Corte cost. 21 marzo 2012, n. 62)*, in *Gius. cost.*, 2012, pp. 837 ss.; L. MUSELLI, *I modelli di governance per i servizi idrici*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, 2011, pp. 235 ss.; G. PASTORI, *Tutela e gestione delle acque*, in *Scritti scelti*, vol. II, Napoli, 2010; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*; N. LUGARESI, *Acque pubbliche*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, pp. 34 ss.; F. MERUSI, *Acque e istituzioni*, in *Dir. econ.*, 2009, pp. 27 ss.

²²¹ Cristallino sul punto è E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 9.

particolare, in riferimento all'acqua, si può discorrere di sostenibilità ambientale in senso stretto, collegata al mantenimento delle funzioni ecologiche e di biodiversità dei corpi idrici, una sostenibilità più spiccatamente economica, che attiene all'allocazione della risorsa idrica secondo un criterio di efficienza economica e, infine, una sostenibilità etica, intendendosi l'acqua non come bene, non come risorsa da sfruttare efficientemente ma come diritto fondamentale degli individui, i quali dovrebbero accedervi universalmente, in forza dei canoni della solidarietà e dell'equità²²².

Come anticipato, la disciplina giuridica dell'acqua ha subito una lunga evoluzione, che qui è opportuno richiamare.

In una prima fase, l'acqua era vista come una risorsa illimitata dalla prevalente componente economica che, quindi, doveva essere impiegata efficientemente in scopi produttivi, a tal punto che lo strumento giuridico principe era la concessione a imprenditori. Lo strumento concessorio ha permesso di allargare esponenzialmente gli usi della risorsa idrica innescando altresì una competizione al miglioramento delle tecniche di sfruttamento e di razionalizzazione delle metodologie agro-economiche. Non vi erano limitazioni particolari allo sfruttamento quantitativo dell'acqua, la domanda degli imprenditori era svincolata da logiche quantitative e, tantomeno, ambientali. Anche se oggi, probabilmente, almeno alle persone più marcatamente ambientaliste quanto descritto possa risultare addirittura aberrante, si deve in realtà sottolineare come lo strumento giuridico utilizzato era congruo al contesto socio-economico di quegli anni, un periodo in cui l'Italia stava espandendosi dal punto di vista economico e industriale²²³. A partire dalla fine degli anni Sessanta la dottrina ha iniziato a denunciare l'inidoneità dello strumento concessorio a far fronte alle nuove istanze derivanti dallo sfruttamento dell'acqua, in particolare sostenendo come occorresse una disciplina globale che iniziasse ad utilizzare politiche di pianificazione per la gestione delle risorse idriche che utilizzasse una visione olistica, una visione d'insieme²²⁴. Si criticava, appunto, che il sistema così delineato facesse

²²² Anche la Corte costituzionale nella sentenza 259/1996 ha definito l'acqua, intesa nella sua accezione di diritto fondamentale, come un "bene primario della vita dell'uomo".

²²³ V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, 2006, pp. 1 ss.; E. BOSCOLO, *Le politiche*, cit., p. 342.

²²⁴ U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 1021 critica particolarmente la vecchia impostazione per via del fatto che "la concessione è, per definizione, disciplina fatta caso per caso"; importante anche il rinvio a G. NEBBIA, *Acqua per il futuro*, in *Acqua per il domani. Inchiesta internazionale, Atti del Simposio*

dipendere dalle preferenze e dalla convenienza dei singoli operatori, senza alcun coordinamento generale e senza che lo Stato potesse esercitare la benché minima funzione di indirizzo, lo sfruttamento dell'acqua e che, inoltre, un sistema così fortemente frammentato non consentiva di avviare una politica di tutela dei suoli idonea ad affrontare le emergenze regolatorie dei flussi d'acqua²²⁵. L'utilizzo indiscriminato da parte dei singoli imprenditori e l'assenza di politiche di comune pianificazione conduceva all'ovvia conseguenza dell'innalzamento dei livelli di inquinamento delle acque interne²²⁶.

Gli anni Sessanta e Settanta videro l'adozione di tre leggi: da un lato la l. 25 gennaio 1962, n. 11 e la l. 4 febbraio 1962, n. 129 introdussero il piano generale degli acquedotti, cercando di identificare livelli di amministrazione competenti a disciplinare la materia e, in maniera più organica, la l. 10 maggio 1976, n. 319, che cercò di accogliere le istanze qualitative delle acque mediante l'imposizione di valori soglia di scarico e cercando di realizzare interventi infrastrutturali di collettamento e depurazione²²⁷.

Internazionale tenutosi a Milano per iniziativa del Gruppo di Studio delle Acque della Federazione delle Associazioni Scientifiche e tecniche in collaborazione con l'Ente autonomo Fiera di Milano, Milano, 1969, p. 25; P. URBANI, Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo, in Riv. giur. edil., 1993, pp. 66 ss.; G. SCIULLO, Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie, in Riv. giur. urban., 2000, pp. 94 ss.

²²⁵ Si può rammentare come negli anni in cui la dottrina iniziava ad interrogarsi sulla bontà del sistema concessorio per disciplinare la materia idrica, ci furono le gravi alluvioni del Polesine del 1951 e di Firenze del 1966.

²²⁶ Sul punto si può rinviare, per una critica condotta in quegli anni, a U. POTOTSCHNIG, *Lotta all'inquinamento e pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1971, p. 322 che sottolineava che "la lotta all'inquinamento ha bisogno di essere guidata da un'autorità capace di valutare il regime complessivo di ciascun corso d'acqua, così da predisporre un'azione di difesa che tenga conto di tutte le destinazioni che il corso d'acqua riceve o è in grado di ricevere. Occorre un'autorità in grado di condurre, cioè, una 'politica' di tutela delle risorse idriche, e per giunta una 'politica' coordinata con tutte le altre 'politiche' adottate per settori diversi ma interdipendenti".

²²⁷ Sui vecchi assetti legislativi, sui quali non conviene soffermarsi in questa sede, si può rinviare a G. CAIA, *L'approvvigionamento idrico e la gestione degli acquedotti*, in *Foro amm.*, 1969, p. 25; F. GIAMPIETRO, P. GIAMPIETRO, *Commento alla legge sull'inquinamento delle acque e del suolo*, Milano, 1979, pp. 1 ss. S. PELLIZZARI, *La pianificazione amministrativa della risorsa idrica*, in AA.VV., *L'acqua e il diritto, Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (a cura di), Università degli Studi di Trento, 2011, p. 358; U. POTOTSCHNIG, *La difesa del suolo (ovvero le regioni senza difesa)*, in *Le regioni*, 1991, p. 21; G. ASTUTI, *Acque pubbliche*, cit., in part., 418, ove citando Cass. SS.UU., 18 ottobre 1951, n. 3851, in *Giur. it.*, 1955, pp. 10 ss., si affermava che dalla concessione di acque pubbliche derivava al concessionario non un mero interesse legittimo alla

Il primo vero e solido corpo normativo in tema di pianificazione della risorsa idrica si ha avuto solo con la l. 18 maggio 1989, n. 183²²⁸ che, nonostante fosse innovativa per la nuova prospettiva di far sintesi tra difesa e uso economico delle risorse, essendo una legge progettata e destinata alla difesa per il suolo²²⁹ scontava il grande limite di non tenere in considerazione le specificità della risorsa idrica, difettando anche di un coordinamento sufficiente alla sua protezione²³⁰. L'ultima legge citata ha previsto l'istituzione

utilizzo delle acque, ma un diritto soggettivo anche nei confronti della Pubblica Amministrazione. Per una lettura aggiornata del tema, pienamente consapevole della necessità di scardinare le rigidità rappresentate dai titoli di prelievo assegnati per lunghi periodi, si veda invece P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1993, p. 66; G. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in *Riv. giur. urban.*, 2000, p. 94.

²²⁸ Due articoli meritevoli di essere menzionati sono l'art. 1, comma 1 in cui si definisce l'obiettivo di "[...] assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi"; mentre, all'art. 12 si prevede, poi che "Nei bacini idrografici di rilievo nazionale è istituita l'Autorità di bacino".

²²⁹ Per approfondimenti sul tema della difesa del suolo si vedano S. CIMINI, R. DI PACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Tratt. di dir. dell'amb.*, cit., pp. 521 ss.; P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, pp. 93 ss.; V. PARISIO (a cura di), *La fruizione dell'acqua e del suolo e la protezione dell'ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Milano, 2010, pp. 1 ss.; A. CROSETTI, *Difesa del suolo*, AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), vol. III, Milano, 2006, pp. 1838 ss.; C. PASQUALINI SALSA, *Diritto ambientale*, Rimini, 2005, pp. 341 ss.; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Milano, 2003; A. CROSETTI, *Interventi di manutenzione e difesa del suolo: regime vincolistico, regimi autorizzativi e semplificazione amministrativa*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, pp. 929 ss.; A. ZAMA, *La protezione del suolo e la disciplina dell'ambiente idrico*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, cit., pp. 350 ss.; G. TRAVIA, *Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato di attuazione della L. 183/89*, in *Dir. giur. agraria ed ambiente*, 2000, pp. 160-166; P. URBANI (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, 1993, pp. 1 ss.; S. MAGLIA, *Difesa del suolo e programmazione ambientale*, in *Riv. pen.*, 1991, pp. 339-342; A. GOIO, G. POLIANDRI, *Problemi di attuazione della legge quadro sulla difesa del suolo e norme integrative contenute nella legge n. 253/1990*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1990, pp. 243-247; E. NIZZA, *Norme in materia di riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1990, pp. 1385-1388; P. RANUCCI, *La legge sulla difesa del suolo: metodo e strumenti adeguati?*, in *Riv. giur. edilizia*, 1990, pp. 11-15; M. RUGEN, *La legge per la difesa del suolo*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1989, pp. 267-273.

²³⁰ M. RENNA, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, F. BASSI, L. MAZZAROLLI (a cura di), Torino, 2000, p. 198; si vedano altresì S. PELLIZZARI, *La pianificazione amministrativa*, cit., in AA.VV., *L'acqua e il diritto*, cit., p. 358. Tuttavia, il succedaneo Codice dell'ambiente ha recepito la citata

delle Autorità di Bacino, un organo misto composto da rappresentazioni dello Stato e delle Regioni, al fine di promuovere il coordinamento a la ricomposizione delle diverse competenze su una scala territoriale ottimale e proposto all'emanazione dei piani di bacino, strumenti giuridici ambiziosi rimasti lettera inattuata²³¹.

Successivamente, l'ulteriore *step* fondamentale nell'evoluzione normativa delle risorse idriche è la direttiva 2000/60²³² e il relativo recepimento

impostazione rendendosi conto del nesso insolubile che lega le risorse idriche al suolo, sebbene ciascun elemento abbia le proprie specificità, come dimostra l'art. 53 c.a. che afferma che è necessario tutelare “[...]il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione”.

²³¹ In questo senso E. BOSCOLO, *Le politiche*, cit., p. 347; P. DELL'ANNO, *Commento all'art. 17, 19 e 20 in La difesa del suolo*, a cura di P. URBANI, Roma, 1993, p. 137; G. BIANCO, S. AMORE, *Suolo (difesa del)*, in *Dig. disci. Pubbl.*, Agg., Torino, 2000, p. 513. La difesa del suolo secondo A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto, Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, 2011, p. 329 è un “fenomeno più ampio e complesso della difesa delle acque”. L'istituzione delle Autorità di bacino permette di avere una struttura amministrativa pubblica “a scale di area idrografica vasta”, in questo senso si esprime il rapporto del 1970 della Commissione De Marchi. Sul punto si veda M. ZAZZI, *La pianificazione di bacino in Italia. Rapporto 2003*, (a cura di), p. 22 consultabile sul sito *on-line* del Gruppo 183 al seguente *link*: www.gruppo183.org; U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, pp. 1025 ss.

²³² Unitamente alla citata direttiva è altresì necessario fare riferimento anche ad ulteriori fonti legislative di matrice europea che disciplinano la tutela delle acque, del territorio e della biodiversità. Tra queste vi è la direttiva 2007/60/CE 1, cd. “Direttiva Alluvioni”, che ha lo scopo di “istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all'interno della Comunità”. Al fine di tener conto del complesso degli ecosistemi di un bacino bisogna anche considerare la Direttiva 92/43/CEE sulla “Conservazione degli Habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche”, detta “Direttiva Habitat” e la Direttiva 79/409/CEE riguardante la “Conservazione degli uccelli selvatici”, conosciuta come “Direttiva Uccelli”, rinnovata dalla Direttiva 2009/147/CE, che rappresentano i pilastri normativi per la conservazione della biodiversità unitamente al recentissimo Regolamento 2024/1991, cd. Regolamento biodiversità che impone agli Stati membri una serie di obiettivi di tutela dell'ambiente e della biodiversità da raggiungere in tempi serrati. Tali fonti normative hanno lo scopo di promuovere il mantenimento della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, individuando una serie di misure e di azioni volte ad una conservazione ma anche a una vera e propria creazione di nuovi ecosistemi e *habitat* per la flora e fauna selvatiche. Infine, si può accennare come la materia sia stata integrata dalla direttiva 2008/56/CE2 che istituisce un quadro

all'interno dell'ordinamento nazionale, tramite il quale è stata abrogata quasi tutta la legislazione precedente in materia di acque con l'intento di semplificare e rendere organica la disciplina preesistente. Abrogazione fondamentale è stata quella delle Autorità di Bacino che avrebbe dovuto realizzarsi entro il 30 aprile 2006 al precipuo fine di attribuire sostanzialmente le medesime funzioni di pianificazione degli usi delle risorse idriche alle costituende otto Autorità di distretto, così come definite all'interno della citata. La fonte di recepimento, ossia il d.lgs. n. 152/2006, disciplinava, appunto, l'istituzione delle Autorità di Bacino distrettuali poste al vertice dei nuovi distretti idrografici da realizzarsi secondo la disciplina di attuazione che avrebbe dovuto essere contenuta in successivi DPCM. Dal momento che tali decreti non sono mai stati emanati, il legislatore è stato costretto, tramite taluni decreti correttivi, a modificare il Codice dell'Ambiente con il quale si è prorogato *sine die* la funzionalità delle abrogate Autorità di bacino e, sostanzialmente, si sono fatte rivivere le precedenti abrogate Autorità cambiando solamente la denominazione formale.

Infine, si deve segnalare come il legislatore sia di recente intervenuto a disciplinare nuovamente la materia, anche sulla spinta della pendente procedura d'infrazione europea²³³, confermando e rafforzando la spinta centralizzatrice del sistema: si prevede, oltre alla riduzione da otto a sette dei distretti idrografici e alla conferma della qualificazione delle Autorità di Bacino quale ente pubblico non economico, un ruolo di indirizzo e coordinamento in capo al ministro dell'Ambiente rispetto alle subordinate Autorità di Bacino – che a tal fine si avvale dell'Ispra –, in tal modo centralizzando di più il potere decisionale in capo al Ministero dell'Ambiente quale ente apicale del sistema pianificatorio italiano²³⁴.

all'interno del quale gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020.

²³³ In risposta a una procedura d'infrazione avviata nel 2007 (n. 2007/4680) riguardante la non corretta trasposizione della direttiva 2000/60/CE, direttiva quadro in materia di acque. È stata poi inviata una lettera di messa in mora nel 2010 e, ancora, sono stati sollevati rilievi dalla Commissione europea che ha emesso un parere motivato C(2012)1676.

²³⁴ Art. 63, comma 2, c.a. come novellato dall'art. 51, comma 2, della l. n. 221/2015, rubricata "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", si afferma come "Il ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, anche avvalendosi dell'Ispra, assume le funzioni di indirizzo dell'Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali".

2.2. *La pianificazione idrica e del suolo*

Le Autorità di bacino distrettuali sono oggi espressamente qualificate come enti pubblici non economici²³⁵ e rappresentano un tentativo di centralizzazione delle funzioni pianificatorie in tale materia rispetto alle Regioni e alle loro attribuzioni, stante la composizione prevalentemente statale dell'ente²³⁶.

²³⁵ In forza del d.m. 52/2018 è cessato il precedente dibattito circa la natura giuridica delle Autorità di bacino nazionali. L'opinione, forse, prevalente era quella per cui le Autorità di bacino fossero un "organo misto" o un "organo a composizione mista Stato-Regioni" tramite cui si realizza una delle possibili forme organizzative per la cooperazione, sull'argomento cfr. M. ALBERTON, *L'attività*, cit., pp. 376-377. Anche la giurisprudenza costituzionale pareva confermare quest'impostazione tramite Corte cost., n. 85/1990, cons. in dir. n. 6: "a difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle Regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di "organi misti" in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti [...]. Il governo dei bacini idrografici di rilievo nazionale è affidato a "autorità" appositamente costituite, alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per sé, pertanto, l'istituzione di tali "organi misti" non può considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra fra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e Regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali. Né può dirsi che la creazione delle suddette istituzioni sia di per sé irragionevole, poiché, anzi, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore". In senso analogo anche Consiglio di Stato, n. 2235/1999, in *Cons. di Stato*, 2000, p. 157 e Corte dei conti, sezione controllo Stato, n. 116/1998, in *Cons. di Stato*, 1999, p. 78.

²³⁶ M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, p. 381, ha notato che "la trasformazione delle autorità a essi preposte in enti pubblici non economici e la prevalente componente statale degli organi delle autorità rischiano di esautorare le rappresentanze regionali-locali". In merito alla composizione dell'Autorità di bacino si può segnalare come essa sia composta dalla Conferenza istituzionale permanente, che è l'organo di vertice presieduto dal Ministro dell'Ambiente, dal

In forza della direttiva 2000/60 gli Stati membri, per tutta la porzione di territorio compresa in ciascun bacino idrografico, hanno l'obbligo di predisporre un piano di gestione che, nelle intenzioni del legislatore europeo, costituisce lo strumento generale di disciplina e di tutela delle acque, come tra poco meglio si analizzerà.

La direttiva individua il distretto idrografico come "l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'art. 3 p. 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici". Dunque, la base territoriale di riferimento dell'Autorità di bacino è mutata ed ampliata in quanto riferita al "distretto idrografico", il quale può anche consistere nella somma di più bacini idrografici.

Dal punto di vista funzionale, l'Autorità di bacino è titolare di una complessa attività pianificatoria, come si evince dall'art. 66, comma 7 c.a., ispirata a un principio di partecipazione che sostanzialmente conferma le logiche della pianificazione di bacino disciplinata a suo tempo con la legge per la difesa del suolo. Il sistema di pianificazione è considerato un complesso gioco di "scatole cinesi e rimandi"²³⁷ in cui vi sono una serie di sovrapposizioni e di contraddizioni che la rendono una disciplina ipertrofica rispetto agli scopi che intende perseguire²³⁸.

L'Autorità distrettuale di bacino è competente ad emettere una serie di atti di pianificazione, su cui è opportuno soffermarsi brevemente: il piano di bacino distrettuale, le norme di salvaguardia, il piano di assetto idrogeologico, il piano di gestione e, infine, il piano di tutela della risorsa idrica.

Il Piano di Bacino distrettuale ai sensi dell'art. 65 c.a. è un "piano territoriale di settore" e uno "strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme

Segretario generale, dalla Segreteria tecnico operativa e la Conferenza operativa dei servizi. In particolare, la Conferenza istituzionale rappresenta il principale punto di convergenza e ponderazione tra gli interessi facenti capo ai diversi livelli di governo, proprio in forza del fatto che oltreo ai ministri competenti per materia è formata dai presidenti delle Regioni e delle province autonome interessate dal distretto.

²³⁷ P. URBANI, *Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa del suolo e delle acque*, in *Astrid Rassegna*, 2005, p. 4.

²³⁸ Sulle diverse finalità degli strumenti di pianificazione amministrativa si veda S. PELIZZARI, *La pianificazione amministrativa*, cit., in AA.VV., *L'acqua e il diritto*, cit., p. 371. Sul punto anche Corte cost., n. 254/2009.

d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”. Lo scopo precipuo del piano di bacino è quella di superare la previgente e tanto criticata frammentazione della disciplina e mancanza di visione – e, quindi, programmazione – unitaria della risorsa idrica, riunificando la tutela delle acque e la difesa del suolo, tramite visione complessiva del ciclo dell’acqua, e degli inquinamenti, fino alla difesa dalle acque²³⁹. Il tutto nell’ottica del fondamentale principio di ecosostenibilità, incorporando, dunque, anche l’obiettivo della difesa ambientale e degli ecosistemi a tal punto che il piano di bacino è stato definito come un contenitore generale che si presta quale strumento idoneo per la composizione delle differenti istanze emergenti dai territori interessati dall’attività pianificatoria²⁴⁰. Il Piano di Bacino “di formazione essenzialmente tecnocratica, destinato a prevalere su ogni altro piano” è considerato

²³⁹ Come già ricordato, in forza del recepimento della direttiva 2000/60 si è introdotta nel nostro ordinamento la nozione di distretto idrografico all’interno del quale sono ricompresi i bacini idrografici, cioè i precedenti bacini previsti dalla l. n. 183/1989. Coerentemente con la finalità stessa della direttiva, la *ratio* della nozione di distretto idrografico è da rinvenirsi nella necessità di trascendere dai confini degli ambiti fluviali per quanto riguarda la disciplina ed il coordinamento degli usi delle acque. Ciò, peraltro, si raccorda agevolmente con l’istituzione di un’Autorità di bacino distrettuale per ciascun distretto idrografico in sostituzione delle “soppresse” Autorità di bacino antecedentemente istituite dalle l. 183/1989.

²⁴⁰ F. ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento e i nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1990, p. 170; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e ponderazione*, Milano, 2003, pp. 1 ss. Analogamente la giurisprudenza ha affermato che il legislatore ha assegnato alla pianificazione di bacino una posizione di centralità e preminenza tra i vari livelli di programmazione, statuendo che “il Piano di Bacino per l’ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali descritti agli artt. 3 e 17 della legge 183/1989 oggi art. 65 c.a. e per la sua collocazione di vertice nel sistema di pianificazione ambientale, si pone come valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela dell’ambiente”, in questo senso si vedano Trib. Sup. Acque, 2 febbraio 1995, n. 13; ma si vedano altresì Corte Cost. 30 luglio 2009, n. 254; Cass. SS.UU., 15 gennaio 2009, n. 791; Trib. Sup. Acque, 2 febbraio 1995, n. 13. In particolare il Trib. Sup. Acque, 25 novembre 1997, n. 80 ha chiarito che l’obiettivo del Piano di Bacino è di coordinare tutti gli strumenti di pianificazione che investono il governo del territorio e delle risorse, in vista di una efficiente e razionale tutela del suolo, dell’acqua e della biodiversità. Tali obiettivi, d’altro canto, conferirebbero un’intrinseca sovra ordinazione del piano di bacino rispetto a tutti gli ulteriori strumenti di programmazione che incidono sugli obiettivi perseguiti dalla legge per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, ma che continuano ad esistere in assenza di contrarie previsioni.

il “contenitore” del sistema di pianificazione²⁴¹, “un’opera mastodontica e centrale nella gestione delle acque, che incorpora interessi ambientali e valutazioni economiche, con ricadute importanti sui privati e sulle amministrazioni pubbliche interessate”²⁴².

La predisposizione del piano di bacino è uno dei compiti di maggior rilievo tra quelli assegnati alle Autorità di bacino in quanto si tratta di predisporre un piano equiparato dalla legge ai piani territoriali di settore, non per accentuare la sua valenza pianificatoria dal punto di vista urbanistico ma al fine di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano hanno carattere vincolate immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici, siano essi statali, siano essi regionali, i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza, nonché anche per i soggetti privati “ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino approvato” *ex* come del resto affermato dall’art. 65, comma 4 c.a.²⁴³

La normativa posta a tutela delle acque assoggetta a una disciplina peculiare la realizzazione di interventi sul territorio che possano incidere – non che incidano per forza – negativamente sulle risorse idriche dei sistemi ambientali, costituendo uno strumento conformativo degli interventi realizzabili. Detta normativa non costituisce una preclusione assoluta alla realizzazione di trasformazioni territoriali *tout court*, infatti, si ha solamente la subordinazione degli interventi ad una previa autorizzazione di carattere tecnico diretta a verificare la compatibilità del progetto di trasformazione territoriale con la tutela della risorsa idrica²⁴⁴.

Gli interventi disposti dall’Autorità di bacino, rinvenendo la propria ragion d’essere in superiori interessi pubblici che giustificano limitazioni alla proprietà privata, prevalgono su eventuali iniziative di trasformazione del territorio. L’interesse superprimario di cui sono portatrici istituzionalmente

²⁴¹ Trib. sup. Acque, 2 febbraio 1995, n. 13.

²⁴² F. CAPORALE, *Acque, Disciplina pubblicistica*, in *Treccani on line*, 2014.

²⁴³ S. AMOROSINO, “Governo” delle acque e governo del territorio (e paesaggio), in *Analisi giuridica dell’economia*, 2010, pp. 79 ss. parla, in riferimento al governo delle acque, di funzione di “arresto”.

²⁴⁴ Con riferimento alla discrezionalità tecnica, G. ROSSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Torino, 2009, p. 213, ha segnalato che oramai è da considerarsi “[...] superata la concezione che identificava nella tecnica la fonte di dati certi ed univoci... è invero oramai acquisito che l’ambito delle valutazioni tecniche coincide con una sfera di giudizi che si distinguono secondo gradi diversi di verificabilità, attendibilità, probabilità e falsificabilità alla luce delle conoscenze acquisite e dominanti nella singola materia specifica considerata”.

le Autorità di bacino nella dialettica degli interessi pubblici inevitabilmente si confronta con altre situazioni di eguale rilevanza che, tuttavia, sono destinate a soccombere qualora giustificate dall'interesse pubblico.

I contenuti del piano di bacino sono assai diversificati e, in particolare, attengono all'individuazione, anche potenziale, del sistema fisico del territorio, ai programmi e alla localizzazione di opere pubbliche nonché, come si stava accennando, alla fissazione di norme d'uso e vincoli anche nei confronti dei privati per la conservazione del suolo e la tutela dell'ambiente, potendosi giungere addirittura all'inedificabilità assoluta²⁴⁵. Il Piano di bacino incide in maniera penetrante sulla pianificazione territoriale ed urbanistica la quale è sempre recessiva rispetto al primo alla luce dei beni e dei valori sottoposti alla tutela della pianificazione ambientale²⁴⁶. Emerge, dunque, un'efficacia composita del Piano di Bacino nel settore urbanistico,

²⁴⁵ Il vincolo di inedificabilità assoluta imposto ad un immobile ricadente nelle aree vincolate dal piano di bacino non ha carattere espropriativo, né, tantomeno, viene in rilievo la figura della cd. espropriazione larvata, non comportando la sottrazione del fondo alla sua destinazione. Il vincolo è un limite proprietario "dovuto" alla natura dei luoghi, quale che sia l'Autorità che li impone o la procedura attraverso la quale vengono sanciti; l'Autorità si limita a prendere atto e a dichiarare la situazione di fatto imponendo misure di sicurezza così come affermato da Cass. SS. UU., 20 settembre 2006, n. 20319. Peraltro, il valore del fondo può addirittura incrementarne, riducendo il rischio naturale con apposite prescrizioni ed interventi, stante la maggior sicurezza del territorio. Così anche Trib. Sup. Acque, 15 dicembre 2003, n. 165 nella parte in cui stabilisce che la natura ambientale e non urbanistica dei vincoli antiesondazione riconducibili ai piani di bacino, in materia di acque pubbliche, impedisce di configurare esigenze indennitarie o risarcitorie, dato che la disciplina ed i vincoli di tal genere condividono la natura e l'efficacia di quelli paesistico-ambientali ex l. n. 431/1985, nonché di quelli concernenti le bellezze naturali ai sensi della l. n. 1497/1939, la pianificazione delle cd. aree protette previste dalla legge quadro n. 394/1991.

Sul concetto di limitazione e di vincolo alla proprietà si vedano A.M. SANDULLI, *Natura giuridica ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, pp. 809 ss.; ID., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, pp. 69 ss.; ID., *I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 963 ss.; ID., *Profili costituzionale della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 465 ss.; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, pp. 443 ss.; D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, 1974, pp. 1 ss.

²⁴⁶ Sintomatico appare l'art. 65 comma 6 c.a. nella parte in cui dispone che le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del piano di bacino nei rispettivi bollettini ufficiali, "emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico". La norma si rivolge direttamente agli enti territoriali imponendo il rispetto delle relative prescrizioni e, in caso di inerzia, si prevedono poteri sostitutivi regionali.

potendo il piano sia disporre misure direttamente conformative non solo del territorio ma anche della proprietà privata, sia emanare direttive cui gli enti territoriali devono adeguarsi secondo i tempi e le modalità previste dall'art. 65, comma 6 c.a.

Il secondo istituto di programmazione idrica di competenza dell'Autorità di bacino è costituito dalle cd. misure di salvaguardia, ossia disposizioni emanabili nelle more di approvazione del piano di bacino tramite cui l'ordinamento vuole garantire la protezione giuridica dell'interesse pubblico cui è finalizzata la piena vigenza del provvedimento di pianificazione, impedendo che gli effetti definitivi di tale provvedimento vengano pregiudicati o addirittura resi ineffettivi, durante la sua formazione, da accadimenti con essi incompatibili²⁴⁷. Le misure di salvaguardia sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione del piano di bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni ai sensi dell'art. 65, comma 7 c.a.

Del carattere obbligatorio delle misure di salvaguardia ne dà conferma la previsione di poteri cautelari in capo al Ministro dell'ambiente esercitabili in caso di mancata osservanza delle stesse, nei confronti di Regioni, Province o Comuni tramite i quali può inibire attività, opere o lavori che risultino incompatibili con le finalità del piano di bacino. Si tratta di poteri che si inquadrano all'interno della categoria dei poteri sostitutivi tra i diversi livelli territoriali e il cui esercizio è consentito, ai sensi dell'art. 120 Cost., nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra le istituzioni²⁴⁸.

Quando i piani divengono definitivi in forza di approvazione, le misure di salvaguardia perdono di efficacia e sono sostituite dalle previsioni di Piano di bacino che acquisiscono forza conformatrice²⁴⁹.

²⁴⁷ Il potere dell'autorità di bacino di adottare misure di salvaguardia presuppone l'adozione di un Piano di Bacino in attesa di approvazione e, pertanto, non sussiste prima dell'avvio del piano verso la fase ultima della sua formale approvazione; le misure di salvaguardia devono cioè ricordarsi ad una specifica progettazione. Cass. SS.UU., 23 maggio 2006, n. 12084 e Cass. SS. UU., 16 marzo 2004, n. 5314; *contra* Trib. Sup. Acque, 22 marzo 2006, n. 29 e anche se non chiara sul punto Corte Cost. 23 luglio 1997, n. 263.

²⁴⁸ Sul tema dei poteri sostitutivi in materia ambientale si veda di recente F. DE LEONARDIS, *Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, pp. 105 ss.; C. MAINARDI, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, pp. 1 ss. scrive come i poteri sostitutivi rappresentino una valvola di sicurezza del sistema oltre che un elemento di raccordo volto a garantirne l'unitarietà della tutela nell'interesse comune dello Stato.

²⁴⁹ T.A.R. Lombardia Milano, 22 giugno 2010, n. 2117; T.A.R. Campania Salerno, 27 ottobre 2009, n. 6053; Cons. Stato, 17 settembre 2009, n. 5542; T.A.R. Campania Napoli, 11

La finalità meramente anticipatoria delle misure di salvaguardia, logicamente prima che giuridicamente, impedisce che possano essere adottate anche norme il cui scopo non sia meramente conservativo rispetto allo *status quo*²⁵⁰, ma di imporre prescrizioni di carattere specifico non connesse alla finalità di evitare la frustrazione dei futuri effetti del Piano di bacino.

Analizzando brevemente il procedimento di adozione e successiva approvazione²⁵¹ del Piano di bacino, si può constatare come esso veda la partecipazione di una pluralità di soggetti ciascuno portatore di interessi differenziati che nel piano di bacino stesso trovano una prima forma di composizione. L'Autorità di bacino predispone adotta a maggioranza nella composizione prevista per la conferenza istituzionale permanente²⁵² il Piano di bacino e ne cura la pubblicazione per ciascun distretto idrografico. È disposto che i Piani di bacino siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico entro sei mesi, con l'evidente finalità di facilitare e di incentivare la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame ed all'aggiornamento del Piano di Bacino.

Le Regioni e le Province autonome partecipano alla formazione del Piano di Bacino in qualità di membri della conferenza operativa,

settembre 2009, n. 4941; sulla sindacabilità delle misure di salvaguardia da parte del Trib. Sup. Acque, si veda Cass. SS.UU., 23 ottobre 2006, n. 22658; T.A.R. Lazio Roma, 12 agosto 2009, n. 8141; Cass. SS.UU., 30 giugno 1999, n. 378; per quanto attiene all'interesse ad impugnare le misure di salvaguardia, Trib. Sup. Acque, 22 marzo 2004, n. 37.

²⁵⁰ Nessuna disposizione di legge autorizza a ritenere che, al di fuori della pianificazione e prima dell'adozione del Piano di Bacino idrico, possano essere adottate misure di salvaguardia dirette ad attuare, in via di sperimentazione, contrazioni di consumi già definiti con appositi provvedimenti o di prelievi già consentiti o a fissare regole differenti da quelle in vigore, nel corso di una sorta di prova generale, per poter poi definire, in sede di pianificazione, obiettivi e programmi del redigendo piano, così come affermato da Trib. Sup. Acque, 13 giugno 2003, n. 89.

²⁵¹ Dall'efficacia del piano va tenuta distinta la sua concreta attuazione che deve passare attraverso l'approvazione dei programmi di intervento di cui all'art. 69 c.a.

²⁵² L'organo in parola da un lato adotta i criteri, i metodi e individua i tempi e le modalità per l'elaborazione del Piano di Bacino, dall'altro, successivamente alla sua redazione, adotta il piano stesso ai sensi dell'art. 65 comma 5, lett. a), e). Si tratta di un organo a composizione mista tra Stato e Regioni e la presenza di entrambi i livelli istituzionali territoriali è da riconnettere al comune interesse in ordine alla difesa del suolo, il cui perseguimento è sostanzialmente rimesso ad un momento partecipativo nell'organo chiamato a svolgere un ruolo centrale nella predisposizione ed adozione del Piano di Bacino. F. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 761

formulando un parere sia sul progetto di piano, sia sulle osservazioni pervenute. Il provvedimento di adozione è di competenza dell'Autorità di bacino e successivamente è trasmesso al Consiglio dei Ministri per la definitiva approvazione. La circostanza che formalmente il piano sia approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri non toglie valenza al fatto che il piano debba comunque essere imputato, sul piano sostanziale, unicamente all'Autorità di bacino, nel senso che il Governo può ritenersi titolare solamente di poteri di controllo e di verifica rispetto alle direttive impartite, ma non di poteri di co-decisione²⁵³.

Ulteriore strumento di programmazione è costituito dal Piano per l'Assetto Idrogeologico (o PAI) che è uno strumento fondamentale della politica di assetto territoriale e idrologico introdotto tramite la citata legge n. 183/89, all'art. 17, comma 6-ter, e dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 180/98, convertito con modificazioni dalla l. n. 267/98, e dall'art. 1 bis del d.l. n. 279/2000, convertito con modificazioni dalla l. 365/2000 e ora disciplinato dagli artt. 67-68 c.a. Il PAI è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo sulla base e in forza del quale sono pianificate e programmate le azioni, gli interventi e le norme d'uso riguardanti la difesa dal rischio idrogeologico del territorio. Il PAI contiene in relazione all'intero bacino il completamento del quadro degli interventi strutturali a carattere intensivo sui versanti e sui corsi d'acqua, l'individuazione del quadro degli interventi strutturali a carattere estensivo nonché la definizione degli interventi a carattere non strutturale, costituiti dagli indirizzi e dalle limitazioni d'uso del suolo nelle aree a rischio idraulico e idrogeologico.

I PAI costituiscono degli strumenti di programmazione mediante i quali vengono imposte prescrizioni finalizzate a sottrarre tramite appositi vincoli

²⁵³ L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della L. n. 183 del 1989*, Milano, 1989, pp. 22 ss.; in relazione all'approvazione governativa anche la sentenza Corte Cost., n. 232/2009. Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), n. 2, c.a., proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Invero, i piani di bacino, costituendo lo strumento fondamentale di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque, rientrano nella materia tutela dell'ambiente. Con la conseguenza che la loro approvazione non necessita dell'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, trovando gli interessi regionali adeguata protezione nella forma di collaborazione prevista dalla norma impugnata.

o a condizionare la trasformazione di aree ad alto o medio rischio franoso o idrogeologico al fine di mettere in sicurezza il territorio.

Il principale mezzo tecnico-giuridico di cui si avvale il PAI per raggiungere gli obiettivi descritti è quello dell'apposizione di cd. vincoli idrogeologici alla proprietà privata, conformandola dall'interno e asservendola al pubblico interesse o, per riprendere il dettato della costituzione, asservendola alla funzione sociale propria dell'istituto²⁵⁴. Lo scopo principale del vincolo idrogeologico, disciplinati dal risalente regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, è di preservare l'ambiente fisico e di garantire che tutti gli interventi antropici che vanno ad interagire e impattare sul territorio non compromettano la stabilità dello stesso, né inneschino, per esempio, fenomeni erosivi, specialmente nelle aree collinari e montane, con evidente pregiudizio per il superiore interesse pubblico alla stabilità, alla sicurezza e alla

²⁵⁴ Sul più ampio tema della funzione sociale della proprietà e della sua rilettura alla luce della Carta costituzionale i riferimenti d'obbligo sono alle opere di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Napoli, 1954, pp. 1 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, pp. 1 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 1971, pp. 1 ss. e l'opera di rilettura AA. VV., *A 50 anni dalla «Introduzione alla problematica della proprietà» di Pietro Perlingieri*, (a cura di) G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, P. VIRGADAMO, Napoli, 2021, pp. 1 ss. Con riferimento più specifico alla cd. proprietà ecologica, ossia alla proprietà conformata costituzionalmente per finalità ecologiche si possono vedere R. MIGUEZ NUNEZ, *Note minime per una conversione ecologica della proprietà del suolo*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, pp. 1072 ss.; ID., *La vocazione giuridica di un'enciclica ecologica: note civilistiche a proposito della "Laudato si"*, in *Pol. del dir.*, 2017, pp. 267 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, pp. 534 ss.; V. CORRIERO, *La funzione sociale della proprietà nelle aree protette*, Napoli, 2005, pp. 1 ss.; ID., *La funzione socio-ambientale della proprietà e il principio "chi inquina paga" dell'UE: la compatibilità tra diritto italiano ed europeo*, in *The Italian Law Journal*, 2016; M. PENNASILICO, *Il bene "terra" e la "proprietà ambientale"*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, pp. 92 ss.; ID., *"Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 1261 ss.; S. PERSIA, *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile "sostenibile"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, pp. 4 ss.; T. DI BENEDETTO, *La "conversione ecologica" della proprietà privata*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, pp. 122 ss.; C. A. GRAZIANI, *Terra e proprietà ambientale*, in AA.VV., *Diritto Privato. Studi in onore di A. Palazzo, A. GARILLI e A. SASSI* (a cura di), III, Torino, 2009, pp. 357 ss.; M. TAMPONI, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Dir. agrario*, 2016, pp. 431 ss.; C. DESIDERI, *Proprietà e ambiente*, in *Agr. istit. merc.*, 2007, pp. 95 ss.; L. CASERTANO, *Proprietà e ambiente. La soluzione italiana a confronto con le nuove esigenze di tutela*, Milano, 2008, pp. 1 ss.; senza dimenticare il fondamentale contributo di P. GROSSI, *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria* (1977), Milano, rist. 2017, pp. 1 ss.

tutela ecologica di queste aree particolarmente sensibili a interventi umani²⁵⁵.

I vincoli idrogeologici, stanti i superiori interessi posti a loro fondamento, prevalgono perfino sulle diverse destinazioni d'uso previste nei piani urbanistici come si evince dall'art. 65, commi 4-5 c.a., assoggettando a un particolare regime tutti gli interventi antropici, conformando il godimento della proprietà, in particolar modo di quella fondiaria, in funzione della tutela, appunto, idrogeologica²⁵⁶.

²⁵⁵ P. URBANI, *Il Governo delle acque*, in www.gruppo183.org afferma che con questo tipo di pianificazione si è proceduto alla difesa del suolo dalle acque mettendo in atto una tutela necessaria e di contenimento definita cd. "passiva", in quanto determinate attività soggiacciono a un regime autorizzatorio specifico.

²⁵⁶ Anche in giurisprudenza si afferma la conformazione della proprietà privata, sul tema si possono vedere T.A.R. Calabria Catanzaro, 26 maggio 2008, n. 546; Cass., 28 dicembre 2009, n. 27396; T.A.R. Puglia Bari, 6 novembre 2009, n. 2638. Risulta particolarmente interessante anche il problema affrontato dalla giurisprudenza circa le conseguenze giuridiche legate al rapporto temporale tra il vincolo idrogeologico, il mutevole interesse della Pubblica Amministrazione, l'autorizzazione e l'affidamento dei privati. È pacifico che in forza dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost., la Pubblica Amministrazione è tenuta ogni più ampia e necessaria attività istruttoria che si renda opportuna per verificare l'attualità e la concretezza dell'interesse pubblico che è il solo a giustificare il vincolo stesso limitativo delle prerogative private. La circostanza che l'accertamento sia già stato espletato in passato non esaurisce il potere/dovere dell'Amministrazione di verificare la persistenza dell'interesse pubblico, obbligo che, per di più, diventa sempre più stringente e sindacabile in sede di giurisdizione qualora siano trascorsi molti anni dal precedente parere favorevole e risulti più che ragionevole ritenere che i luoghi possano essere stati modificati o trasformati, così come affermato, *ex multis*, da Cons. Stato, 10 settembre 2009, n. 5424.

In tema di lottizzazione convenzionata si è stabilita la legittimità del provvedimento di diniego del nulla osta di un intervento da realizzarsi su una zona soggetta a vincolo idrogeologico, anche qualora l'intervento stesso sia meramente esecutivo di un precedente piano di lottizzazione già approvato per il quale era già stata rilasciata una precedente autorizzazione favorevole, nel momento in cui tra la data del rilascio dell'autorizzazione e la realizzazione degli interventi, poi oggetto di richiesta di nulla osta, fosse decorso un notevole lasso di tempo. La decisione del Cons. Stato, 7 ottobre 2008, n. 4807 altro non è che un'altra – speculare – applicazione del principio appena esaminato di permanenza dell'interesse pubblico a giustificazione del vincolo idrogeologico. Un'altra sentenza, T.A.R. Sicilia Palermo, 3 giugno 2008, n. 732, addirittura ha statuito che a prescindere dall'epoca di imposizione del vincolo idrogeologico e anche quando essa sia antecedente all'entrata in vigore della legge n. 431/1985, stanti i valori ambientali protetti dal vincolo stesso, il regime applicabile è il medesimo della legge da ultimo citata e l'autorizzazione deve considerarsi doverosa.

L'apposizione del vincolo idrogeologico in conseguenza della redazione dei PAI non impone di per sé l'inedificabilità dell'area interessata, ma, più semplicemente, l'effetto giuridico è la subordinazione degli interventi in queste aree all'ottenimento di una specifica autorizzazione dall'autorità competente che ciascuna Regione può autonomamente individuare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 7, R.D.L. n. 3267/1923 e art. 61, comma 5 c.a., in aggiunta al titolo abilitativo edilizio richiesto per l'intervento medesimo secondo le prescrizioni urbanistiche applicabili²⁵⁷. Com'è stato affermato anche in giurisprudenza, inoltre, ulteriore conseguenza di questo peculiare regime giuridico è l'assenza di forme di indennizzo per i proprietari, così come avviene analogamente per i vincoli paesaggistici, storico-artistici, di parco/area protetta, non trattandosi di espropriazione in senso tecnico, neppure *cd. larvata*²⁵⁸.

Non si proibisce in modo assoluto l'attività edificatoria, ma si richiede che l'intervento progettato sia espressamente autorizzato dalla autorità preposta alla tutela del vincolo stesso, ma sono inibite solo quelle attività edilizie in contrasto con la finalità pubblica a cui lo stesso vincolo è preposto e ciò a seguito di valutazione discrezionale della Pubblica Amministrazione, la quale contempererà i diversi interessi e valori in gioco²⁵⁹.

²⁵⁷ La giurisprudenza sul punto è costante T.A.R. Toscana, Firenze, 1 luglio 2014, n. 1150; T.A.R. Lazio, Roma, 30 settembre 2010, n. 32618; Cons. Stato, 24 settembre 2009, n. 43731; Cons. Stato, 3 novembre 2008, 5467; Cons. Stato, 22 giugno 2011, n. 3780 che ha stabilito che le norme dei PAI per loro natura hanno un'autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio in aggiunta alle norme urbanistiche applicabili al caso di specie. Il limite che incontra l'ente locale nell'esercizio della delicata funzione di pianificazione urbanistica, salvi quelli endemici dell'attività amministrativa in genere della non arbitrarietà, non irragionevolezza e non irrazionalità, è costituito dalle prescrizioni sovraordinate contenute nei piani territoriali di coordinamento e in quelli ad essi assimilati o dalle prescrizioni contenute in strumenti speciali, quali ad esempio, appunto, il piano predisposto dall'Autorità di bacino per quanto attiene alle zone interessate da corsi d'acqua, come affermato da T.A.R. Molise Campobasso, 31 marzo 2006, n. 239.

²⁵⁸ Come affermato dalle importanti decisioni Cons. Stato, 29 settembre 1982, n. 424; Cass. SS. UU., 5520/1996; Cass., 22 febbraio 1996, n. 1396.

²⁵⁹ Da ciò discende che, nell'esercizio dei poteri discrezionali, l'Autorità sia tenuta, come già detto, a porre in essere un'adeguata istruttoria e, soprattutto, all'obbligo di motivare l'autorizzazione rilasciata o del suo diniego, giacché in un caso l'intervento incide sull'assetto idrogeologico del territorio e, nell'altro, sulle prerogative dominicali spettanti al privato, come confermato anche da T.A.R. Calabria Catanzaro, 26 maggio 2008, n. 546; T.A.R. Lecce 24 agosto 2005, n. 4122.

Come prescritto dall'art. 67, comma 1 c.a., la *ratio* del PAI è di impedire che, nelle more di approvazione del Piano di Bacino, il quale è un piano complesso e generale riguardante il regime, le tutele e gli usi delle acque, situazioni ad alto rischio idrogeologico possano rimanere prive di tutele, cercando così di ridurre e salvaguardare il territorio, la popolazione e i beni dal rischio idrogeologico.

La predisposizione del PAI dev'essere coordinata con le determinazioni assunte con i precedenti stralci di piano e con i piani straordinari, ossia quei piani previsti dall'art. 67, comma 2 c.a. che prescrivono misure nelle aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, l. 24 febbraio 1992, n. 225²⁶⁰, potendo apportare solamente leggere precisazioni o misure di attuazione idonee a garantire il carattere interrelato, unitario e coordinato dell'attività amministrativa, nell'ottica dei principi di efficienza ed efficacia.

L'ambito territoriale di efficacia del PAI è costituito dal bacino idrografico considerato, quindi esso si applica a tutti i Comuni, completamente o parzialmente, compresi nell'ambito di competenza dell'Autorità di bacino corrispondente che vengono classificati in funzione del livello di rischio idraulico e idrogeologico, costituendo così un sottoinsieme rispetto al numero complessivo dei comuni considerati nel Piano stesso²⁶¹.

La pianificazione idrica, come detto, prevale anche su quella urbanistica locale del territorio di riferimento, come si evince dall'art. 66, comma 8 c.a. a nulla rilevando eventuali interventi regionali che con proprie delibere "avallino" gli scostamenti dei Comuni dalle prescrizioni di piano²⁶².

²⁶⁰ Il Piano Straordinario per le aree a rischio idrogeologico si connota come strumento che affronta in via di urgenza, secondo una procedura più rapida che deroga da quanto previsto per la pianificazione ordinaria, le situazioni più critiche nel bacino idrografico, in funzione del rischio idrogeologico presente.

²⁶¹ È interessante considerare che il metodo di valutazione del rischio e di classificazione adottato utilizza come unità territoriale di riferimento il confine amministrativo comunale, rispetto al quale sono stati individuate e quantificate le condizioni di dissesto, in atto e potenziali, la relativa pericolosità, i beni e i valori esposti al manifestarsi dei fenomeni di dissesto e la relativa vulnerabilità.

²⁶² Corte Cost. sentenza n. 180/2008 in cui si precisa che trattasi di due livelli di pianificazione e tutela che devono essere coordinati tra loro in una logica collaborativa i quali, tuttavia, rimangono distinti con la prevalenza di uno sull'altro sulla base del principio gerarchico degli strumenti pianificatori così come espresso dall'art. 145, d.lgs. 42 del 2004. La Corte, richiamando la propria giurisprudenza, in particolare le sentenze 182/2006 e

Infine, la norma prevede che nel piano si debbano individuare le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico e, quale misura di attuazione, le Regioni devono predisporre un piano contenente le azioni per adeguare le infrastrutture esistenti alle tutele previste dal piano dando priorità alle situazioni che presentano maggiori criticità²⁶³.

La procedura di approvazione del PAI è sostanzialmente coincidente con quella prevista per il Piano di bacino all'art. 66 c.a. Il PAI, anche in forza dell'evoluzione normativa di cui si è dato conto, deve essere il frutto di una considerazione sistemica del territorio che implementi le opportune misure inibitorie e cautelari e non deve considerare solo l'area in cui si concentra il dissesto o l'emergenza.

Vi è poi il Piano di gestione, anch'esso adottato dall'Autorità di bacino con lo stesso iter procedurale previsto per il Piano di Bacino ai sensi dell'art. 117 c.a. Esso è un piano stralcio, ossia un'articolazione interna del più ampio Piano di Bacino dedicato alla risorsa idrica, il cui contenuto è sostanzialmente coincidente con quello del cd. bilancio idrico, istituito introdotto dalla legge Galli il cui scopo era quello di assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, permettendo di unire ai profili di programmazione anche quelli economici, gestendo il territorio anche in funzione degli usi cui sono destinate le risorse, stante la molteplicità di usi dell'acqua, ora intesa come diritto fondamentale a cui gli individui devono avere accesso, ora come bene destinatario di tutela in chiave ecologica e di tutela della biodiversità e ora di risorsa economica.

Il Piano di gestione ha aspetti di tutela ambientale ma realizza anche un'analisi economica relativamente alla gestione delle risorse idriche. In altre parole il bilancio idrico dovrebbe essere una parte del più ampio contenuto del piano di gestione.

Il bilancio idrico (*rectius*: il Piano di gestione) è uno strumento che ha anche lo scopo di fungere da presupposto conoscitivo necessario al fine di rivedere tutto il sistema delle concessioni idriche, uniformando così le linee guida di *policy* della gestione idrica.

367/2007, dichiara costituzionalmente illegittima l'art. 12, comma 2, l. reg. Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 che aveva alterato l'ordine di prevalenza già disciplinato dalla normativa statale.

²⁶³ La giurisprudenza, nell'importante sentenza Cass. SS.UU. 30 luglio 2009, n. 17783, ha avuto modo di chiarire come il piano di stralcio di cui agli artt. 67 ss. c.a. deve determinare precisamente le aree soggette a rischio idrogeologico.

Come più volte ripetuto, a seguito della riorganizzazione amministrativa che ha comportato l'individuazione di nuovi ambiti territoriale e la conseguente istituzione dei distretti idrografici imposta a fronte della direttiva 2000/60, il legislatore europeo aveva, inoltre, previsto l'obbligo di predisporre un piano di gestione, quale strumento generale di disciplina e di tutela delle acque, contenitore generale di tutte le relative misure necessarie²⁶⁴.

Il Piano di gestione costituisce “articolazione interna del Piano di Bacino distrettuale” e “piano stralcio del Piano di Bacino” medesimo e la procedura per la sua emanazione è la stessa del piano di bacino. Esso, dunque, ponendosi sullo stesso livello giuridico del Piano di bacino, concerne lo stesso ambito di estensione territoriale e si distingue dallo stesso solamente in relazione all'oggetto, in quanto quest'ultimo attiene solamente alla tutela delle acque e non anche del suolo²⁶⁵.

Il Piano di gestione è quindi uno strumento di pianificazione concepito come il contenitore generale di tutte le misure necessarie per una corretta gestione delle acque a livello di bacino idrografico di distretto, da attuarsi o attraverso fasi successive e progressive, come ad esempio tramite i piani di sottobacino oppure mediante il procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione di livello regionale e locale²⁶⁶. È composto da una pluralità di elementi che, come detto, oltre alla descrizione del bacino idrografico a cui si riferisce, comprende anche una sintesi quantitativa, qualitativa e strategica della risorsa. Il Piano di gestione dovrà fornire le conoscenze circa la disponibilità, qualità, usi possibili, sostenibilità, inquinamento

²⁶⁴ Sul tema si può rinviare, tra gli altri, a G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm. CDS*, 2006, p. 298. Si può altresì affermare come il Piano di Bacino abbia costituito una corretta attuazione al piano di gestione comunitaria sotto tre distinti profili: quanto alla riconosciuta funzione di contenitore generale; quanto all'ambito territoriale di riferimento; quanto all'ampliamento delle garanzie partecipative. L'analisi dell'allegato VII della direttiva, che elenca i contenuti del piano, rende evidente la sua ampiezza e complessità, nel senso che esso ricomprende tutti i possibili aspetti relativi alla gestione delle acque. La previsione di cui al 5 paragrafo dell'art. 13 ove si prevede che i piani “possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sottobacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica.

²⁶⁵ La differenza con il piano di tutela delle acque previsto dall'art. 121 c.a., invece, è che quest'ultimo non è qualificato come piano stralcio della pianificazione di bacino, ma è definito come “specifico piano di settore” e il suo ambito di competenza è limitato al singolo bacino idrografico.

²⁶⁶ G. GARZIA, *La pianificazione*, cit., p. 299

attuale e potenziale della risorsa²⁶⁷. Il piano di gestione, oltre a strumento di conoscenza, è un importante mezzo per verificare l'adeguatezza delle misure assunte con le finalità contenute nella norma.

Infine, il Piano di tutela delle risorse idriche²⁶⁸, disciplinato dall'art. 121 c.a., costituisce "uno specifico piano di settore" che va necessariamente coordinato con gli atti di pianificazione, di indirizzo e di coordinamento posti dall'Autorità di bacino, nel senso che quest'ultima è tenuta ad esprimere "parere vincolante" rispetto alla compatibilità tra il piano regionale di tutela delle acque e la pianificazione di bacino.

Infatti, il Piano di tutela delle risorse idriche è di competenza delle Regioni con funzione integrativa rispetto alla pianificazione di bacino, con cui deve essere coordinato; da qui discende la necessità del predetto parere vincolante ai sensi dell'art. 121, comma 5 c.a. In realtà, nella prassi, tali Piani, che dovevano basarsi sul Bilancio idrico a cui le Autorità di bacino non hanno dato attuazione, si sono al contrario limitati alla redazione di indagini quantitative e non qualitative delle acque riducendo così la loro efficacia.

In sintesi, al vertice della pianificazione troviamo il Piano di Bacino distrettuale e il piano stralcio di gestione, quest'ultimo dai contenuti più limitati rispetto al primo ma comunque ricomprendente l'intero distretto idrografico proprio per soddisfare le esigenze di organicità derivanti dalla direttiva 2000/60. Il piano regionale di tutela delle acque, di contenuto più specifico e dettagliato rispetto alla pianificazione di distretto essendo relativo

²⁶⁷ I contenuti del piano di gestione sono indicati nell'all. VII della direttiva: la prima parte contiene gli elementi descrittivi e l'analisi dello stato su cui basare le azioni per il raggiungimento degli obiettivi (fase conoscitiva e pianificatoria); la seconda parte comprende l'analisi economica applicata ai costi e ai benefici connessi alla gestione delle risorse; la terza comprende la sintesi dei programmi e delle misure che si intendono adottare per raggiungere gli obiettivi, nonché le deroghe e le motivazioni su cui queste si fondano.

²⁶⁸ Sul vastissimo tema dei piani di tutela delle acque si può rinviare ai contributi di G. GARZIA, *La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico*, in *Amb. e svil.*, 2006, pp. 452 ss.; L. DE ANGELIS, *Pianificazione ed elementi di gestione delle risorse idriche*, in *Amb. e svil.*, 1999, p. 766 ss.; L. BUTTI, *La "miniriforma" del 1995: D.L. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con L. 17 maggio 1995, n. 172*, in *Le nuove norme sull'inquinamento idrico*, Milano, 1999, pp. 28 ss.; P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, F. BASSI, L. MAZZAROLI (a cura di), Torino, 2000, pp. 31 ss.; M. MEDUGNO, *I piani di tutela delle acque*, in AA. VV., *Il nuovo regime delle acque tra presente e futuro*, Piacenza, 2002, pp. 41 ss.; U. POTOTSCHING, E. FERRARI, *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (L. 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Padova, 2000; P. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000, pp. 139 ss.

ad un ambito territoriale più ridotto e quindi avente una funzione prevalentemente integrativa rispetto alle scelte operate dall’Autorità di bacino con il piano di gestione. Le previsioni contenute nei singoli piani come quelle contenute negli altri strumenti di pianificazione regionale e locale dovranno essere adeguatamente coordinate²⁶⁹ con le previsioni generali del Piano di Bacino distrettuale.

2.3. I momenti partecipativi dei privati nell’attività di pianificazione idrica

La difesa delle risorse idriche e del suolo è un compito affidato dal legislatore all’attività di pianificazione attraverso l’insieme – probabilmente eccessivo – dei precedenti istituti analizzati ed in particolare nel Piano di bacino distrettuale²⁷⁰. La centralità dello strumento pianificatorio è dimostrata, oltre che dalla particolare “forza giuridica” del piano di bacino rispetto alle prescrizioni urbanistiche, anche dalla pluralità di funzioni a cui esso è preposto ai sensi dell’art. 65 c.a.²⁷¹: conoscitiva, in quanto fornisce il quadro generale della situazione del territorio e delle situazioni di degrado

²⁶⁹ Le prescrizioni dei piani territoriali paesistici valgono come limite minimo inderogabile della tutela paesaggistica, con la conseguenza che non può essere esclusa la possibilità di introdurre una disciplina più restrittiva che tragga legittimazione autonoma dall’esercizio del potere di gestione del territorio. Cons. St., 13 gennaio 2010, n. 50.

²⁷⁰ Del resto, la constatazione che il metodo della programmazione costituisca l’architrave su cui poggia l’intero edificio normativo relativo alla difesa del suolo e dell’ambiente è sostanzialmente pacifico, si veda questo senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, pp. 185 ss.; P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, pp. 49 ss.; ID., *La pianificazione per la tutela dell’ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, p. 199 ss. Il principio cardine che regola la pianificazione ambientale e quello secondo cui la libera attività umana sul territorio, essendo finalizzata alla massimizzazione dei profitti e alla minimizzazione dei costi, necessita, soprattutto dopo l’avvento delle moderne tecnologie, della fissazione, da parte di autorità pubbliche, di regole che ne disciplinino l’esercizio, in relazione alla tutela di altri interessi, come la salute, la limitatezza delle risorse, la stessa integrità fisica dell’uomo, il principio di conservazione dei valori storici del territorio, come espressione culturale e di civiltà e della loro fruibilità da parte della collettività, anche se nella disponibilità dei privati, il principio della sostenibilità della crescita produttiva ed economica e della sua riproducibilità nel tempo, a salvaguardia delle generazioni future.

²⁷¹ Sul punto può rinviarsi a M. FEOLA, *Ambiente e democrazia: il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, pp. 170 ss.

che vi si riscontrano provando anche a cercarne le cause, precettiva, in quanto contiene le prescrizioni e le azioni da seguire affinché vengano raggiunti gli obiettivi del piano stesso, operativa, stante la puntuale individuazione delle opere necessarie ai fini di tutela del suolo, oltre che programmatica, poiché stabilisce le priorità degli interventi.

Il già citato art. 65 c.a. individua tre momenti fondamentali caratterizzanti il Piano di bacino, ossia le tre fasi tramite cui è scandita la pianificazione territoriale di questo strumento.

La prima è la fase conoscitiva, ossia quella fase in cui è necessario prendere comprendere qual è la situazione di fatto sul territorio che sarà interessato dall'attività programmatica, momento evidentemente prodromico a qualunque tipo di decisione. In altre parole, si tratta di un'attività d'indagine che comprende tutte quelle operazioni necessarie alla valutazione fisica del territorio anche sull'uso attuale dello stesso. Com'è stato accuratamente notato²⁷², la fase conoscitiva ricomprende, oltre alle complesse operazioni previste dall'art. 65, comma 3 c.a., anche tutte quelle attività ricavabili dal precedente art. 55 c.a., quali: a) la raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; b) l'accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; c) la formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; d) la valutazione e studio degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere che s'intendono realizzare.

La seconda fase, ossia quella normativa, è quella propriamente di programmazione e di pianificazione che si esplica attraverso l'emanazione di direttive, la fissazione di vincoli e di prescrizioni anche direttamente incidenti sulle proprietà dei singoli.

Infine, l'ultima fase è quella tecnico-operativa concernente l'indicazione e la predisposizione delle opere e degli interventi ritenuti necessari alla luce dell'attività conoscitiva svolta e delle scelte, anche di priorità, effettuate nella fase normativa.

Il procedimento per l'approvazione del piano di bacino è caratterizzato da tratti di peculiarità dovuti alle particolari forme di pubblicità e di approvazione²⁷³.

²⁷² M. FEOLA, *Ambiente*, cit., p. 171.

²⁷³ Su cui, più diffusamente, si possono vedere, A. CAMARDA, *I Piani di bacino nel nuovo T.U. in materia ambientale: la concertazione e la partecipazione*, in www.dirittoambiente.com, M. FEOLA, *Ambiente*, cit., p. 172.

Innanzitutto, l'art. 66, comma 5 c.a. rinvia all'art. 14 c.a. per disciplinare la pubblicità a cui è soggetto il Piano di bacino, affinché le Amministrazioni pubbliche e i privati ne vengano a conoscenza. Prima dell'approvazione, il Piano già adottato e il relativo rapporto ambientale devono essere messi a disposizione del pubblico. In particolare, in maniera condividibile, il Codice dell'ambiente dispone il ricorso a differenti strumenti d'informazione come giornali a diffusione sia nazionale che locale ed alla rete internet, al fine di permettere a "chiunque"²⁷⁴ di prendere visione della proposta di Piano e del relativo rapporto ambientale, al fine di permettere di presentare proprie osservazioni anche fornendo nuovi elementi conoscitivi e valutativi entro il termine di 60 giorni dalla suddetta pubblicazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 15 c.a., nell'ottica del principio di effettività di questa forma di cd. democrazia ambientale, le proposte pervenute dal pubblico insieme a tutte le osservazioni e i pareri devono venire valutati dall'Autorità procedente.

Ulteriore norma da cui si ricava l'importanza della partecipazione dei privati è l'art. 66, comma 7 c.a. in forza della quale l'Autorità di bacino deve farsi promotrice del compito di coinvolgere i cittadini nell'approvazione del relativo piano e curarne, peraltro, anche le modalità.

Com'è stato rilevato "la partecipazione del pubblico costituisce [infatti] una fase di fondamentale importanza della procedura di approvazione del piano, non solo in quanto permette una maggiore trasparenza nelle scelte, ma, soprattutto, in quanto in tal modo la collettività viene a contribuire attivamente alla formazione della stessa decisione amministrativa"²⁷⁵.

Il Codice dell'ambiente prescrive la partecipazione dei privati anche nelle procedure di approvazione dei piani di gestione e dei piani di tutela della risorsa idrica, come auspicato anche dalla direttiva 2000/60²⁷⁶. L'art. 122

²⁷⁴ Scrive M. FEOLA, *Ambiente*, cit., p. 173, nota 60 che "Benché la legge non specifichi se la locuzione citata debba intendersi nel senso di consentire anche a quei soggetti che non dimostrino uno specifico interesse di presentare osservazioni, può ritenersi che la questione possa ragionevolmente risolversi tenendo conto che in materia ambientale il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 ha affermato il principio (originariamente introdotto nel nostro ordinamento con il recepimento della Convenzione di Aarhus) che l'accesso alle informazioni ambientali dev'esse-re garantito a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, avendo ad oggetto qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale (art. 3, comma 1)."

²⁷⁵ G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *www.pausania.it*.

²⁷⁶ In tale prospettiva si collocano i "considerando" nn. 14 e 46 della direttiva 2000/60/CE, ai sensi dei quali, rispettivamente, "il successo della presente direttiva dipende

c.a. affida alle Regioni il compito di promuovere la “partecipazione attiva dei soggetti interessati” all’elaborazione, riesame e aggiornamento dei Piani di tutela presso il pubblico²⁷⁷ del bacino idrografico di competenza.

Al pubblico devono essere messi a disposizione una serie di documenti ed è riconosciuta la facoltà di presentare osservazioni scritte relative ad essi entro sei mesi dalla loro pubblicazione. Mancando l’esplicito rinvio agli artt. 14-15 c.a., può essere discutibile l’applicazione analogica di queste due norme, tuttavia, forse, si può caldeggiare un’interpretazione costituzionalmente orientata anche alla luce del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 cost. e ritenere che tali norme trovino comunque applicazione.

Posto l’esame dei complessivi diritti, poteri e facoltà spettanti al pubblico, ossia ai cittadini interessati dai provvedimenti emanandi, si deve notare come non sia prevista direttamente la possibilità della partecipazione

da una stretta collaborazione e da un’azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall’informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell’opinione pubblica, compresi gli utenti» e, affinché sia garantita «la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell’acqua, nel processo di elaborazione ed aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie”. Tali premesse sono rafforzate anche dall’art. 14 della medesima direttiva, rubricato “Informazione e consultazione pubblica”, ove la partecipazione pubblica si declina in un processo di pianificazione condivisa dei piani di gestione dei bacini idrografici. Ai sensi del par. 1 del suindicato articolo, gli “[...] Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’attuazione della presente direttiva, in particolare all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici” e inoltre “provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti: a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell’inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell’inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell’inizio del periodo cui il piano si riferisce”.

²⁷⁷ Sottolinea M. FEOLA, *Ambiente*, cit., p. 180 come “non è tuttavia rintracciabile una puntuale definizione. Quest’ultima è contenuta invece, nell’art. 2, lett. d, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 giugno 2001, n. 42, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente e applicabile anche alla gestione delle acque (art. 3, par. 2, lett. a): con il termine suddetto ci si riferisce lato sensu ad «una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa e la prassi nazionale, e le loro associazioni organizzazioni o gruppi»”.

alla redazione o, comunque, di influire sul contenuto da parte dei privati relativamente agli atti di pianificazione citati. Tuttavia, sulla scorta del fatto che, come prima analizzato, oramai si ritiene che i privati abbiano un potere generale di partecipazione agli atti di pianificazione della Pubblica Amministrazione e sulla scorta dei numerosi indici normativi di “apertura” del procedimento alle istanze partecipative dei privati, si deve ritenere che essi possano partecipare agli atti di programmazione testé descritti.

In alternativa, invece, si può anche ritenere che i privati non influiscano direttamente su quegli atti di pianificazione ma che l'accordo tra pubblico e privato confluisca in un contratto di fiume di cui all'art. 68-bis c.a. ovvero in una delle altre fattispecie consensuali che successivamente brevemente si esamineranno.

2.4. I contratti di fiume ex art. 68-bis c.a.

2.4.1. Profili introduttivi

I contratti di fiume, disciplinati sinteticamente dall'art. 68-bis c.a. introdotto dall'art. 59 l. 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale alla legge di stabilità), costituiscono uno strumento giuridico pattizio in forza del quale è possibile gestire un bene comune²⁷⁸ idrico da parte della

²⁷⁸ Sulla qualificazione dell'acqua come bene comune, S. RODOTÀ, *Il terribile*, cit., p. 459 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento*, cit., pp. 133 ss.; ID., *Diritto all'acqua e godimento delle risorse idriche*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale*, cit., pp. 89 ss.; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 9 ss.; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., pp. 211 ss. In giurisprudenza è d'obbligo il richiamo a Cass., SS. UU., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giust. civ.*, 2011, p. 599; in *Giur. it.*, 2011, pp. 2506 ss., con nota di C. M. CASCIONE, *Le sezioni Unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*; altresì in *Gior. dir. amm.*, 2011, pp. 1170 ss., con nota di F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2011, pp. 476 ss., con nota di L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*; in *Foro it.*, 2012, c. 564 ss., con nota di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*; in *Rass. dir. civ.*, 2012, pp. 535 ss., con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*. In giurisprudenza si può rinviare anche a Cass. SS. UU., 16 febbraio 2011, n. 3811, in *Dir. maritt.*, 2011, pp. 891 ss., con nota di G. VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*; e a Cass. SS. UU., 16 febbraio 2011, n. 3813, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 636 ss., con nota di L. CORTI, *Beni demaniali: la Corte di Cassazione riformula la categoria al di là del codice civile (invocando i principi costituzionali)*.

comunità di riferimento²⁷⁹. È lo stesso art. 68-bis c.a. a definire il perimetro applicativo e la funzione dei contratti di fiume, affermando che essi “concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico” il cui scopo è il perseguimento “[del]la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

I contratti di fiume costituiscono un momento fondamentale dell’esperienza giuridica italiana in cui pubblico e privato possono riconfigurare, ridisegnare co-progettando l’intero apparato idrico del nostro Paese. Il pericolo, forse, maggiore sul tema, è la totale assenza di consapevolezza da parte della maggioranza della popolazione dello stato delle acque in Italia, dovuto a una molteplicità di fattori. Innanzitutto, sul piano fisico l’eccessiva antropizzazione spondale dei fiumi riduce drasticamente la capacità di autodepurazione dei corpi idrici sbilanciando il naturale *status quo*, altresì impedendo la possibilità di diversione laterale dei corpi idrici che ingenera una situazione di pericolosità idrogeologica, dovuta anche all’aumento di velocità delle acque²⁸⁰. Inoltre, sul piano idrologico l’eccessività del prelievo umano mette a repentaglio l’equilibrio di delicati sistemi di biodiversità. Infine, sul piano chimico non si può non notare l’eccessivo inquinamento delle acque²⁸¹.

Nonostante i contratti di fiume siano un istituto giuridico recente nel nostro ordinamento, tali accordi erano già noti in altri ordinamenti e alla

²⁷⁹ In questo senso, chiaramente, L. MORAMARCO, *I “contratti” di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, pp. 910 ss.; per E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., pp. 72, 81 e 84, il contratto di fiume costituisce “uno strumento in potenza particolarmente appropriato per la gestione di questioni propriamente locali [...] condizione fondamentale per l’attivazione di risorse partecipative”. Esso consente di “riempire per via consensuale il vuoto che [...] sembra, altrimenti, aprirsi al di sotto del livello distrettuale”. In questo modo “le politiche idriche paiono disporsi ad assumere un carattere naturalmente transcalare, articolato in dimensioni distrettuali integrate con azioni locali”.

²⁸⁰ S. FENOGLIO, T. BO, *Elementi di ecologia fluviale*, Milano, 2009, pp. 1 ss. che sottolineano come i manufatti di origine antropica, così come l’escavazione dei fondali per il prelievo di materiali litoidi, eliminino gli ostacoli naturali al regolare flusso dell’acqua permettendo a questa di scorrere senza freni, aumentandone la velocità e rendendola pericolosa per l’uomo, le infrastrutture nonché per la biodiversità, inadatta a prosperare in situazioni di questo tipo.

²⁸¹ E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., p. 65.

prassi italiana ben prima del 2015²⁸² e, addirittura, già nel 2007 era stato istituito il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, come gruppo di lavoro del Coordinamento A21 (Agende 21) Locali Italiane, con lo scopo di creare una rete di istituzioni, enti e persone in grado di scambiarsi reciprocamente esperienze, promuovendo altresì la consapevolezza sull'esistenza dei contratti di fiume in Italia (al tempo quale accordo giuridico atipico).

Il Tavolo prevede quattro Gruppi di Lavoro (GdL) di cui il primo, il GdL1, coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), il 12 marzo 2015, ha emanato un documento guida contenente le definizioni e i requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume²⁸³ con l'ambizioso scopo di armonizzarne l'interpretazione e l'attuazione dei contratti di fiume. Tale documento, inoltre, introduce la distinzione tra gli elementi dell'accordo necessari per assicurare la finalità dello strumento stesso e la coerenza rispetto alla normativa e agli strumenti di pianificazione e programmazione sovraordinati, anche se su tale punto si tornerà in seguito, e i cd. requisiti

²⁸² I primi Contratti di Fiume in Italia sono stati avviati in Lombardia nel 2001 e hanno interessato ambiti idrografici particolarmente complessi quali i bacini del Lambro, del Seveso e dell'Olona, caratterizzati da significativi problemi di rischio idraulico, inquinamento delle acque e bassa qualità complessiva dell'ecosistema fluviale. Un bilancio degli elementi positivi e negativi delle esperienze italiane condotte fino a quel momento è posto in essere da M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume*, cit., p. 219 ss. F. GOVERNA, A. TOLDO, *Le esperienze del Piemonte*, in M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume*, cit., p. 295 ss., hanno individuato le maggiori criticità degli accordi di quel tempo nella debolezza e nell'instabilità degli assetti istituzionali, nella frammentazione delle competenze e degli interessi, nella scarsa cooperazione infra e interistituzionale e nella debole cultura della partecipazione, profili che, almeno in parte, dovrebbero essere stati risolti dalla tipizzazione, seppur scarsa, tramite il nuovo art. 68-bis c.a.

²⁸³ I contratti di fiume in tale documento vengono definiti come “strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale” e concorrendo “alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni e del Piano di gestione delle acque”. Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume è componente anche di più ampie reti di scambio a livello europeo, partecipando all'*European Innovation Partnership*, iniziativa per la diffusione dell'innovazione, la crescita e la risoluzione delle problematiche ambientali e sociali e all'action group Europeo *Smart Rivers Network*, il cui obiettivo è diffondere la consapevolezza e favorire un approccio di cogestione nelle risorse idriche.

d'impostazione, ossia le fasi procedurali ritenute imprescindibili per un'adeguata attuazione e implementazione dell'accordo²⁸⁴.

Sono state individuate 8 fasi in cui scandire e proceduralizzare la negoziazione dei contratti di fiume: a) condivisione di un documento d'intenti; b) messa a punto di un'adeguata analisi conoscitiva preliminare integrata degli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del contratto; c) elaborazione di un documento strategico; d) definizione di un programma d'azione per i successivi tre anni (indicativamente), decorsi i quali si potrà procedere ad un aggiornamento o all'adozione di un nuovo programma d'azione; e) realizzazione di processi partecipativi aperti ed inclusivi; f) sottoscrizione del contratto di fiume, formalizzando così gli impegni fino a quel momento informali e definendo gli obblighi specifici dei contraenti; g) attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto; h) informazione al pubblico.

2.4.2. *Profili comparatistici*

2.4.2.1. *I Contratti di Fiume in Francia*

In molti Paesi europei sono state realizzate diverse esperienze di riqualificazione dei corsi d'acqua attraverso un approccio di tipo olistico e attraverso processi decisionali partecipati riconducibili a figure equiparabili ai contratti di fiume, come è avvenuto in Belgio, Lussemburgo e Olanda, ad esempio²⁸⁵.

²⁸⁴ Nel documento GDL1 del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Definizioni e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume, in www.a21italy.it, si fa esplicito riferimento alla dir. 2000/60/CE attinente all'azione comunitaria in materia di acque, alle "direttive figlie", alla dir. 2007/60/CE, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e gestione dei rischi da alluvioni, alla dir. 42/93/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica, alla dir. 2008/56/CE, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. Si chiede, inoltre, coerenza rispetto ai piani e ai programmi "già esistenti nel bacino idrografico di riferimento/ sub bacino e per il territorio oggetto" del contratto di fiume.

²⁸⁵ Per una trattazione più diffusa di tali profili si rinvia a M. VERNOLA, *I contratti*, cit., pp. 5 ss.; C. DORATI e S. GUERRA, *I contratti di fiume in Francia e in Belgio*, in M. BASTIANI, *Contratti di fiume*, cit., pp. 165 ss. in cui le AA. Evidenziano come nelle esperienze citate nel proseguo del testo lo sviluppo dei contratti di fiume sia stato preceduto da una consistente educazione ambientale e dalla diffusione della consapevolezza delle comunità locali circa

Il primo Paese europeo che ha disciplinato, più o meno compiutamente, l'istituto dei contratti di fiume è la Francia all'interno cui tale figura è presente già a partire dalla legge sulle acque del 3 gennaio 1992, n. 3 che s'inserisce all'interno del quadro di disciplina tracciato con la legge del 16 dicembre 1964, n. 1245. L'istituto, analogamente a quanto avviene in Italia, può avere ad oggetto tanto zone fluviali quanto lacustri ed è concepito come una procedura contrattuale tra diversi portatori di interessi, i quali non sono più solamente enti istituzionali ma trovano un proprio spazio partecipativo anche i soggetti privati che risiedono o che, comunque, sono interessati al territorio idrico di riferimento²⁸⁶.

In Francia in forza delle citate leggi esistono sette grandi bacini idrografici dal 2002, in ognuno dei quali operano due istituzioni: l'*Agence de l'Eau* (Agenzia dell'Acqua) in possesso del potere esecutivo e il *Comité de Bassin* (Comitato di Bacino) che al suo interno ha rappresentanti dello Stato, della collettività e degli utilizzatori della risorsa in modo tale da tener conto degli interessi di tutti. Quest'ultimo ha il compito di predisporre lo SDAGE (Schema direttore di pianificazione e gestione delle acque), che definisce i grandi orientamenti per una gestione integrata dell'acqua nei successivi 15 anni e fissa obiettivi di qualità e quantità. Lo SDAGE è attuato, a livello locale dal SAGE (Schema di pianificazione e gestione delle acque) che a sua volta è integrato dal *Contrat de Rivière*.

Il primo Contratto fu sottoscritto ben prima di quanto avvenne in Italia, addirittura nel 1983 per il bacino del fiume La Thur. Dal punto di vista procedurale, l'organizzazione dei lavori del *Contrat de Rivière* si articola in due fasi: la prima, su impulso degli attori locali, si potrebbe dire che è di stampo conoscitivo, in quanto consiste nella redazione, attraverso la raccolta e lo studio di tutti i dati utili alla comprensione delle problematiche del corso d'acqua, del cosiddetto "*Dossier préalable*" (Dossier preliminare di candidatura) che contiene lo stato dei luoghi ed una prima definizione degli obiettivi

l'importanza di questi strumenti, richiamando ancora una volta il concetto, che si approfondirà, di cittadinanza attiva, che scrivono come "In Francia i *contrat de rivière* nascono a seguito delle azioni *rivière propres*, promosse dal Comitato interministeriale a sostegno di iniziative locali destinate a frenare il degrado della qualità delle acque [...], mentre in Belgio sono anticipati nel 1988 da una convenzione dalla validità triennale tra la provincia di Namur e l'IDEF (*Institut pour le Développement de l'Enfant et de la Famille*) per l'attuazione di un programma didattico di riqualificazione dei torrenti e dei fossi locali".

²⁸⁶ Il concetto che pare emergere è quello che si svilupperà nel proseguo della presente indagine di cd. cittadinanza attiva.

e delle linee d'azione in progetto. In seguito all'approvazione del *Contrat de Rivière* e alla conseguente attribuzione di una certificazione (label) da parte del *Comité de Bassin*, cui le collettività locali sottopongono il proprio Dossier definitivo, può aver luogo la firma del Contratto e la sottoscrizione dell'accordo con i partner finanziari (Stato, Agenzia dell'Acqua, collettività locali, altri finanziatori).

Un punto degno di nota della normativa francese è quello per cui era espressamente prevista la possibilità per gli Enti pubblici di utilizzare le risorse provenienti dal pagamento delle bollette dell'acqua per ridistribuirle sotto forma di aiuti per la conservazione della risorsa idrologica.

2.4.2.2. I Contratti di Fiume in Belgio

In Belgio, i Contratti Fiume si avviano relativamente più tardi rispetto alla Francia con la *Charte de la Haute Meuse* (Carta della Mosa Superiore) nel 1992 e si sviluppano nella Regione Vallonia e nel bacino del fiume Dendre. Nel 1993, la Regione Vallonia, a seguito di diverse esperienze, decide di emanare una prima Circolare ministeriale, per definire i criteri di accettabilità dei contratti di fiume e le modalità di esecuzione, dando a queste iniziative un'ufficialità giuridica. Il Contratto di fiume nella circolare viene definito come un "protocollo d'intesa tra tutti i soggetti pubblici e privati che miri a conciliare le molteplici funzioni ed uso dei corsi d'acqua e dei loro bacini", evidenziandone la rilevanza nell'attivazione di processi concertativi. Questa prima circolare verrà aggiornata nel 1997 e successivamente nel 2001, definendo in modo specifico i criteri di finanziamento, ma lasciando inalterata la struttura generale. La circolare del 2001 consiste in una revisione politica dei Contratti di fiume ed è strutturata come uno strumento legislativo che dovrebbe favorire una loro sempre maggiore affermazione nell'assicurare la riqualificazione, la protezione e la valorizzazione delle risorse idriche.

2.4.3. La disciplina

Passando alla trattazione dei profili più prettamente giuridici dell'istituto, si deve considerare come, nonostante gli approfondimenti dottrinali sul

tema siano davvero esigui²⁸⁷, gli studiosi sono concordi nell'affermare che i contratti di fiume non siano dei veri e propri contratti ai sensi degli artt. 1321 ss. c.c. ma, in raccordo con gli altri istituti di matrice volontaria che esaminati nel presente capitolo, sono "strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica"²⁸⁸.

Discussa è, infatti, la natura giuridica dei contratti di fiume il che, peraltro, costituisce una costante degli strumenti pattizi che si esamineranno nel presente lavoro. Parte della dottrina ritiene che tali contratti rientrino al novero degli accordi sostitutivi del provvedimento *ex art. 11, l. 241/1990*²⁸⁹, mentre un altro studioso li riconduce all'interno del perimetro di cui all'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996²⁹⁰. Più uniforme sulla qualificazione pare essere la legislazione regionale, atteggiamento che viene descritto come un'ansia delle amministrazioni di tipizzazione di questi strumenti pattizi, è stato scritto infatti come "l'atteggiamento di molte amministrazioni lascia trasparire una sorta di *horror vacui*, che spinge alla riconduzione dei contratti di fiume entro modelli normativamente

²⁸⁷ Si segnalano, sul punto, gli unici contributi attualmente esistenti sul tema L. MORAMARCO, *I "contratti"*, cit., pp. 910 ss.; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., pp. 75 ss. Si vedano anche M. BORDIN, *I contratti di fiume: facciamo il punto*, in www.pausania.it; M. A. SILVESTRI, *La tutela dell'ambiente e i contratti di fiume*, in G. MOSCHELLA, A. M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, pp. 355 ss. Più copiosi i contributi degli studiosi di urbanistica ambientale e di progettazione partecipata, si possono vedere tra gli altri S. GUERRA, *La partecipazione nelle politiche integrate per la gestione della risorsa idrica: il caso dei Contratti di fiume in Italia*, in S. GUERRA, G. PETTENATI, L. LA RICCIA (a cura di), *Studiare il territorio. Esperienze di ricerca nel dottorato in Pianificazione territoriale del Politecnico di Torino*, Milano, 2014, pp. 133 ss.; M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrogeografici*, Palermo, 2011, pp. 1 ss.; A. MAGNAGHI, S. GIACOMOZZI (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoiese*, Firenze, 2009, pp. 1 ss.; E. TRUSLANI (a cura di), *Pianificazione paesaggistica. Questioni e contributi di ricerca*, Roma, 2014, pp. 1 ss.

²⁸⁸ V. RICCIUTO, A. NERVI, *Il contratto della pubblica amministrazione*, in *Tratt. dir. civ. del Cons. naz. del not.*, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, 2009, pp. 28 e 63, osserva come il "concetto di negozio giuridico" rappresenti "la cornice ideale nella quale collocare anche i vari fenomeni di natura contrattuale, o quantomeno consensuale, cui può far ricorso la pubblica amministrazione" e afferma che gli accordi *ex art. 11, l. n. 241 del 1990*, "non sono contratti in senso tecnico, né nel senso tradizionale assunto dal codice civile, né in quello più circoscritto, ma ugualmente rilevante – fatto proprio dal codice dei contratti pubblici".

²⁸⁹ Il riferimento è alla posizione assunta da L. MORAMARCO, *I "contratti"*, cit., pp. 915-916 e 922.

²⁹⁰ In questo senso si esprime M. VERNOLA, *I contratti*, cit., pp. 3 e 10.

tipizzati [...]” e di come si avverta la “necessità di dare un’etichetta formale alla partecipazione regionale diretta ai contratti di fiume (che sono stati anzi sovente promossi dalla stessa regione, la quale ha praticato attivamente una politica di apertura verso l’esterno)”²⁹¹.

La prima regione a disciplinare espressamente i contratti di fiume è stata la Lombardia, con l. reg. 14 marzo 2003, n. 2 oggi abrogata e sostituita dalla l. reg. 29 novembre 2019, n. 19, ai fini della presente ricerca equivalente nei contenuti, in cui il contratto di fiume viene sussunto nella categoria degli accordi quadro di sviluppo territoriale, strumento di programmazione negoziata regionale²⁹². Analogamente la regione Piemonte disciplina i contratti di fiume all’art. 6 del piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po quali strumenti pattizi “per la realizzazione integrata a livello di bacino e sottobacino idrografico delle attività”; dall’art. 10, comma 2, del piano di tutela delle acque, che li prevede tra gli strumenti – a livello di bacino o sottobacino – attuativi per il raggiungimento degli obiettivi di tutela dei corpi idrici e degli ambienti connessi previsti dal PTA stesso, nonché dall’art. 35, commi 2-3, delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Territoriale Regionale²⁹³. Assume questa posizione anche la regione Friulia

²⁹¹ E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., p. 77 ss.; più in generale, su quella che è stata brillantemente definita come un’ansia di tipizzazione si veda la sempre attuale opera di G. DE NOVA, *Il tipo*, cit., pp. 1 ss.

²⁹² L’art. 2 individua, oltre l’accordo quadro di sviluppo territoriale, altri tre istituti di programmazione negoziata: il programma integrato di sviluppo locale, il contratto di recupero produttivo e l’accordo di programma. All’art. 5, comma 1 l’accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST) viene definito come quell’accordo “volto a definire un programma condiviso di interventi funzionalmente collegati e finalizzati all’attuazione delle priorità di sviluppo all’interno dei territori provinciali o della città metropolitana di riferimento, ovvero di particolare rilievo tematico regionale, individuate dal partenariato territoriale coordinato dalla Regione, in coerenza con le politiche indicate negli strumenti di programmazione di cui all’articolo 1, comma 1, mediante:

- a) il coordinamento dell’azione pubblica dei soggetti sottoscrittori;
- b) il raccordo, la razionalizzazione e l’integrazione delle risorse, anche non finanziarie, rese disponibili dai soggetti di cui alla lettera a);
- c) la valorizzazione di investimenti, anche privati, coerenti con le finalità dell’AQST;
- d) l’accesso a forme di finanziamento e misure perequative o compensative attivate in ambito statale o europeo”.

²⁹³ Maggiori informazioni sono contenute nel documento che disciplina le linee guida per i contratti di fiume e di lago piemontesi, sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018->

Venezia Giulia con la l. reg. 29 aprile 2015, n. 11 all'art. 12, comma 1 qualifica i contratti di fiume come strumenti di programmazione negoziata.

Ferma restando il dibattito circa la natura giuridica degli accordi di fiume, sui cui si tornerà in seguito, occorre interrogarsi su un tema effettivamente mai affrontato in dottrina – salva la critica di assenza di apposita norma *ad hoc* sul punto²⁹⁴ – del rapporto con i piani di bacino distrettuale e gli altri

11/*linee_guida_contratti_fiume.pdf* in cui vengono anche richiamate le principali fonti normative regionali di tali strumenti:

- Piano di Gestione del distretto idrografico del Fiume Po, adottato con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1 del 24 febbraio 2010, elaborato a partire dagli strumenti di pianificazione vigenti a livello distrettuale e sub-distrettuale e in particolare dai Piani di Tutela delle Acque regionali. In detto strumento i contratti di fiume vengono promossi per essere uno dei possibili atti esecutivi.

- Piano di Tutela delle Acque (PTA) della Regione Piemonte, approvato con DCR n. 117-10731 del 13 marzo 2007, specifico Piano di settore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità della risorsa idrica. Le Norme del Piano, all'art. 10 comma 2, prevedono esplicitamente la promozione di: “[...] modalità di gestione integrata a livello di bacino e sottobacino idrografico, che perseguono la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico. In tal caso gli strumenti di programmazione sono denominati Contratto di Fiume o Contratto di Lago”.

- Piano Territoriale Regionale (PTR) della Regione Piemonte, quale strumento di pianificazione territoriale previsto dalla Legge regionale Legge n. 56 del 1977 e approvato con D.C.R. del 21 luglio 2011, n. 122-29783, descrive gli elementi caratterizzanti il territorio e stabilisce le regole per la sua conservazione, riqualificazione e trasformazione. In particolare, il PTR riconosce il ruolo del Contratto quale strumento che permette lo sviluppo di sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e locale, al fine di favorire l'integrazione delle diverse politiche.

- Programma di Sviluppo Rurale, nell'ambito del PSR 2007-2013 sono state previste, per alcune misure, specifiche priorità di finanziamento a favore dei soggetti, ricadenti nell'ambito territoriale dei Contratti, che intendessero attuare interventi di miglioramento ambientale ad adesione volontaria e da realizzarsi in aggiunta a quanto previsto dalle norme di legge (la cosiddetta condizionalità).

- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, PTCP, ai sensi della Legge n.142 del 1990, è lo strumento di pianificazione che delinea gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto territoriale di ogni provincia. Il PTCP rappresenta uno degli strumenti di applicazione del PTA, così come previsto dall'art. 10 delle Norme di Piano.

²⁹⁴ L'interrogativo è stato sollevato da L. MORAMARCO, *I “contratti”*, cit., p. 926 la quale scrive come “L'art. 68 bis c.a. definisce la scala di operatività del contratto (bacino e sottobacino), analogamente a quanto previsto nel sistema francese, e lo pone a livello subordinato rispetto agli strumenti di pianificazione distrettuale, senza specificare, tuttavia, le modalità con cui questo si coordina con gli strumenti di pianificazione (ed eventualmente la possibilità di influire, dal basso, sugli stessi), gli strumenti di partecipazione (imponendo che questi non si riducano a strumenti di informazione o consultazione di cui è stata ampiamente dimostrata

strumenti di pianificazione prima esaminati. Non si può concordare con il contributo da ultimo citato nella parte in cui si afferma, forse aprioristicamente in mancanza di un'analisi più accurata, come "L'art. 68 bis c.a. definisce la scala di operatività del contratto [...] e lo pone a livello subordinato rispetto agli strumenti di pianificazione distrettuale [...]". Tuttavia, l'art. 68-bis c.a. non afferma necessariamente questo ma, appunto, sancisce che gli accordi di fiume contribuiscono alla definizione e all'attuazione dei piani di bacino distrettuali. Pare, interpretando letteralmente tale norma, che gli accordi di fiume non si debbano necessariamente limitare all'attuazione dei – in questo caso correttamente – sovraordinati Piani di bacino, ma possano addirittura concorrere alla loro definizione. L'espressione di "concorrere alla definizione" implica logicamente un'equivalenza nella predisposizione del piano di bacino, implica una parità di piano fra gli strumenti.

Quanto si sta affermando pare coerente con l'espansione prima delineata in tema di amministrazione per accordi e non per provvedimenti, nell'ottica della valorizzazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 Cost. che afferma gli enti pubblici "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Riservandosi di tornare nelle conclusioni del presente lavoro sul tema, si può fin d'ora smentire il pericolo che solo pochi soggetti privati possano influenzare un piano territoriale generale che addirittura prevale sulla pianificazione edilizia, con il rischio di una sorta di oligarchia a danno della comunità²⁹⁵. Sebbene, come si vedrà, questo rischio è intrinseco al principio di sussidiarietà orizzontale, la Pubblica Amministrazione non è certamente obbligata a negoziare la pianificazione con i privati, nonostante ciò, in linea generale, sia auspicabile. L'azione amministrativa dovrà essere guidata dai principi di proporzionalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, i quali imporranno di permettere la partecipazione ai privati a

l'inefficacia) e la tempistica (intesa come fissazione di termini minimi, a garanzia dell'effettività della partecipazione), rinunciando così a dettare una cornice regolamentare chiara entro cui, soprattutto le amministrazioni, possano muoversi come soggetti promotori di pratiche partecipate".

²⁹⁵ E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., p. 383 ss., definisce il piano di bacino distrettuale, di cui all'art. 65 c.a., "figura di apice del sistema pianificatorio", "strumento di programmazione ambientale, connotato di una trasversalità disciplinare e di una onnicomprensività che ha pochi eguali (è forse possibile tracciare un parallelismo con il piano paesaggistico)", che "deve comporre organicamente le politiche idriche e le politiche per i suoli".

uno strumento di pianificazione di così vasta portata generale solo laddove sia ritenuto che i privati abbiano una rappresentanza sufficientemente ampia, esplicazione del principio di democraticità che permea l'intero sistema costituzionale italiano e che, anch'esso, risulta essere connaturato al principio di sussidiarietà orizzontale rettamente inteso²⁹⁶.

Gli accordi di fiume, dunque, sono uno strumento consensuale duttile che permettono una co-gestione o, addirittura, una co-pianificazione a livello sia macro-territoriale sia micro-territoriale. Il Codice dell'ambiente, lungi dal subordinare questo istituto pattizio ai Piani di bacino distrettuale, ne amplia all'ennesima potenza le possibilità espansive, conferendogli la possibilità di definire, a livello distrettuale o locale, o più semplicemente di attuare la pianificazione e propria la versatilità di questo strumento pare essere la sua cifra distintiva in mezzo ai numerosi – forse eccessivi – altri strumenti di pianificazione, permettendo così di essere differente in quanto duttile e in quanto multisettoriale e interdisciplinare²⁹⁷.

Con questo non si vuole elogiare la laconicità di tipizzazione dei contratti di fiume, anzi. Come l'analisi empirica prima brevemente riportata ha messo

²⁹⁶ In maniera condivisibile A. BIANCO, G. PINESCHI, *I contratti di fiume nel contesto normativo europeo e nazionale*, in AA.VV., *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci-esperienza-casi studio*, M. BASTIANI (a cura di), Palermo, 2011, pp. 161 ss., scrivono che i contratti di fiume sono “il luogo privilegiato [a livello sub-distrettuale] in cui dar voce a tutti quei soggetti che in virtù di situazioni oggettive, che ne rendono problematico il coinvolgimento diretto (riassumibili sostanzialmente nella grande dimensione dei distretti, nel numero elevatissimo degli attori potenzialmente mobilitabili, nella scarsa capacità organizzativa ed economica di numerosi soggetti locali, nella mancanza di cultura della partecipazione), avrebbero ben poche possibilità di contribuire alla formazione del piano di gestione, sia sotto il profilo del livello di approfondimento delle problematiche di scala sub-distrettuale [...] sia sotto il profilo della formulazione di proposte di tutela e gestione delle risorse idriche”.

²⁹⁷ A. MAGNAGHI, *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in <http://www.cirf.org/php/ eventi/ procpart08.php> al contrario di quanto si sostiene nel testo scrive come i contratti di fiume non possono configurarsi come un nuovo istituto di pianificazione dato che, altrimenti, si aggraverebbe ancora di più la “[...] congestione istituzionale prodotta dalla già complessa e ridondante selva di istituti pianificatori sul territorio”. Essi non si configurerebbero nemmeno come un semplice strumento attuativo della sovraordinata pianificazione dato il carattere eminentemente multisettoriale e integrato degli scenari dei Contratti stessi. “Piuttosto essi possono configurarsi come una forma specifica di programmazione (come nel caso lombardo) che interviene e alimenta varie fasi e aspetti dei processi di pianificazione territoriale ordinaria alle diverse scale, nel contesto di modelli di pianificazione strategica. Dunque uno strumento innovativo della pianificazione territoriale e del governo del territorio *tout court*”.

in evidenza e l'ansia di tipizzazione di cui si è accennato, i contratti di fiume sono uno strumento che stenta a decollare proprio per la mancanza di sicurezza delle conseguenze effettuali degli operatori giuridici²⁹⁸.

Nemmeno si può concordare sulle differenti finalità del piano di bacino distrettuale rispetto all'accordo di fiume, in quanto il primo è finalizzato "alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato", mentre il secondo avrebbe anche le finalità di "valorizzazione dei territori fluviali" e "sviluppo locale"²⁹⁹. Non si può sostenere ciò sulla base dell'assenza delle medesime espressioni utilizzate, soprattutto alla luce della vaghezza delle finalità del piano di bacino distrettuale, come emergente dagli artt. 53 e 56 c.a. Inoltre, sarebbe tutto da dimostrare e non solo da asserire che pianificare sia un concetto diverso dal favorire lo "sviluppo locale" e "valorizzare i territori fluviali".

Ciò posto, è innegabile che i contratti o, più propriamente, gli accordi di fiume, coerentemente con le premesse metodologiche del presente lavoro, possano sicuramente ritenersi riconducibili alla categoria dei cd. contratti ecologici, connotati a causa ecologica; infatti, come emerge testualmente dall'art. 68-bis c.a., i contratti di fiume "perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree". Risulta evidente che la funzione tipologica assegnata dal legislatore a questo istituto è ecologica, di tutela delle risorse idriche e del territorio in genere promuovendo un coinvolgimento attivo delle comunità locali interessate, ciò in attuazione del principio di sussidiarietà³⁰⁰.

²⁹⁸ M BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del "paesaggio agrario"*, in *Riv. giur. ed.* 2016, p. 17, osserva come "l'assenza o la genericità della tipizzazione normativa delle obbligazioni in capo alle parti contraenti [nelle ipotesi di coinvolgimento di soggetti privati nella gestione del paesaggio] sia stato un limite più che un'opportunità per il decollo di questi strumenti".

²⁹⁹ In questo senso, se correttamente pare di intendere l'opinione dell'A., L. MORAMARCO, *"I contratti"*, cit., p. 916.

³⁰⁰ M. VERNOLA, *I contratti*, cit., p. 3; L. MORAMARCO, *I "contratti"*, cit., pp. 927 ss.; P. DURET, *"Crossing the great divide". Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015, p. 75. La Carta Nazionale dei contratti di fiume li configura "come processi continui di negoziazione tra le Pubbliche amministrazioni e i soggetti privati coinvolti a diversi livelli territoriali e si sostanziano in accordi multisettoriali e multiscalari caratterizzati dalla volontarietà e dalla flessibilità tipiche di tali processi decisionali". E. BOSCOLO, *Le*

A seguito di un'accurata analisi empirica è stato notato come negli accordi di fiume il coordinamento tra attori istituzionali si sviluppi lungo due diverse linee direttive, la prima di carattere orizzontale tra soggetti istituzionali posti in posizione paritaria ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei, la seconda, invece, di carattere verticale, cioè enti che esercitano poteri pubblici e soggetti privati che ne sono destinatari³⁰¹.

Gli accordi di fiume, come detto, sono un patto assai duttile, dalle notevoli capacità espansive, ancora, perlopiù, inesplorate. L'autonomia privata incontra ben pochi limiti nella programmazione negoziata con gli *stakeholders* privati nel godimento e nell'uso delle risorse idriche. Sarebbe, tuttavia, scorretto affermare che l'autonomia privata non incontri alcun tipo di limite e, anzi, questi sono rinvenibili all'interno dello stesso Codice dell'ambiente. La cogestione e l'attuazione del principio di sussidiarietà tramite un'innovativa forma di gestione dell'acqua intesa come bene comune non vale, comunque, a travalicare la cornice normativa chiara e precettiva entro cui le comunità devono muoversi per perseguire gli obiettivi cristallizzati da legislatore in un decreto legislativo. In particolare, dev'essere sempre rispettata la gerarchia degli usi idrici così come risultante dal combinato disposto dell'art. 144, comma 4 c.a., che pone al primo posto l'uso umano potabile, e dell'art. 167 c.a., che conferisce una posizione di privilegio seconda solo all'utilizzo umano, tra gli usi produttivi, allo sfruttamento a fini agricoli. In altre parole, si può affermare come il vero grande limite posto all'autonomia privata sia quello di assicurare la fruizione dell'acqua a tutte le persone, ossia, vale a dire, assicurare il godimento dell'acqua inteso come godimento di un diritto essenziale degli esseri umani e che tale acqua, ai sensi dell'art. 144,

politiche idriche, cit., pp. 85 ss., li definisce uno strumento di democrazia partecipativa, che riesce a "configurare un modello di governo delle acque in cui la condivisione che costituisce l'ipostasi della partecipazione diretta sfocia in un'autentica coamministrazione", "una delle più compiute ed avanzate applicazioni del principio di sussidiarietà (ad un tempo verticale ed orizzontale)".

³⁰¹ Il riferimento è al contributo di M. VERNOLA, *I contratti*, cit., p. 9 il quale sottolinea che "Il coordinamento orizzontale presuppone innanzitutto che, su scala locale, si diffondano forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie; il coordinamento verticale si basa invece sul principio di sussidiarietà tra istituzioni (Comuni, Comunità Montane, Parchi, Province, Regioni, Autorità di bacino/distretto, Stato, Unione Europea), anche con modalità che coinvolgano contestualmente più livelli territoriali superando le difficoltà talora indotte dalla frammentarietà delle competenze istituzionali e territoriali".

comma 4 c.a., non sia pregiudicata nelle sue qualità essenziali, rendendo altrimenti il godimento di questo diritto solo un'affermazione di principio.

2.5. Altri accordi in materia di acque

Da questi brevi cenni sui contratti di fiume appare chiaro l'elemento profondamente innovatore del sistema: da una pianificazione di settore di modello *top down* si sta approdando ad una pianificazione concertata, coordinata ed integrata che riassume in sé, all'interno di un sistema di "feedback" comunicanti. La cura degli interessi e dei bisogni delle comunità di volta in volta rappresentate è stato e rimane appannaggio dell'Autorità amministrativa anche se il sorgere di strumenti convenzionali sempre più assimilabili a forme contrattuali hanno progressivamente ridotto l'incidenza del potere-autorità nel settore idrico.

È quindi evidente che tale decisione non è scevra da discrezionalità solo per il fatto che è frutto di un procedimento condiviso bensì scaturisce dall'esercizio di poteri che non hanno come effetto immediato la modificazione unilaterale della sfera giuridica del destinatario, bensì la creazione di un patto per l'eventuale e successivo esercizio dell'autorità amministrativa.

Il contratto di fiume viene quindi ad essere uno strumento di gestione delle acque ed in senso lato degli usi del territorio. Il contratto di fiume trova fondamento in un accordo o meglio in un'intesa, sulla base di valori condivisi di rispetto, coordinamento, sostenibilità, partecipazione, condivisione; in alcuni contratti di fiume si parla addirittura di impegno morale oltre che finanziario da parte degli attori interessati. A prima vista la struttura del contratto di fiume potrebbe disorientare per almeno due ragioni: da un lato si parla di contratto che come figura mutuata dal diritto civile evoca una multilateralità di contraenti equi-ordinati tra loro dall'altro la nozione di fiume. Con tale concetto si supera il concetto di "valle", di "monte" o di rive, concetti tipici della pianificazione di bacino, ciò che si intende gestire è il fiume nella sua dinamicità in una visione coordinata con il territorio lungo il quale scorre.

Attraverso il contratto di fiume si possono attuare le prescrizioni poste dalla pianificazione di settore oppure concordare e pianificare tramite la programmazione negoziata che possono riguardare l'intero bacino ovvero concentrarsi su sottobacini.

I contratti di fiume sono sicuramente l'istituto di base volontaristica tra Pubblica Amministrazione e privati più importante all'interno della parte III del Codice dell'ambiente, ciò anche in ragione del fatto che vi è un intero articolo dedicato e non solo un accenno contenuto in altre disposizioni, ma sicuramente non è l'unico.

In accordo con le premesse metodologiche del presente lavoro, il cui primo obiettivo di ricerca è di cercare quante più fattispecie possibili di accordi tra privati ed enti pubblici, si devono segnalare altre norme rilevanti in tema di accordi aventi ad oggetto corpi idrici.

Innanzitutto, si ha l'art. 70 c.a. che prevede la possibilità di co-pianificare i programmi di intervento, di cui al precedente art. 69 c.a., il cui obiettivo è di attuare i Piani di bacino per il triennio successivo. Dal punto di vista procedurale merita una menzione l'art. 70, comma 3 c.a. che prevede l'invio dell'accordo al Ministero dell'Economia e delle Finanze laddove si preveda l'utilizzo di denaro pubblico al fine di poter preventivamente correttamente nel bilancio. Questa norma, peraltro, pare anche espressione di un principio generale. L'accordo in parola pare confermare l'ambiguità espressa in tema di contratti di fiume che possono porsi su un livello meramente attuativo o addirittura possono servire a co-pianificare insieme alla Pubblica Amministrazione.

Previsione quasi superflua è quella di cui all'art. 75, comma 9 c.a. con cui si disciplina la possibilità per i consorzi di bonifica e di irrigazione di concludere accordi con le competenti Autorità al fine di porre in essere azioni di salvaguardia ambientale o di risanamento delle acque, per la loro utilizzazione irrigua, per la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e per la fitodepurazione. In realtà, da quanto detto precedentemente e da talune norme dalla portata applicativa amplissima già si poteva ritenere ammissibile un accordo di questo tipo.

Altra norma dalla portata espansiva sostanzialmente illimitata è l'art. 101, comma 10 c.a. che prevede che "Le Autorità competenti possono promuovere e stipulare accordi e contratti di programma con soggetti economici interessati, al fine di favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione, con la possibilità di ricorrere a strumenti economici, di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi e di fissare, per le sostanze ritenute utili, limiti agli scarichi in deroga alla disciplina generale, nel rispetto comunque delle norme comunitarie e delle misure necessarie al conseguimento

degli obiettivi di qualità”. Come nelle prime norme analizzate, anche in questo caso la platea di soggetti è vastissima, così come gli obiettivi che si possono raggiungere.

Non prevedendo la norma indicazioni di dettaglio né aspetti procedurali, l'unica menzione degna di nota è quella per cui esplicitamente vengono presi in considerazione i privati, ossia i soggetti economici interessati all'utilizzo efficiente delle acque. Peraltro, come già più volte detto, si deve ritenere non preclusiva una disposizione di un simile tenore letterale, nel senso che anche soggetti non portatori di interessi economia ma “meramente” ecologici potrebbero partecipare all'accordo per definirne il contenuto.

L'ultima fattispecie prevista dal Codice dell'ambiente è l'art. 158, comma 1 c.a. è connotata da una causa essenzialmente di coordinamento, in quanto si prevede un accordo di programma tra le Regioni interessate allorché esse debbano regolare l'utilizzo di corpi idrici di interesse, appunto comune.

3. La bonifica di siti inquinati: tra accordi di programma e transazioni, tra diritto pubblico e diritto privato

3.1. Cenni sulla disciplina e sulla procedura di bonifica

Il tema delle bonifiche in Italia ha costituito storicamente un momento di riflessione importante per il nostro Paese, dovuto principalmente al ritardo con cui ci si è dotato di una normativa efficace sul tema e alla diffusione territoriale di questo fenomeno³⁰². Nonostante i più recenti *report* scientifici

³⁰² In tema di bonifiche dei siti inquinati, nell'ampia bibliografia, si può rinviare a M. RUSSO, *Chi inquina paga? La multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, pp. 889 ss.; R. R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del 'chi inquina paga' al criterio oggettivo del 'chi è proprietario paga'?*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, pp. 3 ss.; M. FERMEGLIA, *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, pp. 1591 ss.; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi ambientali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 1511 ss.; F. GRASSI, *Bonifica ambientale di siti contaminati*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 424 ss.; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., I, 443 ss.; S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, ivi, pp. 687 ss.; G. ACQUARONE, *L'accertamento del danno ambientale*, in AA.VV., *Tratt. Dir. Amb.*,

affermino un leggero miglioramento rispetto al passato³⁰³, la vastità della presenza di siti inquinati è un fenomeno di primaria importanza, anzi, di primaria preoccupazione, soprattutto a fronte di un quadro legislativo che certamente non brilla per chiarezza³⁰⁴.

Si possono individuare tre fasi dello sviluppo normativo dell'istituto della bonifica³⁰⁵. La prima fase coincide con il primo provvedimento

cit., pp. 371 ss.; pp. 371 ss.; A. SACCHI, *Profili civilistici*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, I, Padova, 2012, pp. 331 ss.; R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l'ambiente?*, in *Urb. app.*, 2014, pp. 967 ss.; L. COSTATO, F. PELLIZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente: d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Padova, 2012, pp. 239-254; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, pp. 1 ss.; A. AMOROSO, *Nuovi rilievi sull'attività volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, pp. 318 ss.; F. GOISIS, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm.-CdS.*, 2004, 2, 567 ss.; R. LOMBARDI, *Il problema dell'individuazione dei soggetti coinvolti nell'attività di bonifica dei siti contaminati*, in P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2002, p. 111.

In giurisprudenza, si veda recentemente Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10, in *Riv. giur. edil.*, 2019, pp. 27 ss., nota di R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*.

³⁰³ Il riferimento è al recente report a cura di ISPRA, *Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: secondo rapporto sui dati regionali, n. 387/2023*, disponibile al seguente indirizzo: https://www.isprambiente.gov.it/files/2023/pubblicazioni/rapporti/raporto_387_23_completo.pdf, in particolare pp. 183 ss. in cui si afferma come rispetto al dato precedente dell'anno 2020 di 46.177 ettari vi è stata una riduzione di circa 20.000 ettari dovuta sia alla riduzione del numero di procedimenti per i quali sono registrate le superfici, sia alla contrazione del 10% della superficie media per procedimento. I siti contaminati in Italia sono 3.467, in diminuzione rispetto ai dati trasmessi nel 2020, sia in termini assoluti che percentuali e di questi circa il 79% dei siti contaminati si trova in fase di bonifica. Le superfici definite a livello nazionale con i dati 2021 risentono della disomogeneità a livello nazionale e sono condizionate dai dati delle Regioni Lombardia e Toscana che da sole costituiscono il 91% delle superfici amministrative e il 70% di quelle tecniche. Inoltre, merita di essere segnalato come un quarto delle superfici sottoposte a vincolo amministrativo è inferiore ai 1.000 mq, la metà delle superfici è inferiore ai 3.000 mq, i tre quarti delle superfici sono inferiori a 1,3 ettari.

³⁰⁴ Come segnalano, tra gli altri, G. GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2016, p. 26.

³⁰⁵ In dottrina non sono mancate ricostruzioni di carattere generale dell'istituto. Prima del Codice dell'ambiente si veda F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001; P. M. VIPIANA (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. Aspetti problematici*, Padova, 2002. Più di recente F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in DELL'ANNO-PICOZZA (a cura di), *Tratt. dir. dell'amb.*, Padova, 2013, II, pp. 273 ss.; S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in FERRARA-SANDULLI (a cura di) *Tratt. dir. dell'amb.*, Milano, 2014, II, pp. 687 ss.

normativo in materia, ossia la cd. legge Ronchi, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in particolare all'art. 17, a cui ha fatto seguito il d.m. n. 471 del 1999. Tale disciplina era fortemente lacunosa e inadeguata a far fronte alla portata dell'emergenza, specialmente in quegli anni. La fase successiva è costituita dall'emanazione del Codice dell'ambiente che disciplinava la bonifica agli artt. 239 ss. in maniera organica e complessiva, la cui normativa relativa alle bonifiche si può suddividere in due procedimenti "base"³⁰⁶: quello di cui all'art. 242 c.a. per le bonifiche di interesse regionale e quello di cui all'art. 252 c.a. per i siti di interesse nazionale (SIN).

L'ultima fase, che è quella attuale, si potrebbe definire la fase delle riforme in cui, appunto, il Codice dell'ambiente viene riformato attraverso vari provvedimenti, come il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e d.l. 24 giugno 2014, n. 91, art. 13, comma 1, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 114 (cd. decreto "competitività"). Gli interventi che caratterizzano quest'ultimo periodo sono stati sia di carattere generale, come l'introduzione di una procedura semplificata di carattere generale applicabile cioè sia ai siti di interesse nazionale che a quelli di interesse regionale, ma anche di natura più puntuale, con l'obiettivo in taluni casi di semplificare le diverse tipologie di procedimenti di bonifica o, addirittura, la definizione delle procedure non ancora concluse.

Innanzitutto, l'impostazione del Codice dell'ambiente è quella di distinguere tra sito potenzialmente contaminato e sito inquinato. Per ciascun sito si verifica se si possa rientrare nella prima categoria, ossia un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati risultano, in base ad una tabella predefinita, superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) ai sensi dell'art. 240, comma 1 lett. b) c.a. Il primo è il sito per cui si ritiene necessario procedere ad analisi di rischio per comprendere se vi sia necessità o meno di effettuare interventi per riportare l'inquinamento a livello accettabile. Il secondo, invece, è un sito allorquando, a seguito delle analisi svolte, risultino superati i valori concentrazione soglia di rischio (CSR) così come determinati a seguito dell'applicazione della procedura di analisi di rischio sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. e) c.a. Solo in caso di superamento dei valori CSR il sito si definisce inquinato, altrimenti si

³⁰⁶ In questo senso G. GARZIA, *Emergenze ambientali*, cit., p. 26.

ritengono i valori di inquinamento sottosoglia come accettabili, con nessuna conseguenza giuridica.

Ciò posto, il procedimento di bonifica è molto complesso, forse eccessivamente. La farraginosità del sistema è imputabile essenzialmente ai numerosi enti pubblici che devono intervenire³⁰⁷ e alla procedura molto articolata, la quale può giungere ad avere fino a otto distinte fasi, qui riassunte brevemente³⁰⁸: a) adozione volontaria da parte del soggetto inquinante, ossia il responsabile della contaminazione, delle misure di prevenzione al fine di evitare l'aggravamento del danno e cercare di contenerlo, con contestuale relativa comunicazione alle diverse autorità competenti; b) analisi per verificare i valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC); c) ulteriore comunicazione alle Pubbliche Amministrazioni competenti e contestuale presentazione del piano di caratterizzazione; d) eventuale approvazione da parte della Regione del predetto piano, previa convocazione della conferenza di servizi; e) analisi dei valori CSR e approvazione del documento di

³⁰⁷ Di diversa opinione pare essere P. PORTALURI, *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in *giustiziaamministrativa.it*, il quale afferma che la moltitudine di soggetti coinvolti nel procedimenti ambientali è coerente con il sistema di *governance* ambientale delineato dall'art. 3-ter, comma 1 c.a. ai sensi del quale "la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private", cioè con un sistema ambientale caratterizzato non da rapporti di natura verticistica tra enti ma da una collaborazione orizzontale tra i diversi poteri pubblici. Ciò posto, all'interno del procedimento di bonifica un ruolo centrale è giocato dalle Regioni, le quali principalmente devono autorizzare tutti gli atti fondamentali della procedura, come ad esempio piano di caratterizzazione, piano di monitoraggio e progetto di bonifica, e devono convocare la conferenza di servizi, come emerge dall'art. 242, commi 3, 4, e 7 c.a. Le Province, invece, hanno una funzione di controllo, come affermato da S. GRASSI, *La bonifica dei siti*, cit., p. 697; G. GARZIA, *Emergenza ambientale*, cit., p. 30, in quanto hanno il compito di identificare il responsabile del superamento dei valori di CSC e alla fine del procedimento devono emetterne l'atto conclusivo, ossia il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica. Infine, i Comuni *ex art.* 250 c.a. hanno il compito di agire in via sostitutiva in caso di inerzia dei soggetti responsabili della contaminazione, del proprietario o del gestore o di altri soggetti interessati.

³⁰⁸ Sul punto si rinvia alla analitica trattazione di F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, cit., p. 311 ss.; G. GARZIA, *Emergenze ambientali*, cit., p. 29 ritiene che sono quattro gli elementi che caratterizzano in modo più significativo il procedimento di bonifica previsto dagli artt. 242 ss. c.a. a) la previsione di "strumenti" preventivi in grado a far fronte ad una possibile situazione di emergenza; b) un sistema di competenze di carattere trasversale, capace, quindi, di coinvolgere una pluralità di soggetti pubblici; c) il ruolo di primo piano che assume nell'ambito del procedimento la conferenza di servizi; d) infine, l'importanza degli accertamenti e, più in generale, delle funzioni di carattere tecnico-scientifico.

analisi del rischio da parte della conferenza di servizi; f) concreta progettazione e presentazione del relativo piano contenente gli interventi da attuarsi che possono essere di bonifica o di messa in sicurezza; g) analogamente a quanto visto *sub d*), eventuale approvazione del piano e degli interventi da parte della regione previa convocazione della conferenza di servizi; h) infine, esecuzione degli interventi pianificati al cui termine seguirà successivamente il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica da parte della provincia³⁰⁹.

Il Codice dell'ambiente, come si analizzerà meglio trattando della responsabilità ambientale, distingue tra misure di prevenzione e misure di messa in sicurezza del sito contaminato, a seconda di quando devono essere attuati i comportamenti virtuosi rispetto all'evento lesivo dell'ambiente³¹⁰. In particolare, essendo misure dirette a prevenire un evento – l'inquinamento del sito – è evidente che lo stesso non si sia ancora verificato³¹¹.

L'art. 242 c.a. impone l'adozione di misure di prevenzione, ossia le misure che riportino il sito contaminato a una situazione di sicurezza³¹²,

³⁰⁹ La “variante” principale rispetto allo schema procedimentale di cui all'art. 242 c.a. si ha, ai sensi dell'art. 244 c.a., nell'ipotesi in cui non è il responsabile della contaminazione che si attiva per porre in essere le misure di prevenzione, bensì sono le stesse Pubbliche Amministrazioni che, nell'esercizio delle proprie funzioni, individuano un sito nel quale i livelli di contaminazione sono superiori ai valori CSC. In tale caso esse hanno l'obbligo di darne comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti; la provincia, ricevuta la comunicazione, dovrà diffidare, con ordinanza motivata, il responsabile della contaminazione a provvedere.

³¹⁰ Ai fini della presente trattazione non è necessario approfondire ulteriormente la questione ma, in realtà, il Codice dell'ambiente delinea altre categorie di attività, come le misure di messa in sicurezza d'urgenza, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. m-t) c.a., ossia attività urgenti e immediate per fronteggiare un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, misure di messa in sicurezza permanente od operativa, ai sensi delle lett. o-n), le prime sono misure alternative alla bonifica che consistono nell'isolamento delle fonti inquinanti allorché non sia possibile o sia eccessivamente oneroso riportate i valori limite delle CSC ai livelli delle CSR e le seconde sono attività di bonifica compatibili con la prosecuzione dell'impresa per garantire la sicurezza dei lavoratori e dell'ambiente, nell'ottica di un evidente contemperamento tra diverse istanze e diversi valori.

³¹¹ L. BUTTI, F. PERES, *Il codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 1944. Del resto, lo stesso art. 240 c.a. fa esplicitamente riferimento ad un possibile rischio di danno sanitario e ambientale “in un prossimo futuro”

³¹² Le misure di prevenzione consistono in tutte quelle possibili iniziative “per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno

rispetto ad una possibile situazione di emergenza derivante o dal possibile verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito o anche rispetto all'aggravamento di contaminazioni storiche, ossia di contaminazioni che sono già state fatte. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 242 e 245, comma 2 c.a. i soggetti obbligati all'adozione di questi comportamenti sono sia il responsabile dell'inquinamento, sia il proprietario o il gestore dell'area³¹³, a differenza di quanto si esaminerà in tema di misure di messa in sicurezza e degli orientamenti giurisprudenziali che si sono susseguiti.

3.2. Cenni sulla responsabilità ambientale

La responsabilità ambientale, come già detto, è un istituto molto studiato, poiché disciplina una peculiare forma di responsabilità civile³¹⁴ ed è

sotto il profilo sanitario o ambientale in un prossimo futuro, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia” ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. i) c.a.

³¹³ Scrive G. GARZIA, *Emergenza ambientale*, cit., p. 30 che la norma in commento trattata di una “[...] importante deroga rispetto ai principi generali sulla responsabilità è comunque giustificabile in considerazione del fatto che si tratta, come si è detto, di misure di carattere “preventivo” (e quindi non ripristinatorio) con cui si intende fare fronte a una «minaccia imminente per la salute o per l'ambiente» e che tali soggetti risultano essere titolari di un potere di uso/custodia sull'area stessa”. In realtà, sebbene non muti in nulla la disciplina né mutino le conseguenze applicative, non può condividersi questa ricostruzione in quanto non si ha una deroga al normale regime di responsabilità ma, anzi, ne costituisce un'applicazione diretta poiché si allinea con l'art. 2051 c.c. che sancisce che ciascuno è responsabile delle cose che ha in custodia; all'interno del perimetro della responsabilità delineato dalla norma da ultimo richiamata vi è anche il dovere di impedire eventi pregiudizievoli e di minimizzare le conseguenze di quelli che si sono già verificati, anche se non direttamente imputabili al soggetto agente.

³¹⁴ C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in AA.VV., *Principi europei e illecito ambientale*, A. D'ADDA, I. A. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), Torino, 2013, p. 113; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno all'ambiente e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 570 ss. E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, pp. 1 ss.; G. MARCATAJO, *Danno ambientale esistenziale*, Napoli, 2016, pp. 1 ss.; B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale*, Milano, 2005; ID., *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 1; ID., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 1; ID., *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 207. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente: l'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006;

disciplinata nella parte VI del Codice dell'ambiente e, in particolare, la trattazione deve aprirsi con l'analisi dell'art. 300 c.a., il quale definisce cosa s'intende per danno all'ambiente. Detto articolo, riproducendo quasi pedissequamente l'art. 2.2, direttiva 2004/35/CE di cui costituisce attuazione, afferma che costituisce danno all'ambiente "[...] qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". La disposizione successivamente prosegue specificando, forse in maniera superflua, come il danno ambientale sia altresì dato da un deterioramento rispetto alle condizioni originarie di specie e *habitat* naturali protetti, della flora e della fauna selvatiche, delle aree naturali protette, delle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate delle acque costiere del terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente³¹⁵.

Il Codice dell'ambiente identifica nell'"operatore" ai sensi dell'art. 308, comma 1 c.a. il soggetto che deve sostenere "i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate secondo le disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto" e, ai sensi dell'art. 302, comma 4 c.a. come "qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività".

M. FRANZONI, *Il nuovo danno all'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2009, p. 785; U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, pp. 1 ss.; E. GALLO, *L'evoluzione sociale e giuridica del danno ambientale*, in *Amministrare*, 2010, p. 261. Con particolare riferimento ai criteri di riparazione del danno PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, 2010, p. 485; GIAMPIETRO, *Danno ambientale: breve disamina degli eterogenei criteri di risarcimento*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2010, p. 811. Tiene conto delle novità apportate dalla novella del 2009 (oggi abrogata) U. SALANITRO, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2010, p. 57.

³¹⁵ Peraltro, si può sottolineare come solo nell'ambito del danno al terreno il danno ambientale è preso in considerazione nella sua sfaccettatura di danno altresì per la salute umana anche se, tuttavia, da come emerge in più passi del presente lavoro, anche a seguito della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., oggi il danno all'ambiente è sempre un danno alla salute umana, costituendo entrambi due diritti fondamentali del nostro ordinamento.

Affinché si possa parlare di responsabilità ambientale, l'operatore deve realizzarlo mediante una qualsiasi condotta ai sensi dell'art. 311 c.a., non sono previste condotte tipiche ai fini dell'integrazione dell'illecito ambientale, nonostante la direttiva avesse un ambito applicativo più ristretto poiché all'art. 3, dir. 2004/35/CE si faceva rinvio a un elenco ben dettagliato di attività che potessero integrare gli estremi della responsabilità ambientale.

L'art. 299, comma 1 c.a. affida al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio una posizione centrale in materia di responsabilità ambientale, bonifica e strumenti consensuali per la definizione delle controversie. Specularmente, invece, viene notevolmente ridimensionata la legittimazione ad agire degli enti locali, così come delle associazioni ambientali e il loro ruolo viene limitato a una mera "collaborazione" e assistenza relativa a quanto il Ministero deciderà.

Come già si anticipava, in relazione agli interventi che devono essere realizzati al fine di tutelare l'ambiente, si deve distinguere tra misure di riparazione e misure di precauzione. A seguito di un lungo e complicato iter giurisprudenziale, amministrativo e civile³¹⁶, si può dire oggi di dover

³¹⁶ L'orientamento oggi superato si richiamava al principio di precauzione e ammetteva, invece, l'inerenza (anche) delle misure di riparazione a quelle di prevenzione gravanti anche sul proprietario (o detentore) in quanto tale. Con riferimento alla posizione del curatore fallimentare, si può rinviare a M. GALLETTI, *Abbandono di rifiuti e obblighi di bonifica in capo al detentore qualificato tra normativa ambientale e disciplina concorsuale*, nota a Cons. stato, 14 marzo 2022, n. 1763, in *Jus civile*, 2022, pp. 1023 ss. Né potrebbe giustificarsi, neanche sulla scorta dell'art. 16, dir. n. 2004/35/CE, una disciplina più rigorosa in assenza di una base domestica, alla stregua della nota pronuncia della Corte di Giustizia, con la quale si è chiarito come la citata direttiva non osta ad una normativa nazionale che non consenta all'autorità competente, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione (o di ottenere da quest'ultimo le misure di prevenzione o riparazione), di imporre l'esecuzione al proprietario non responsabile, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati in sostituzione, nei limiti del valore di mercato del sito. Con la pronuncia del 4 marzo 2015, in C-534/13, la CGUE, a seguito di rinvio pregiudiziale da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Cons. stato, ad. plen., 25 novembre 2013, n. 21, in *Giur. it.*, 2014, pp. 4 ss., con nota di P. VIPIANA, *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva dell'Adunanza Plenaria sull'interpretazione della normativa italiana*, e Cons. stato, ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25, in *Urb. app.*, 2014, pp. 432 ss., con nota di C. CARRERA, *Chi non inquina deve pagare?*), aveva chiarito, in termini più generali, come il disposto di cui all'art. 191, par. 2, TFUE, non potesse essere invocato, in via diretta, dalle autorità competenti in materia ambientale al fine di imporre misure di prevenzione e riparazione, in assenza di un fondamento giuridico nazionale, ritenendo, al contempo, conforme alla dir. 2004/35/CE la disciplina di cui agli artt. 240 c.a. nella parte in cui "[...] non prevede l'imposizione al proprietario, il quale non sia responsabile della contaminazione

distinguere nettamente il perimetro soggettivo delle due categorie. L'operatore è obbligato a tenere le misure di riparazione di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p) c.a. mentre ai sensi dell'art. 245, comma 2 c.a. il proprietario è obbligato a tenere le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i c.a. che si trovi nella disponibilità materiale del sito inquinato. Il coinvolgimento soggetti estranei e, quindi, diversi dal responsabile dell'inquinamento è stato ideato dal legislatore in un'ottica di "oggettivizzazione" della tutela ambientale con la finalità di procedere alla realizzazione degli interventi ritenuti più urgenti e, in seguito, anche alla bonifica vera e propria, previa verificato dello stato del sito³¹⁷.

L'assimilazione che veniva precedentemente fatta non aveva riscontro in una base normativa interna, né, tantomeno, nella direttiva 2004/33/CE, in quanto non si rinveniva alcun obbligo del proprietario, ove non sia autore della condotta contaminante, di adottare interventi di messa in sicurezza d'emergenza³¹⁸. Nemmeno è possibile richiamare la previsione di cui all'art. 2051 c.c. in ragione del carattere speciale e derogatorio della responsabilità ambientale, nell'ambito della quale si trasfigura il modello di cui all'art. 2050 c.c., secondo caratteristiche del tutto peculiari³¹⁹.

La finalità della responsabilità ambientale, così come attualmente disciplinata nel nostro ordinamento, è di tipo riparatorio, finalizzata a ripristinare l'ecosistema precedente e in ciò distinguendosi dal tradizionale paradigma della responsabilità civile, avente una funzione sostanzialmente risarcitoria e compensativa dell'utilità persa.

Proprio da quest'ultima riflessione scaturiscono gli aspetti più problematici della responsabilità ambientale che sono collegati alla legittimazione attiva o meno di altri soggetti privati in forma associata o meno o soggetti pubblici ad agire per il risarcimento cumulativamente rispetto alla concorrente legittimazione del Ministero dell'ambiente. È comune l'affermazione

del sito di sua proprietà, dell'obbligo di realizzare le necessarie misure di prevenzione e di riparazione".

³¹⁷ R. LEONARDI, *La responsabilità*, cit., pp. 12 ss.

³¹⁸ Come correttamente sottolinea M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, pp. 579 ss.

³¹⁹ Sul punto, si rinvia, più in generale, alle considerazioni di V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, pp. 657 ss.; con particolare riferimento al rapporto tra ambiente e tutela della salute, nella duplice dimensione collettiva ed individuale, R. TOMMASINI, *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 1988, pp. 652 ss.

per cui il danno all'ambiente si estrinsechi in una triplice dimensione: una pubblica, intesa quale lesione della funzione di tutela spettante alle istituzioni centrali e periferiche; una collettiva, intesa nel senso di una lesione al diritto dell'ambiente che pregiudica plurime articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; una dimensione personale, quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente riconducibile a ogni individuo *uti singuli* e non in una formazione sociale³²⁰.

Proprio attribuendo rilevanza alle differenti forme di responsabilità, ambientale o civile *ex artt.* 2043 ss. c.c. e, dunque, ai differenti interessi sottesi e tutelati da questi istituti, si può correttamente comprendere la loro possibile coesistenza.

Il punto di partenza è il dato legislativo prima citato che attribuisce una posizione di assoluta preminenza al Ministero dell'ambiente, titolare della legittimazione attiva ad esperire l'azione di responsabilità ambientale e, in altre parole, titolare della funzione amministrativa di conservare e recuperare le risorse ambientali. Il Ministero è onerato di ripristinare i valori perduti sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo che la risorsa avrebbe dovuto mantenere per soddisfare gli interessi della collettività³²¹.

In questa prospettiva, si ammette l'applicazione della disciplina risarcitoria in caso di violazione di interessi collettivi diversi da quelli ambientali, non avendo rilievo in questo caso l'attribuzione esclusiva della legittimazione attiva al Ministero, posizione che ha ottenuto anche l'avallo della Corte costituzionale³²². La casistica da questo punto di vista può essere estremamente varia, si pensi alla possibile legittimazione ad agire, sempre a titolo aquiliano, da parte del Ministero per i beni culturali e ambientali per il caso di la distruzione dei beni paesistici, essendo violati interessi collettivi

³²⁰ Si veda in questo senso U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 248 e la giurisprudenza richiamata alla nota 7.

³²¹ U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove legg. civ. comm.*, 2013, pp. 805 ss.

³²² Si veda Corte. cost., 1 giugno 2016, n. 126 secondo la quale nell'impianto originario della disciplina della responsabilità ambientale essa avrebbe una funzione risarcitoria, similmente al modello della responsabilità extracontrattuale, al contrario, la disciplina vigente, più aderente alla disciplina comunitaria, avrebbe una funzione essenzialmente riparatoria, finalizzata alla ricostituzione del bene ambientale compromesso. La funzione amministrativa recuperatoria e ripristinatoria delle risorse ambientali spetterebbe esclusivamente allo Stato "al fine di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà", atteso che il livello di tutela non può variare da zona a zona e considerato il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici".

diversi da quelli ambientali. Inoltre, in maniera forse più eversiva, non si può neanche escludere che la funzione di conservare le risorse naturali e di ripristinarle sia affidata legislativamente ad altri soggetti pubblici oltre al Ministero, comi agli enti preposti alla tutela delle aree protette, agli enti deputati alla conservazione e al miglioramento dei profili qualitativi e quantitativi dei corpi idrici o ancora agli enti territoriali, competenti a disporre le riparazioni previste dalla materia della bonifica dei suoli e delle acque contaminate i quali mantengono il diritto a fare valere una specifica e autonoma pretesa risarcitoria – non riparatoria³²³. Anche i privati nella loro individualità potrebbero agire in via extracontrattuale e cumulativamente rispetto all'azione del Ministero dell'ambiente, poiché differenti sarebbero i beni giuridici lesi; infatti la più recente giurisprudenza di legittimità riconosce l'ammissibilità di un risarcimento del danno esistenziale quale conseguenza della violazione del diritto al riposo e/o alla tranquillità domestica e familiare, intesi quali componenti del diritto alla vita privata e familiare³²⁴. Infine, con

³²³ U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 256 sottolinea come, in realtà “[...] sia venuta meno la legittimazione degli enti territoriali quali soggetti esponenziali delle collettività, senza escludere che taluni enti, per continuare a svolgere efficacemente le proprie funzioni di conservazione delle risorse, siano comunque legittimati ad agire per il risarcimento del danno ambientale”.

³²⁴ Cass., SS.UU., 21 febbraio 2002, n. 11059, in *Riv. giur. amb.*, 2002, pp. 947 ss., con nota di B. POZZO, in *Corr. giur.*, 2002, p. 461 ss.; Cass. 13 maggio 2009, n. 11059, in *Giust. civ.*, 2010, pp. 93 ss., con nota di P. FIMIANI, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 1008 ss., con nota di E. POMINI. La giurisprudenza relativa al caso dell'esoncazione del Seveso che ha causato la nuda tossica dell'ICMESA, in accordo ai più moderni principi generali della responsabilità civile, ha riconosciuto il risarcimento del danno solo a favore di quei soggetti che precedentemente all'evento dannoso erano sottoposti e controlli medici frequenti, ciò in quanto l'aumento della probabilità di insorgenze tumorali fa emergere l'incidenza dell'illecito sulla sfera di autonomia dei soggetti, sulla libertà di movimento, quale profilo del diritto alla vita privata. U. SALANITRO, *I profili non patrimoniali del danno ambientale*, in AA.VV., *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, S. PATTI (diretto da), S. DELLE MONACHE (a cura di), vol. IV, Torino, 2010, pp. 613 ss.; C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino 2010, pp. 138 ss.

In senso opposto si può notare il precedente e più risalente orientamento di legittimità, in tempi in cui la sensibilità verso certe tematiche erano senz'altro differente, sulla medesima vicenda, avevano negato il risarcimento in mancanza di un danno alla salute Cass. 24 maggio 1997, n. 4631, in *Corr. giur.*, 1997, I, p. 1172; Cass. 20 giugno 1997, n. 5530, in *Danno e resp.*, 1997, p. 711. Sul tema si veda anche la giurisprudenza CEDU per la violazione dell'art. 8 relativo alla tutela della vita privata Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 10 gennaio 2012, Di Sarno e altro c. Italia, in *Riv. giur. amb.*, 2012, pp. 407 ss.

riferimento ad enti locali e associazioni ambientaliste, la giurisprudenza ha riconosciuto la possibilità di chiedere il risarcimento del danno ambientale nella sua dimensione collettiva nella misura in cui sia lesa una delle prerogative che statutariamente lo stesso ente ha il compito di difendere e proteggere, ossia il diritto alla salubrità dell'ambiente nella sua dimensione collettiva³²⁵.

Al di fuori di queste ipotesi, come chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale³²⁶, i singoli e le collettività che non ritengano sufficienti o efficaci le misure di riparazione, che siano state imposte al responsabile, possono agire di fronte al giudice amministrativo lamentando la colpevole inerzia dell'attività del Ministero o l'esercizio scorretto dei poteri discrezionali di individuazione delle misure di riparazione chiedendo che venga emanata o integrata l'ordinanza ingiuntiva.

Passando al profilo più strettamente rimediabile, si distinguono le misure di riparazione primaria e complementare. Le prime comprendono tutte le misure che consentono di riportare le risorse naturali e/o i servizi danneggiati alle o verso le condizioni originarie. Le seconde, invece trovano il loro campo di applicazione quando le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino (o non possano tornare) nelle condizioni originarie e, quindi, dovranno essere realizzate tutte quelle iniziative che consentano di ottenere, anche in un sito alternativo (preferibilmente geograficamente collegato al sito danneggiato), un livello di risorse naturali e/o di servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito originario fosse stato alle condizioni originarie.

3.3. Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: la transazione

L'istituto della transazione ambientale, così come più volte modificato, è stato ampiamente studiato dalla dottrina³²⁷. In una prima e risalente fase

³²⁵ Cass. pen. 26 settembre 1996, n. 8699 in *Riv. pen.*, 1996, pp. 1210 ss.; Cass. pen. 28 marzo 2007, n. 20681, in *C. pen.*, 2008, pp. 2540 ss.; Cass. pen. 11 marzo 2009, n. 19883, in www.insexplorer.it.

³²⁶ Si veda la già citata Corte cost. n. 126/2016.

³²⁷ Sul tema la bibliografia specialistica è sconfinata, *ex multis* si vedano P.A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2012, pp. 2491 ss.; S. OGGIANU, *ADR in materia ambientale: le transazioni globali*

storica si riteneva che la Pubblica Amministrazione non potesse concludere *tout court* transazioni, salvo che nell'ambito di rapporti giuridici integralmente assoggettati alla disciplina privatistica³²⁸.

Oggi, all'opposto, i rapporti giuridici della Pubblica Amministrazione si ritengono transigibili e, anzi, il ricorso a tale meccanismo viene caldeggiato dal legislatore tramite diverse disposizioni nei vari settori del diritto amministrativo, sia per evitare i tempi lunghi dei giudizi sia per conseguire un più stabile assetto di interessi. Il tutto anche nell'ottica di un approccio più collaborativo e partecipato con i cittadini.

L'istituto, introdotto per la prima volta dal cd. decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), nasce in risposta ad un'esigenza più volte ribadita anche a livello europeo. Successivamente la transazione ambientale come "globale" era già stata disciplinata per la prima volta dall'art. 2 d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2009, n. 13. Successivamente la materia è stata disciplinata dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221 che ha introdotto l'art. 306-bis c.a. Detta innovazione legislativa consente di allineare ulteriormente il sistema di responsabilità per danno ambientale ai principi di derivazione europea³²⁹, ciò in quanto era stato già

(art. 2 d.l. n. 208/2008), in *Ianus*, 2010, p. 2; F. FONDERICO, *Alla ricerca della "pietra filosofale": bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, pp. 917 ss.; F. SCARDINA, *Sulla cd. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 203; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 707; I. LUCATI, "Transazioni globali" per il risarcimento del danno ambientale, in *Resp. civ.*, 2009, pp. 285 ss.; M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 749 ss.; e più recentemente si vedano M. MELI, *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica e riparazione del danno ambientale concernenti i siti di interesse nazionale (L. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2016, pp. 456 ss.; U. SALANITRO, *Dal "contratto" all'"accordo": la riforma della "transazione" ambientale*, in *Giustizia civile*, 2017, pp. 405 ss.; E. MINERVINI, *Le nuove ADR in materia ambientale: la mediazione e la transazione*, in M. PENNASILICO (a cura di) *Contratto e ambiente*, cit., p. 265 ss.; M. FERMEGLIA, *La Cassazione delinea il nuovo statuto del danno ambientale*, in *Nuova. giur. civ. comm.*, 2016, pp. 1109 ss.; E. QUARANTA, M. CAVANNA, *La nuova transazione ambientale: il legislatore sparpaglia le carte?*, in *Amb. & svil.*, 2016, pp. 262 ss.; M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019, pp. 1 ss.

³²⁸ È d'obbligo ricordare il saggio di E. GUICCIARDI, *Le transazioni degli enti pubblici*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936, pp. 64 e 205, che propendeva già per una ampia utilizzazione dell'istituto. Il tema è ripreso da G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattivi (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 223 ss.

³²⁹ Come sottolineato da M. MELI, *La nuova disciplina*, cit., p. 470; U. SALANITRO, *Dal "contratto"*, cit., p. 406.

evidenziato come l'istituto della transazione, così come disciplinato antecedentemente alla riforma, non fosse in linea con i principi europei in quanto privilegiava una forma di liquidazione monetaria del danno all'ambiente piuttosto che il suo ripristino, consentendo di fare cassa senza, tuttavia, ripristinare gli ecosistemi danneggiati, fulcro di tutta il sistema di responsabilità ambientale³³⁰.

L'art. 306-bis c.a. non ha una portata applicativa generalizzata, in quanto riguarda soltanto i Siti di Interesse Nazionale (SIN), ossia, ai sensi dell'art. 252 c.a., "porzioni di territorio da bonificare che meritano particolare attenzione per le caratteristiche del sito, la quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, l'impatto dell'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali". L'origine dei SIN deriva dall'utilizzo che è stato fatto dei siti oggi inquinati da parte delle diverse attività industriali che si sono susseguite negli anni, compromettendo l'utilizzo delle risorse naturali e paesaggistiche e creando delle vere e proprie emergenze sanitarie e, tuttavia, sono meritevoli di una particolare disciplina poiché vi sono insediati dei poli produttivi costituenti una parte importante dell'industria chimica, della petrolchimica, della siderurgia e della produzione di energia termoelettrica, dando luogo all'esigenza di coniugare istanze ambientali con istanze economiche, il tutto nell'ottica di una transizione ecologica e di una riconversione industriale al fine di aumentare la capacità di attrarre nuovi investimenti.

Riprendendo la distinzione prima tracciata tra misure di prevenzione e misure di riparazione, l'art. 245 c.a. sancisce che gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili e che nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile e comunque non vi provveda il proprietario del sito contaminato – sebbene a ciò non tenuto – gli interventi sono predisposti dalla Pubblica Amministrazione competente, che nel caso che si sta analizzando è il Ministero dell'ambiente ex art. 252, comma 5 c.a. Il Ministero, successivamente, potrà poi agire per il recupero delle spese nei confronti del responsabile o, entro i limiti dell'ingiustificato arricchimento, nei confronti del proprietario dell'area. Tale ultima previsione sembrerebbe far quadrare il cerchio ma, al contrario, essa si deve

³³⁰ Per tutti, P. DELL'ANNO, E. OCCHIENA, *L'indennizzo mette in ombra la bonifica*, in *Il Sole24ore*, 27 febbraio 2009, p. 33.

scontrare con la realtà: infatti, non sempre è facile individuare il responsabile dell'inquinamento e la Pubblica Amministrazione non ha fondi a sufficienza per farsi carico di queste procedure, creandosi così, di fatto, uno stallo nella loro adozione.

La situazione, in concreto, è ulteriormente complicata dal fatto che i SIN sono territori prevalentemente interessati da contaminazioni storiche in cui non è più possibile individuare il responsabile con la conseguenza, come visto, che la Pubblica Amministrazione si deve accollare i costi delle operazioni di bonifica³³¹.

È da segnalare come il legislatore opportunamente non distingue tra responsabile della contaminazione, proprietario incolpevole o semplice utilizzatore delle aree, perseguendo la chiara intenzione di fornire alle parti, a qualunque titolo coinvolte, una via alternativa per la risoluzione dei conflitti, nell'ottica prima segnalata di deflazione del contenzioso e di amministrazione condivisa.

A tale previsione si ricollega anche il mutamento *ex art.* 306-bis c.a. circa il potere di iniziativa, infatti nella normativa precedente essa era rimessa al Ministero dell'ambiente, contribuendo a rafforzarne la posizione centrale. Oggi, al contrario, il potere di iniziativa compete al soggetto nei cui confronti è stata avviata una delle procedure di cui sopra.

Nel caso l'azione del Ministero sia intentata nei confronti di più soggetti concorrenti, ai sensi dell'art. 306-bis, comma 2, lett. f) c.a., la proposta di transazione può essere formulata anche da alcuni di essi soltanto con riferimento all'intera obbligazione, salvo il regresso nei confronti degli altri concorrenti. La norma si distacca sensibilmente dalla corrispondente fattispecie disciplinata nel Codice civile all'art. 1304 c.c. che prevede l'inesistibilità degli effetti della transazione conclusa da uno dei soggetti obbligati, salva la facoltà di volerne profittare. La *ratio* della divergenza di disciplina è da ravvisarsi nell'ottica degli obiettivi di matrice europea, ossia dare priorità al ripristino ambientale a discapito di altri interessi ritenuti meno meritevoli di tutela, come, in questo caso, la protezione dell'intangibilità della sfera giuridica altrui.

³³¹ Scrive M. MELI, *La nuova disciplina*, cit., p. 463 come oramai “[...] l'inquinamento non rappresenta un costo sociale dell'odierna produzione; per di più, diversi operatori economici si sono succeduti nel tempo, con la conseguenza che gli attuali proprietari e/o utilizzatori delle aree non necessariamente coincidono con i responsabili del passato”.

In relazione al contenuto dell'accordo l'art. 306-bis c.a. innova profondamente la disciplina allineandosi al sistema di responsabilità definito dal legislatore europeo che abbandona l'idea del risarcimento per equivalente con l'obiettivo di ripristinare effettivamente le risorse ecologiche del sito inquinato.

L'art. 306-bis, comma 2 c.a. stabilisce che la proposta di transazione deve: a) individuare gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa; b) ove sia formulata per la riparazione compensativa, tenere conto del tempo necessario per conseguire l'obiettivo della riparazione primaria o della riparazione primaria e complementare; c) ove i criteri risorsa-risorsa e servizio-servizio non siano applicabili per la determinazione delle misure complementari e compensative, la proposta deve contenere una liquidazione del danno mediante una valutazione economica. È stato correttamente scritto come anche nell'ipotesi *sub c)*, che riprende una forma di compensazione monetaria, "Nell'ottica del legislatore europeo non dovrebbe, nemmeno in questo caso, trattarsi di "una compensazione finanziaria al pubblico". L'obiettivo sarebbe piuttosto quello di "compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino". In particolare, esse dovrebbero consistere in ulteriori miglioramenti alle specie e agli *habitat* naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo"³³².

Non è da accogliere la preoccupazione per cui avvicinando il contenuto della transazione al contenuto della condanna che tramite la stessa si andrebbe ad evitare, tale istituto diverrebbe superfluo di fatto con la conseguenza che ci sarebbero margini minori per una trattativa concernente le "reciproche concessioni" che la legge ai sensi dell'art. 1965 c.c. eleva a elemento costitutivo della fattispecie³³³.

In realtà, il margine di negozialità della fattispecie, per così dire, risiederebbe nella concreta adozione delle possibili misure per il ripristino, comunque conformi all'allegato 3. Il Ministero, infatti, a seguito della presentazione della proposta transattiva, deciderà quali misure attuare in modo da conseguire il completo ripristino ambientale e valutando altresì l'opportunità di addivenire a un accordo con l'operatore interessato.

³³² M. MELI, *La nuova disciplina*, cit., p. 475.

³³³ M. MELI, *La nuova disciplina*, cit., p. 476.

La transazione ambientale solleva molti profili problematici anche dal punto di vista strettamente giuridico e non solo meramente fattuale di carenza delle risorse, come prima si accennava. I due principali sono la possibilità di transigere diritti ambientali e la natura giuridica di questo recente istituto³³⁴.

Partendo dalla transazione puramente civilistica si nota come l'art. 1966, comma 2 c.c. richiede che chi la pone in essere deve avere altresì la capacità e la possibilità di disporre dei diritti oggetto della lite.

Il Consiglio di Stato in un parere ha affermato che l'oggetto dell'accordo transattivo non è l'ambiente ma, al contrario, la menomazione dell'integrità ambientale è un fatto già storicamente avvenuto e la transazione diviene soltanto uno dei modi con cui si provvede alla sua riparazione³³⁵. In altre parole la transazione, intervenendo su un fatto storico oramai datosi, non incide sulla disponibilità del bene ambiente in sé e per sé, in quanto oramai già leso, ma interviene sulle modalità della sua doverosa riparazione.

La questione principale, che è anche uno dei *leitmotiv* di questa ricerca, è la natura giuridica della transazione di cui all'art. 306-bis c.a. poiché non è chiaro se essa sia assoggettabile integralmente alla disciplina civilistica o se sia riconducibile al paradigma generale dato dall'art. 11, l. 241/1990.

Il problema ancora una volta non è meramente dogmatico ma vi sono una pluralità di ricadute in punto di disciplina sottese alla qualificazione in un senso o in un altro. Innanzitutto, se trattasi di una transazione di diritto privato vuol dire che dovranno sussistere i medesimi presupposti e che produrrà anche i medesimi effetti, inoltre, in tal caso, non sarà possibile né il recesso per sopravvenute ragioni di pubblico interesse né, probabilmente, l'autotutela in caso di vizi del procedimento amministrativo.

Parte della dottrina ha negato alla radice la possibilità di conciliare il recesso riconosciuto alla Pubblica Amministrazione con l'effetto tipicamente

³³⁴ Per una disamina completa delle tematiche connesse alla transazione ambientale si può rinviare alla completa monografia di M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale"*, cit., pp. 1 ss.

³³⁵ Parere 18 maggio 2001, n. 426/01, in *Foro it.*, 2003, pp. 633 ss., con nota di M.P. GIRACCA, *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*. L'opinione ha trovato conferma anche da parte della Corte dei conti Parere 15 gennaio 2003, n. 1/03/P, che ha chiarito come il Ministero dell'ambiente sia competente alla stipula di detti accordi che costituiscono scelte di carattere politico esulanti dai compiti della dirigenza e sono da ricondurre al vertice politico-amministrativo.

preclusivo della transazione, giungendo così alla conclusione che trattasi di un contratto in senso privatistico³³⁶.

Viceversa, da altra parte della dottrina viene sostenuta questa compatibilità, sottolineando come gli interessi sottesi alla fattispecie siano integralmente di stampo pubblicistico e come la transazione conclusa con la Pubblica Amministrazione possa venire meno anche nelle fattispecie di impugnazione per vizi procedurali, non essendo quella del recesso l'unica ipotesi³³⁷.

Invece, in relazione ai presupposti della transazione, è stato detto che sia la lite che le reciproche concessioni ben vi sarebbero – almeno in linea tendenziale – nella fattispecie di cui all'art. 306-bis c.a., poiché trattasi di situazione in cui il Ministero ha già iniziato l'azione giudiziale nei confronti dei soggetti responsabili o meno.

3.4. Le fattispecie consensuali nelle procedure di bonifica: gli accordi di programma. Rilevi conclusivi

Sempre in tema di bonifica di siti inquinati esistono almeno altre tre fattispecie consensuali di accordi tra Pubblica Amministrazione e privati.

La prima è costituita dall'art. 246, comma 1 c.a. che consente ai soggetti "obbligati agli interventi [...] ed i soggetti altrimenti interessati hanno diritto di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante appositi accordi di programma [...]". L'art. 246, commi 2-3 c.a., invece, disciplina le ipotesi in cui rispettivamente vi sia da realizzare una contestuale bonifica di una pluralità di siti dislocati su tutto il territorio nazionale e il caso in cui vi sia una contestuale bonifica di una pluralità di siti dislocati su tutto il territorio nazionale o vi siano più soggetti interessati alla bonifica di un medesimo sito di interesse nazionale. La differenza tra gli ultimi due commi è sia nelle tempistiche, dodici mesi rispetto a diciotto, sia nelle Amministrazioni competenti, le Regioni rispetto al Ministro dell'ambiente e della tutela del

³³⁶ In questo senso si vedano P. CHIRULLI, P. STELLA RICHTER, *La transazione diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, pp. 867 ss.

³³⁷ U. SALANITRO, *Dal "contratto"*, cit., pp. 422 ss.; M. D'ORSOGNA, *Gli accordi transattivi*, in S. CIVITARESE, L. DEL FEDERICO (a cura di), *Azione amministrativa ed azione impositiva tra autorità e consenso*, Milano, 2010, pp. 217 ss.; F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2002, pp. 222 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale*, cit., p. 126.

territorio e del mare di concerto con i Ministri della salute e delle attività produttive, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Fin d'ora si può già notare come non si capisce quale possa essere la differenza fra l'espressione di cui al comma 2 "una pluralità di siti che interessano il territorio di più regioni" e quella di cui al comma 3 "una pluralità di siti dislocati su tutto il territorio nazionale". Non è effettivamente facile – e forse nemmeno risolvibile – il problema di distinguere la rilevanza di formulazione tra siti in più regioni o in tutto il territorio nazionale. Le chiavi di lettura pare che potrebbero essere due: o utilizzare un criterio spaziale, nel senso che nel primo caso i siti devono essere in più Regioni ma non troppo distanti tra di loro, appunto, per evitare di essere su "tutto" il territorio nazionale oppure si può usare un criterio quantitativo, nel senso che nel primo caso vi sarebbero più Regioni coinvolte, a prescindere questa volta dalla distanza tra i siti, mentre nel secondo caso la quasi totalità del territorio nazionale.

La seconda norma che viene in rilievo è l'art. 252-bis c.a. che prevede una peculiare ipotesi di accordo di programma per i siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, "possono stipulare accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati al attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica e riconversione industriale e sviluppo economico in siti di interesse nazionale individuati entro il 30 aprile 2007 [...]".

I soggetti che possono stipulare il presente accordo di programma sono i medesimi legittimati per quello di cui all'art. 246 c.a., tuttavia l'art. 252-bis, commi 4-6 c.a. distingue ai fini della sottoscrizione tra soggetti interessati, ma non responsabili dell'inquinamento, e soggetti responsabili dell'inquinamento. Solo in riferimento ai primi, con la corretta attuazione da parte di soggetti interessati degli impegni assunti, si esclude come forma d'incentivazione, "ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venir meno l'onere reale per tutti i fatti antecedenti all'accordo medesimo".

L'obiettivo dell'accordo è quello di assicurare "il coordinamento delle azioni per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso e funzionale adempimento per l'attuazione dei progetti [...]".

Infine, si ha la fattispecie di cui all'art. 306 c.a. che risulta possedere delle caratteristiche più marcatamente differenti rispetto alle altre previsioni

pattizie in quanto è soggettivamente delimitata, potendo essere sottoscritta solo dagli “operatori” per individuare possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all’allegato 3 entro il termine di 30 giorni dal verificarsi dell’evento lesivo. Lo scopo della norma è chiaramente di giungere a una risoluzione consensuale e, soprattutto, tempestiva con il responsabile dell’inquinamento.

Si proverà ora a tracciare dei profili ricostruttivi di questo micro-sistema normativo. Innanzitutto, si deve segnalarle come vi sia omogeneità dal punto di vista soggettivo, salvo per l’accordo di cui all’art. 306 c.a. per la ragione stessa che esso si conclude a ridosso di un evento inquinante. La *ratio* è da rinvenire nella volontà legislativa di allargare quanto più possibile la stipulazione degli accordi di programma.

Una previsione particolarmente interessante è quella dell’art. 252-bis, comma 6 c.a. che esclude per i soggetti che abbiano attuato gli “impegni di messa in sicurezza, bonifica, monitoraggio, controllo e relativa gestione, e di riparazione, individuati dall’accordo di programma esclude per tali soggetti ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venir meno l’onere reale per tutti i fatti antecedenti all’accordo medesimo”. Probabilmente questa norma nasconde una portata sistematica ampia e sottovalutata dalla dottrina. Essa, infatti, pare applicabile per identità di *ratio* anche all’accordo concluso con i soggetti non responsabili con gli accordi di cui agli artt. 246 e 306-bis c.a., anche in difetto di un’esplicita previsione sul punto. Se la logica della norma è di tipo incentivante, non si vede perché limitarla esclusivamente all’accordo *ex* art. 252-bis c.a. Corollario di questa impostazione è che tali benefici, in caso di transazione ambientale, non potranno costituire una reciproca concessione a carico del Ministero e a favore del privato poiché sarebbe già un effetto di legge e, quindi, non sarebbe una concessione.

L’accordo *ex* art. 246 c.a. è indubbiamente la fattispecie consensuale più ampia di tutte quelle considerate e ne costituisce il *genus*, in quanto non contiene specificazioni, a differenza delle altre. Infatti, l’art. 252-bis c.a. si caratterizza per essere limitato al ripristino ambientale dei siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale; l’art. 306 c.a. per essere a ridosso di un evento lesivo; l’art. 306-bis c.a. per essere riferibile al ripristino ambientale dei SIN.

Inoltre, secondo parte della dottrina, la transazione ambientale potrebbe essere utilizzata anche in assenza di reciproche contestazioni laddove non si possa utilizzare per un fattore temporale l'accordo *ex art.* 306 c.a.³³⁸.

4. I rifiuti

4.1. Introduzione

“La società del consumo nella quale viviamo comporta la produzione di un gran numero di rifiuti: un tempo non esistevano gli imballaggi, le stoviglie di plastica, i tovagliolini di carta, le bottigliette, le lattine... non si producevano mobili usa e getta, non c'erano computer o telefonini che in poco tempo diventavano obsoleti, le automobili duravano di più... in sintesi si buttava via molto di meno! Oggi basta entrare in un supermercato per rendersi conto che i due terzi dei prodotti in esso contenuti sono destinati a diventare in breve tempo rifiuti da eliminare (scatole, contenitori, plastica, buste per asporto merci, etc.)”³³⁹.

Con queste brillanti parole si può descrivere efficacemente l'intera problematica legata ai rifiuti e alla loro disciplina contenuta nel Codice dell'ambiente e nelle leggi speciali. Emblematico, a tal fine, è l'art. 177, comma 4 c.a. che riconosce la pericolosità di una scorretta gestione dei rifiuti per la salute umana e per l'ambiente, in particolare “[...] a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse [...]”.

Il problema posto da una corretta gestione di rifiuti è quello di evitare o *tout court* la produzione di materiale di scarto classificabile, appunto, come un rifiuto oppure far sì che essi possano essere utilmente impiegati in nuovi cicli produttivi, diventando così a loro volta materia prima: quanto appena descritto è la sfida posta dall'economia circolare e dagli obiettivi dell'Unione

³³⁸ U. SALANITRO, *Dal "contratto"*, cit., p. 426.

³³⁹ F. LEONARDIS, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 324.

Europea³⁴⁰. A tal fine l'art. 179 c.a. impone che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto della seguente gerarchia: “[...] a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento”.

Per rifiuto s'intende “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi” ex art. 183, comma 1, lett. a) c.a. In tale nozione sono presenti due elementi: il primo di carattere oggettivo, ossia il fatto che si debba trattare di una sostanza o un oggetto, quindi di un bene mobile corporale, non come le emissioni nocive immesse nell'aria o le acque a cui è dedicata un'apposita normativa; uno soggettivo, ossia la volontà o l'obbligo del detentore di disfarsi dei rifiuti. La normativa tecnica, che qui non rileva, poi distingue anche vari tipi di rifiuti e tra sottoprodotti.

Il moderno sistema legislativo è imperniato sulla prevenzione della formazione del rifiuto, superando l'originario impianto che prevedeva solo modalità di gestione dello stesso. L'obiettivo è quello di realizzare la cd. società del riciclaggio imperniata sull'economia circolare come, peraltro, si evince normativamente anche dagli artt. 182-ter, 205 e 222 c.a. in tema di obbligo di raccolta differenziata. In particolare, il legislatore distingue diversi flussi di rifiuti: l'indifferenziato, quello degli imballaggi e quello dell'organico, in cui vi convergono anche gli imballaggi compostabili.

I flussi hanno delle attività comuni tra di loro che compongono il ciclo integrato dei rifiuti che si snodano nei seguenti passaggi fondamentali: la raccolta, il trasporto, il trattamento e la destinazione finale.

In relazione al primo flusso, quello degli indifferenziati, che dovrebbe secondo i principi dell'economia circolare essere la minor quantità possibile, dopo la fase di raccolta si ha il trasporto all'impianto di trattamento meccanico biologico (TMB). Dunque, si tenta di riciclare quanto più materiale possibile e di fare sì che alla destinazione finale arrivi il minor numero possibile di rifiuti.

Per quanto riguarda il secondo flusso, invece, trattandosi di imballaggi e come tali riutilizzabili, il risultato che si mira a produrre è proprio l'insieme di materia secondarie che vengono reimmesse nel ciclo produttivo a

³⁴⁰ F. LEONARDIS, *I rifiuti*, cit., in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 327 scrive come le sfide poste dai rifiuti siano enormi in quanto si tratta *in primis* di ricercare modelli di sviluppo economico comportabile con una produzione di rifiuti quasi vicina allo zero.

seconda di quello che prevede il meccanismo di economica circolare riferentesi a quel materiale.

L'ultimo flusso, poiché composto di materiale biologico, è trattato separatamente dagli altri e viene trattato in appositi impianti al fine di produrre il *compost*. Quest'ultimo flusso è particolarmente importante perché permette di evitare che nelle discariche finiscano i rifiuti organici che sono i più pericolosi e difficili da gestire per i particolari effetti nocivi sull'uomo.

Tra i principi che governano il micro-settore dei rifiuti ve ne sono due fondamentali, quello della cd. ecoprogettazione e della responsabilità estesa del produttore (EPR: *Extended Producer Responsibility*).

Il principio dell'ecoprogettazione è una specificazione del più ampio principio di prevenzione, riassumibile con il popolare detto "prevenire è meglio che curare", nel senso che piuttosto che pensare a come gestire il problema dei rifiuti è opportuno far sì che vi sia la minor quantità di rifiuti possibile da gestire. La tematica non è di facile soluzione in quanto si tratta di conciliare le esigenze produttive di un Paese con l'interesse ambientale a che non vi siano rifiuti da smaltire poiché, altrimenti, la soluzione sarebbe semplice: quella di non produrre più beni per evitare i relativi rifiuti. Da qui, dunque, la necessità di avere una produzione sostenibile dal punto di vista del *packaging* e, più in generale, di tutta la catena del valore relativa al ciclo di vita del prodotto e ai rifiuti che vengono creati per distribuire quel prodotto. Per conseguire questo ambizioso obiettivo il legislatore può avvalersi di quattro strumenti differenti. Il primo, più radicale, è quello della messa al bando o del divieto di taluni prodotti particolarmente dannosi, si pensi a quanto previsto dagli artt. 226-bis e 226-ter c.a. Altro strumento utilizzabile è quello della leva fiscale per talune tipologie di prodotti³⁴¹. Il terzo invece è quello dell'informazione al pubblico, come, per esempio, l'etichettatura.

L'ultimo strumento costituisce un altro principio cardine della materia, ossia la responsabilità estesa del produttore. L'EPR a sua volta può ritenersi una specificazione del più ampio principio sintetizzabile in "chi inquina paga", in tema di responsabilità ambientale dovuta all'inquinamento. La *ratio*, infatti, è che il soggetto che produce un determinato bene immettendolo nel libero mercato, e pertanto arricchendosi e godendo dei benefici, deve anche accollarsi le esternalità negative costituite dai rifiuti. Altra

³⁴¹ Il tema è completamente estraneo rispetto agli obiettivi del presente lavoro, tuttavia per un'imposta generale e tradizionale di problema si può rinviare a F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente*, Milano, 1996, pp. 1 ss.

motivazione alla base dell'EPR è quella di favorire coloro che agiscono virtuosamente nella produzione di rifiuti e scoraggiare aumentando la pressione economica su coloro che non si adeguano a tali *standards*³⁴².

L'implementazione dei sistemi di EPR da parte dei legislatori nazionali è volontaria per alcune tipologie di prodotti, fanno eccezione, per esempio, i rifiuti urbani, e il legislatore ne favorisce l'applicazione ma se si decide di adottare tale scelta allora si devono osservare i contenuti previsti dall'art. 178-ter c.a. diverso e interessante ai fini della presente ricerca è il caso in cui non sia lo Stato a recepire volontariamente rispetto a quanto previsto dal legislatore europeo i sistemi di EPR ma siano i produttori e le imprese stesse a farlo, poiché, in tal caso, non sarà necessario rispettare i requisiti minimi di cui al citato articolo³⁴³.

4.2 *Gli accordi ambientali in materia di rifiuti*

Il Codice dell'ambiente contiene plurimi riferimenti ad accordi in materia di rifiuti, tuttavia, prima di esaminare sommariamente tali norme occorre indagarne il profilo soggettivo. Infatti, come si è potuto evincere da questi brevi richiami, la materia dei rifiuti costituisce a sua volta un micro-settore disciplinare all'interno del diritto ambientale, essendosi altamente specializzata negli ultimi anni. Ciò si riflette anche sul versante dei soggetti coinvolti che potrebbero essere davvero tanti. Solamente dal versante istituzionale possono individuarsi almeno una dozzina: 1) il Ministero della Transizione Ecologica; 2) l'Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca ambientale; 3) l'Albo Nazionale dei gestori ambientali; 4) il Catasto dei rifiuti; 5) le Regioni; 6) le Province; 7) i Comuni; 8) le Autorità d'ambito ottimale; 9) le società miste che in concreto provvedono alla raccolta dei rifiuti; 10) gli stessi produttori dei prodotti che consorziandosi possono dare vita a consorzi e, in mancanza, sono iscritti nei Consorzi del sistema CONAI; 11)

³⁴² F. LEONARDIS, *I rifiuti*, cit., in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 341 che scrive come imponendo al produttore di internalizzare i costi relativi al ciclo di vita dei rifiuti “[...] si rende la produzione riciclabile economicamente più vantaggiosa di quella di un prodotto non riciclabile ed inquinante, così orientando la produzione in senso verde (o meglio “blu” perché l’economia circolare iene spesso definita come *blue economy*)”.

³⁴³ F. LEONARDIS, *ivi*, p. 343.

le Autorità amministrative indipendenti come l'ARERA e l'AGCM; 12) la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti.

Dall'articolo 177 c.a. all'articolo 237-duovicies c.a., facendo una ricerca testuale, il termine accordo o sue derivazioni compaiono 57 volte nell'accezione riferentesi ad accordi di programma o, comunque, a manifestazioni consensuali tra Pubbliche Amministrazioni e privati, indicando l'estremo interesse del legislatore ad una negoziazione della gestione del problema dei rifiuti, interesse che non ha eguali all'interno del diritto ambientale.

Non rinvenendosi particolari studi dedicati al tema, essendo uno dei primari obiettivi di quest'opera quella di tentare di contenere la ricognizione il più possibile completa degli accordi ambientali al fine dell'approfondimento della materia, consapevoli della tediosità dell'operazione e dell'istintiva repulsione dei giuristi nei confronti di lunghi elenchi, si proverà ora a rinvenire puntualmente tutte le fattispecie di accordo ambientale che il legislatore ha previsto nelle norme sopra richiamate.

1) L'art. 177, comma 5 c.a. si presenta come una disposizione di carattere generale e programmatico, in quanto concede la possibilità a tutti gli enti istituzionali prima richiamati di stipulare accordi di programma per il conseguimento dei macro obiettivi di cui all'art. 177 c.a. stesso. La disposizione, su cui si tornerà successivamente, ben lontana dall'essere solamente un'inutile norma di principio, permette di rigettare fin da subito qualsiasi dubbio in merito alla possibilità atipicità degli accordi di programma almeno in materia di rifiuti, essendo espressamente disciplinata dalla legge questa possibilità dal carattere sostanzialmente aperto e atipico.

2) Ulteriore fattispecie è prevista dall'art. 178-quater c.a. che disciplina le modalità per adempiere agli obblighi dell'EPR nel settore del commercio elettronico. Tali accordi sono vincolati sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo.

Partendo dal primo esso è concluso tra i produttori del prodotto che viene immesso sul mercato nazionale mediante piattaforma di commercio elettronico e i gestori stessi e i consorzi ovvero i sistemi di gestione di cui all'articolo 237 c.a. Invece, in relazione al secondo aspetto è lo stesso legislatore che ne ha stabilito il contenuto nel senso che tale accordo serve ad individuare le modalità semplificate con cui adempiere agli obblighi imposti dall'EPR, in particolare gli obblighi di a) adesione ai consorzi ovvero ai sistemi di gestione di

cui all'articolo 237; b) raccolta e invio delle informazioni di cui all'articolo 178-ter, comma 1, lettera c), da parte dei gestori delle piattaforme di commercio elettronico ai produttori del prodotto e ai consorzi ovvero ai sistemi di gestione; c) versamento del contributo ambientale di cui agli articoli 178-ter e 237, comma 4; d) comunicazione delle informazioni di cui all'articolo 178-ter, comma 1, lettera e), da parte dei gestori delle piattaforme di commercio elettronico ai soggetti indicati dalla medesima lettera e).

3) La terza fattispecie è prevista all'art. 183, comma 6, lett. pp) c.a. in tema di definizione di circuito organizzato di raccolta. All'interno di tale disposizione si prevede la possibilità di stipulare un accordo di programma tra la Pubblica Amministrazione e le associazioni imprenditoriali rappresentative sul piano nazionale o loro articolazioni territoriali per organizzare un sistema di raccolta di specifiche tipologie di rifiuti. Sulla base di tale macro-accordo deve seguire la stipula di un contratto di servizio tra il singolo produttore ed il gestore della piattaforma di conferimento o dell'impresa di trasporto dei rifiuti. Tale accordo a una prima analisi sembra presentare le caratteristiche del cd. accordo normativo, ossia quell'accordo che non vincola le parti alla conclusione di un futuro contratto, e in ciò differenziandosi dal contratto preliminare e dal patto di opzione, ma, nel caso in cui esso venga stipulato, quest'ultimo dovrà avere i requisiti e sarà integrato dal contenuto del primo contratto normativo sottoscritto.

4) L'art. 205, comma 1-bis c.a. prevede un accordo di programma la cui possibilità di realizzazione dovrebbe essere residuale se non, addirittura, impossibile oramai. Infatti, in tale norma si prevede la possibilità di stipulare un accordo di programma per raggiungere gli obiettivi inerenti all'incremento percentuale di rifiuti urbani trattati secondo le modalità della raccolta differenziata da attuarsi al più tardi entro l'oramai risalente 2012. Qualora "dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico" non fossero realizzabili tali obiettivi, allora si poteva addivenire a tale accordo di programma per fissare obiettivi in deroga al comma 1, previa autorizzazione rilasciata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tralasciando l'analisi degli altri commi e del contenuto di tale modulo consensuale stante, appunto, la sua inutilità pratica, si può sottolineare come tale fattispecie sia interessante per il già citato rapporto tra accordi ambientali e norme date dal legislatore, in quanto in tale ipotesi che, come più avanti sarà approfondito, si deve ritenere eccezionale, per gravi e motivate ragioni, si possono ottenere deroghe rispetto agli obiettivi legislativi fissati.

5) L'art. 206 c.a. contempla una della fattispecie più generali e più importanti di accordi ambientali in materia di rifiuti in quanto consente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le altre Autorità competenti di stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria al fine di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure in materia di rifiuti.

In particolare, tali accordi possono avere ad oggetto: a) l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti; b) la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti; c) lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili; d) le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo; e) la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento; f) la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti; g) l'adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione; h) lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti; i) l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l) l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti; m) la promozione dell'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale di

cui al regolamento (Cee) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001; n) l'attuazione programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero.

La formulazione della norma è molto generica, al pari di quanto si è notato nella fattispecie di cui all'art. 177, comma 5 c.a., sia dal punto di vista soggettivo poiché se ne consente la stipulazione con chiunque da parte del Ministero dell'ambiente, sia dal punto di vista oggettivo perché permette di raggiungere, sostanzialmente, qualsiasi risultato in tema di rifiuti. La causa dell'accordo è quella di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure in materia di rifiuti incidendo sulle varie fasi del ciclo di vita dei rifiuti, dalla produzione al loro smaltimento o al loro riutilizzo.

L'art. 206, comma 3 c.a. pone in risalto come gli accordi ambientali non possano contrastare con le norme europee e possano, altresì, prevedere semplificazioni amministrative. Un quesito inevitabilmente si pone, ossia qual è il valore da attribuire all'espressione "norme europee". Ci si chiede, dunque, se sia possibile *a contrario* derogare alle norme di diritto interno. Probabilmente, raccordandosi a quanto si dirà nel proseguo, la norma è scritta imprecisamente poiché nemmeno le norme di diritto italiano sono derogabili *in peius* da accordi ambientali. Ciò, infatti, contrasterebbe non solo con la gerarchia delle fonti privando le fonti legislative della loro cogenza ma renderebbe mancanti di causa anche tali accordi in quanto essi sono intrinsecamente portati di valori ecologici che sarebbero disattesi se si derogasse in peggio a quanto già la legge prevede di talché essi sarebbero nulli per mancanza di causa.

Nel comma 5, sempre in tema di rapporto tra accordi ambientali e legge, si afferma che ai sensi della già citata comunicazione 2002/412 del 17 luglio 2002 della Commissione è possibile che gli accordi ambientali vengano utilizzati nell'ambito dell'autoregolamentazione, intesa come incoraggiamento o riconoscimento dei medesimi accordi, oppure della co-regolamentazione, intesa come proposizione al legislatore di utilizzare gli accordi, quando opportuno. Quindi, è possibile che la Commissione faccia propri tali accordi rendendoli vincolanti per tutta la generalità dei consociati.

6) La fattispecie di cui all'art. 219-bis c.a. disciplina gli accordi in tema di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare al fine di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare, si rinvia all'art. 206 c.a.

7) All'art. 224, comma 5 c.a. stabilisce che il CONAI ed i sistemi autonomi di cui all'art. 221, comma, 3 lett. a) e c) c.a. promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla l. n. 241/90, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale al fine di: 1) condividere e ripartire la copertura dei costi; 2) stabilire quali siano le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero; 3) definire gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti

Ai fini della presente trattazione indubbiamente il contenuto più importante è quello a cui viene fatto riferimento al numero 2), ossia le modalità di raccolta dei rifiuti. Questo accordo, definito accordo quadro, pone una cornice all'interno del quale si devono muovere gli operatori. Ancora una volta pare che il legislatore stia evocando una fattispecie di accordo normativo che dovrà essere seguito dagli altri operatori, vincolando sostanzialmente tutti gli operatori in quanto raggruppa tutti i maggiori enti esponenziali istituzionali e non. Peraltro, si deve ritenere che tale accordo non mortifichi la capacità negoziale dei singoli operatori, essendo solo una cornice di massima. Il criterio guida è sempre quello della massima tutela ambientale, motivo per cui si può ritenere che i successivi contratti possano anche derogare all'accordo quadro nella misura in cui l'ambiente sia più tutelato, non valendo il contrario.

Nonostante il tenore letterale della disposizione, non costituiscono accordi ambientali quelli di cui all'art. 206-ter c.a. in forza del quale il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi. Non rientrano nella

categoria per come definita perché non sono accordi aventi ad oggetto l'ambiente, inteso come cura dei beni comuni, ma trattasi semplicemente di un accordo economico con cui il Ministero competente eroga finanziamenti a determinate imprese.

Non sono accordi ambientali nemmeno quelli a cui fa riferimento l'art. 221, comma 10-bis c.a. poiché trattasi di accordi meramente economici in tema di ripartizione dei costi e analogamente può dirsi all'accordo a cui fa riferimento l'art. 228, comma 3-bis c.a. in tema di pneumatici.

Infine, merita lo svolgimento di qualche riflessione la definizione contenuta nell'art. 218, comma 1, lett. z) c.a. che definisce cosa sia un accordo ambientale volontario, anche se limitato alla materia dei rifiuti. In particolare, esso è un "accordo formalmente concluso tra le pubbliche amministrazioni competenti e i settori economici interessati, aperto a tutti i soggetti, che disciplina i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 220". Tralasciando il fatto che la definizione è così generica da non essere praticamente una definizione, che come tale dovrebbe mettere a fuoco specificamente le caratteristiche connotanti del concetto che si sta descrivendo, o di alcun aiuto, è interessante notare come l'unica caratteristica di matrice legislativa pare essere quella data dall'inciso "aperto a tutti i soggetti", su cui si tornerà nelle riflessioni conclusive del presente lavoro.

CAPITOLO IV

IL CONTRATTO A CAUSA ECOLOGICA E I SUOI EFFETTI ECOLOGICI. RILIEVI CONCLUSIVI

SOMMARIO:

1. La causa degli accordi ambientali e la natura giuridica

L'indagine fino a questo momento svolta ha consentito di evidenziare diverse tipologie di accordi in cui l'interesse ambientale entra nella caratterizzazione dell'accordo.

Ora, occorre verificare, in accordo con gli obiettivi delineati nell'introduzione del presente lavoro, il possibile inquadramento di queste fattispecie che abbiano caratteristiche simili nell'ambito di un minimo comune denominatore o di una categoria concettuale giuridica che possa dare un senso unitario e possa anche aiutare l'interprete nella risoluzione delle questioni interpretative relative alle singole figure, che, spesso, presentano anche discipline piuttosto scarse.

Sulla base dell'analisi della dottrina più recente, è necessario vagliare l'ipotesi dell'inquadramento nel contratto o accordo a causa ecologica e, quindi, procedere alla disamina della figura per vederne i rapporti con gli istituti sin qui esaminati.

In quest'ultimo capitolo si cercherà di dimostrare come la categoria degli accordi ambientali, almeno tra Pubblica Amministrazione e privati³⁴⁴, abbia un'autonoma rilevanza giuridica. La categoria è meritevole di assurgere a elemento ordinante l'ordinamento giuridico ambientale italiano, stante la peculiarità delle caratteristiche e dei problemi comuni tali da differenziarla dalle altre categorie.

³⁴⁴ Come si dimostrerà nel prosieguo, la categoria è riferibile, con un certo margine di certezza, agli accordi tra Pubblica Amministrazione e privati. Invece, sia consentita una riserva da sciogliere in un futuro lavoro, anche per un'esigenza di economia del presente studio, in relazione ai contratti esclusivamente tra privati.

Innanzitutto, si procederà a mettere a fuoco la causa degli accordi ambientali e, successivamente, a trattare dei particolari effetti ecologici scaturiti da tali accordi.

Dunque, come già detto, si ritiene che il nucleo essenziale e la natura di questi accordi possano essere spiegati mediante il ricorso al recente paradigma della cd. causa ecologica del contratto che connota il cd. contratto ecologico³⁴⁵. Quest'elaborazione dottrinale, che ha anche numerosi riscontri legislativi – anche se ancora troppo recente per essere oggetto di pronunce giurisprudenziali – permette l'ingresso di valori e considerazioni all'interno dei rapporti giuridici patrimoniali intercorrenti tra soggetti privati – comunque le cui pattuizioni sono soggetti al regime privatistico – che,

³⁴⁵ Sul tema si vedano i fondamentali contributi che hanno portato al centro del dibattito dottrinale il tema di M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, pp. 753 ss. e, con modifiche e aggiornamenti, in ID., *Studi in memoria di G. Gabrielli*, promotori G. AMADIO, V. FRANCESCHELLI, F. PADOVINI, A. ZACCARIA, II, Napoli, 2018, pp. 1557 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, pp. 1291 ss. e anche in *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILICO, Napoli, 2016, pp. 287 ss.; ID., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giust. civ.*, 2017, pp. 809 ss. e in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, pp. 4 ss.; ID., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. del dir.*, 2018, pp. 3 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Persona e Mercato*, 2015, pp. 37 ss. e in *Liber Amicorum per B. Grasso*, a cura di P. POLLICE, Napoli, 2015, pp. 473 ss. ID., *L'uso responsabile delle risorse naturali e il "contratto ecologico"*, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, a cura di M. PENNASILICO, Napoli, 2014, pp. 161 ss.; ID., *"Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, pp. 1261 ss. e in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2018, pp. 67 ss. Da questi importanti contributi si sono successivamente sviluppate ulteriori riflessioni su cui si vedano S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, pp. 337 ss.; M. GIMINI, *Contratto ecologico e sviluppo sostenibile nel diritto sportivo*, in *Rass. dir. ed econ. dello sport*, 2022, pp. 364 ss.; M.G. CAPIELLO, *Contratto di rendimento energetico e tutela dei terzi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, pp. 34 ss.; F. OTTOMBRINO, *Paradigmi di contratto ad impatto ambientale. Prime riflessioni*, in *Circolazione e teoria dei beni. Incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato. Lecce, 21-22 marzo 2019*, (a cura di) E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, M. D'AMBROSIO, Napoli, 2021, pp. 223 ss.; G. PASSARELLI, *L'autonomia contrattuale tra dimensione interna ed ecologica in Italia*, in *Jus civile*, 2022, pp. 1321 ss.; S. ZUCCARINO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione del contratto*, in *Annali Società italiana degli studiosi del diritto civile*, 2022, pp. 65 ss.; S. PERSIA, *Profili contrattuali dello "sviluppo ecologico": dalle locazioni ai mutui verdi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, pp. 185 ss.; ID., *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile "sostenibile"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, pp. 4 ss.; M. GIORGIANNI, *"Climate change" e analisi ecologica del diritto. L'apporto del comparatista all'emergenza climatica*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2023, pp. 85 ss.

tradizionalmente, sono appartenute alla sfera del diritto pubblico³⁴⁶, come l'uso razionale delle risorse naturali, la tutela delle generazioni future e l'attuazione dello sviluppo sostenibile.

La definizione più compiuta è quella secondo cui “il contratto ecologico è uno strumento preordinato non tanto a scambiare utilità tra soggetti portatori di interessi antagonisti, quanto piuttosto a regolare il concorso di una pluralità di interessi necessariamente convergenti alla protezione dell'ambiente e delle generazioni future; dall'altro, che la nozione stessa di contratto (art. 1321 c.c.) è insufficiente, se non integrata dai principi di solidarietà e di sostenibilità nell'uso responsabile delle risorse naturali, si che il contratto oggi è fonte non semplicemente di rapporti giuridici patrimoniali, ma di rapporti giuridici patrimoniali sostenibili.

Il nesso tra patrimonialità e sostenibilità testimonia la coesistenza, nella regola contrattuale, di interessi patrimoniali e interessi non patrimoniali (sociali e ambientali); coesistenza che, nel contratto ecologico, non è meramente eventuale (come si desume dall'art. 1174 c.c.), ma è necessaria e indissolubile³⁴⁷.

In questo senso, peraltro, sembra orientato anche l'art. 3-quater, comma 1, c.a., che afferma che “ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”, sebbene si discuta della portata precettiva o meno di tale regola, non avendo una posizione particolare nella gerarchia delle fonti ed essendo derogabile da disposizioni legislative³⁴⁸.

³⁴⁶ Peraltro, ancora una volta questo tema potrebbe essere un utile banco di prova per verificare l'opportunità di suddividere il diritto per diverse materie e, inoltre, di approfondire i confini di distinzione tra diritto privato e diritto pubblico. Sul tema si vedano G. ALPA, *Diritto privato e diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Economia e diritto del terziario*, 1999, pp. 311 ss.; ID., *Dal diritto pubblico al diritto privato*, 2017, Modena, pp. 1 ss.; G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Convegno SIRD (Trento, 24-25 settembre 2015)*, 2016, Napoli, pp. 1 ss.; A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, 2020, Bologna, pp. 1 ss.; G. IORIO, P. ZICCHITTO (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, 2021, pp. 1 ss.; F. MACARIO, M. LOBUONO, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi*, Padova, 2010, pp. 1 ss.

³⁴⁷ M. PENNASILICO, *Sviluppo*, cit., pp. 302-303.

³⁴⁸ Come riporta M. PENNASILICO, *Sviluppo*, cit., p. 292, è discusso se il principio dello sviluppo sostenibile abbia natura precettiva o programmatica, in quanto è dubbio se tale principio determini obblighi di conformazione a carico delle sole istituzioni pubbliche o

Il contratto ecologico è un contratto a protezione di terzi indeterminati, ossia a protezione delle generazioni future³⁴⁹ in quanto sono causalmente

ponga anche – come pare preferibile – un limite all'autonomia contrattuale a carico dei privati cittadini, come parrebbe evincersi dal testo della norma nella parte in cui fa riferimento a “ogni attività umana”. U. SALANITRO, *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, in *Gior. dir. amm.*, 2009, pp. 103 ss. ritiene che il principio dello sviluppo sostenibile non sia direttamente applicabile nei confronti dei privati rispetto ai quali non sarebbe predisposto alcun apparato sanzionatorio, ma debba essere interpretato nel senso di estendere e disciplinare settoriale che prevedono degli obblighi, a vario titolo, di sostenibilità nelle ipotesi in cui “l'attività economica è sottoposta ad una autorizzazione da ottenere ai sensi della disciplina ambientale”. Invece, afferma *tout court* l'inapplicabilità di detto principio ai privati, salva espressa tipizzazione del vincolo, F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, 2013, Napoli, p. 145. Da un altro angolo visuale, invece, si era provato a paventare o, meglio, a sperare che la costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente servisse a fornire precettività al principio in esame, M. PENNASILICO, *Contratto, cit.*, p. 293; ID, *Fonti e principi del “diritto civile dell'ambiente”*, in ID., (a cura di) *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 27; D. AMIRANTE, *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in ID., (a cura di), *La forza normativa dei principi*, p. 15; come chiarito anche da G. MAJORANA, *Lo sviluppo sostenibile nel codice dell'ambiente*, pp. 260 ss.. A seguito della riforma costituzionale avvenuta agli artt. 9 e 41 Cost., successiva ai contributi citati, tuttavia, la questione risulta ancora irrisolta e il nuovo dettato costituzionale non è servito a dissipare alcun dubbio, a quanto consta. Parte della dottrina, tuttavia, ritiene che il novellato articolo 41 Cost. non si porrebbe in termini unitari, in quanto i limiti rappresentati dalla “sicurezza”, “libertà” e “dignità umana” e, ora, “salute” e “ambiente” potrebbero considerarsi, a differenza del limite costituito dall’“utilità sociale”, di immediata precettività, secondo A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, pp. 483 ss.; G. MINERVINI, *Contro la “funzionalizzazione” dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, I, p. 621; conforme, P. MARCHETTI, *Boicottaggio e rifiuto di contrattare*, Padova, 1969, pp. 91 ss. Nel senso che l'art. 41, comma 2, Cost. “non è e non può essere, in alcun modo, ritenuta programmatica, perché essa ha contenuto precettivo nel più rigoroso significato del termine” si veda U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro, I, Introduzione*, Milano, 1955, pp. 97 ss. Nel senso del riconoscimento dell'esistenza di una riserva di legge implicita con riferimento all'intero secondo comma dell'art. 41 Cost. sembra comunque orientata la dottrina maggioritaria, per tutti si vedano R. NIRO, *sub art. 41*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2006, pp. 853 ss. Si pone in chiave critica rispetto a questa posizione, di recente, M. LIBERTINI, *Gestione “sostenibile” delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. impr.*, 2023, pp. 72 ss., il quale osserva che “la riserva di legge è espressamente prevista nel terzo comma dell'art. 41, che si riferisce alle regolazioni e programmazioni pubbliche dei mercati, ma non è sancita espressamente nel secondo comma, che pone limiti di principio alla libertà d'impresa” anche se, tuttavia, nel proseguo del testo l'A. è costretto ad affermare che “[l]'efficacia immediata dei limiti di cui all'art. 41, comma 2, Cost., per quanto già riconoscibile *de iure condito*, presenta dunque limiti operativi notevoli”.

³⁴⁹ Fondamentale è il riferimento a M. PENNASILICO, *Sviluppo, cit.*, pp. 314 ss. il quale sottolinea come la funzione del contratto ecologico, sebbene qui riassunta

rilevanti gli interessi di protezione ambientale che inscindibilmente si legano alla protezione e all'uso responsabile delle risorse a vantaggio delle generazioni future, ossia per la sopravvivenza della specie umana³⁵⁰.

Procedendo con ordine a illustrare la densa definizione di contratto ecologico, si vede dire che il contratto con effetto protettivi a favore di terzi è una figura che nasce dall'esperienza tedesca³⁵¹ con il fine di superare il principio di relatività degli effetti contrattuali di cui all'art. 1372 c.c., realizzando, così, una forma di contrattualizzazione della responsabilità aquiliana a

semplicisticamente sotto la dizione di “sviluppo sostenibile”, in realtà sia anche correttiva del mercato e preventiva contro gli sprechi di energie e risorse naturali, di consumi eccessivi e danni ambientali. L'A. puntualizza come sia riduttivo ritenere che la finalità del contratto ecologico sia solamente premiale o promozionale, come, invece, ritiene A. ADDANTE, *Autonomia privata e responsabilità sociale dell'impresa*, Napoli, 2012, p. 295.

³⁵⁰ Nell'economia del presente lavoro non si può approfondire il concetto di “generazioni future” e delle sfide che esso implica per i giuristi, basti pensare ai problemi posti circa la soggettività di tale categoria e la possibile tutela di interessi di soggetti non ancora e forse mai esistenti. Si può, dunque, rinviare al completo lavoro monografico di M.W. MONTEROSI, *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020, pp. 1 ss.

³⁵¹ Sull'argomento, fra le numerose trattazioni, si segnalano C. CASTRONOVO, *Obblighi di protezione e tutela del terzo*, in *Jus*, 1976, pp. 21 ss.; G. VARANESE, *Il contratto con effetti protettivi*, Napoli, 2004; ID., *Contratto con effetti protettivi per i terzi ed interessi discordanti*, in *Contr. impr. eur.*, 2010, pp. 511 ss.; M. MAGGIOLIO, *Effetti contrattuali a protezione del terzo*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, pp. 39 ss.; A. DI MAJO, *La protezione contrattuale del terzo*, in *Gli effetti del contratto nei confronti dei terzi nella prospettiva storico-comparatistica, IV Congresso Internazionale ARISTEC, Roma 13-16 settembre 1999*, L. VACCA (a cura di), Torino, 2000, pp. 109 ss.; ID., *La protezione del terzo fra contratto e torto*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, pp. 1 ss.; C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile*, Milano, 2018, pp. 299 ss.; S. MAZZAMUTO, *Spunti in tema di danno ingiusto e di danno meramente patrimoniale*, in *Eur. dir. priv.*, 2008, pp. 370 ss.; L. NIVARRA, *I rimedi specifici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, pp. 162 ss.; E. MOSCATI, *I rimedi contrattuali a favore di terzi*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, pp. 364 ss. secondo il quale “lo spunto per l'elaborazione della categoria dei contratti con effetti protettivi nei confronti dei terzi” sarebbe stato preso dal modello di contratto a favore di terzo regolato dal § 328 BGB. Nella dottrina tedesca, si vedano per tutti, K. LARENZ, *An-merkung a BGH*, 25 aprile 1956, in *NJW*, 1956, pp. 1193 ss.; ID., *Schuldrecht*, III ed., Monaco, 1982, p. 209. Sul tema è noto il precedente costituito dalla pronuncia della Suprema Corte tedesca del 1930 (RG, 10 febbraio 1930, in *RGZ*, 127, 1930, pp. 218 ss.) che sulla base di quanto previsto ai § 328 e 618 BGB ha statuito che il contratto d'opera volto all'installazione di una caldaia doveva intendersi come contratto stipulato (anche) a favore della domestica che prestava servizio presso la committente e che era stata ferita da una fuga di gas dovuta all'erronea installazione della caldaia. Da ultimo, si veda G. ALPA, *Le stagioni del contratto*, Bologna, 2012, pp. 154 e 155, che evidenzia come attraverso l'applicazione e l'interpretazione della clausola generale di buona fede si arrivi a superare il rigorismo della relatività contrattuale ed il mito dell'intangibilità del contratto, anche se il discorso verrà ripreso più diffusamente nel proseguo di questo lavoro.

favore dei terzi protetti che, quindi, potrebbero agire direttamente sulla base del contratto e non in virtù dell'art. 2043 c.c.³⁵²; ciò partendo dal presupposto per cui la responsabilità contrattuale è processualmente più vantaggiosa rispetto a quella extracontrattuale, gravando l'onere della prova in capo al convenuto. Il fondamento dogmatico che giustifica una simile impostazione è duplice ed è da ricondurre tanto alla buona fede quanto al dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. È noto, infatti, che il rapporto obbligatorio non comprenda solo la cd. prestazione principale ma anche tutta una serie di obbligazioni secondarie e accessorie cd. di protezione dell'interesse primario³⁵³, tuttavia queste ultime obbligazioni non sono sempre dirette a tutelare il solo contraente ma, anche, appunto, taluni terzi. La fattispecie principale ricorrente in giurisprudenza è quella del risarcimento del danno derivante da una non corretta esecuzione del contratto concluso tra la gestante e il sanitario nell'evenienza di nascita indesiderata per mancata, inesatta od omessa diagnosi di malformazioni fetali. Per mezzo di quest'elaborazione la dottrina e la giurisprudenza hanno ammesso la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno contrattuale e non extracontrattuale del figlio stesso ma anche dei familiari più stretti quali, appunto, destinatari degli effetti protettivi del contratto, anche se da essi non concluso³⁵⁴.

³⁵² L'espressione è coniata da G. TRAVAGLINO, *La responsabilità contrattuale tra tradizione e innovazione*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2017, pp. 75 ss.

³⁵³ Sullo sconfinato tema si vedano, *ex multis*, R. FAVALE, M. FEOLA, A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, H. STOLI, *L'obbligazione come rapporto complesso*, 2016, Torino, pp. 1 ss; F. PIRAINO, *La buona fede in senso oggettivo*, Torino, pp. 1 ss. e spec. pp. 172 ss.

³⁵⁴ In materia di contratto con effetti protettivi specificamente declinato nel danno da nascita indesiderata, *ex multis*: G. BISCONTINI, L. RUGGERI, *La tutela della vita nascente. A proposito di un recente progetto di legge*, Napoli, 2003; F.D. BUSNELLI, *Lo statuto del concepito*, in *Democrazia e diritto*, 1988, pp. 216 ss.; ID., *Commentario all'art. 1*, in *Commentario della legge 22 maggio 1978, n. 194*, a cura di C.M. BIANCA e F.D. BUSNELLI, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1978, II, pp. 1062 ss.; A. D'ANGELO (a cura di), *Un bambino non voluto è un danno risarcibile?*, Milano, 1999, pp. 1 ss.; R. SIMONE, *Danno alla persona per nascita indesiderata*, in *Danno e resp.*, 2003, pp. 469 ss.; A. GUARNIERI, *Nascita di figlio malformato, errore diagnostico del medico e regola di responsabilità civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, pp. 849 ss.; V. CARBONE, *Un bambino che nasce minorato ha diritto al risarcimento per la nascita indesiderata?*, in *Fam. dir.*, 2001, pp. 97 ss.; R. FAVALE, *Genitori contro volontà e risarcimento per i danni da nascita*, in *Danno resp.*, 2001, pp. 481 ss.; G. FERRANDO, *Libertà, responsabilità e procreazione*, Padova, 1999, pp. 187 ss.; E. CAPOBIANCO, *Nascituro e responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, pp. 50 ss.; M. DOGLIOTTI, *"Diritto a non nascere" e responsabilità civile*, in *Dir. fam. e pers.*, 1995, pp. 1475 ss.; M. MANTOVANI, *Fondamenti della filiazione, interesse del minore e nuovi scenari della genitorialità*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, pp. 247 ss.; M. VENTURIELLO, *L'esperienza francese, tedesca e di common law*, in *Giur. it.*, 1995, pp. 793 ss. Tra le prime

Il problema si pone in termini ancora diversi in relazione al contratto ecologico per via della difficile individuazione in molti casi di un danno extracontrattuale³⁵⁵, tema che esula dalla presente ricerca.

Dunque, il contratto ecologico è un contratto in cui gli interessi di protezione ambientale assumono rilievo nell'economia complessiva dell'operazione a tal punto da connotarlo sul piano causale. È scorretto, in realtà, affermare che solamente le clausole di sostenibilità permettono l'ingresso dei predetti interessi ambientali all'interno del contratto ecologico. Se è vero, infatti, che le clausole di sostenibilità sono necessarie affinché un contratto possa definirsi ecologico, sarebbe riduttivo affermare che nell'attuale contesto socio economico gli interessi ambientali possano penetrare

pronunce giurisprudenziali sul diritto a nascer sano, fondamentali sono Cass., 22 novembre 1993, n. 11503, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, I, p. 690, con nota di V. ZENO ZENCOVICH, *Il danno al nascituro*; in *Resp. civ.*, 1994, pp. 403 ss., con nota di E. IORATTI, *La tutela del nascituro: la conferma della Cassazione*; in *Corr. giur.*, 1994, pp. 479 ss., nota di A. BATÀ, *La tutela del concepito ed il diritto a nascere sano*; in *Giur. it.*, 1994, I, 1, c. 550 con nota di D. CARUSI, *Responsabilità contrattuale ed illecito anteriore alla nascita del danneggiato*; Cass., 10 maggio 2002, n. 6735, in *Resp. civ.*, 2003, pp. 117 ss., con nota di M. GORGONI, *Il contratto tra la gestante ed il ginecologo ha effetti protettivi anche nei confronti del padre*; in *Foro it.*, 2002, 1, c. 3115, con nota di R. SIMONE, *Nascita indesiderata: il diritto alla scelta preso sul serio*; Cass., 29 luglio 2004, n. 14488, in *Corr. giur.*, 2004, p. 1431, con nota di A. LISERRE, *Mancata interruzione della gravidanza e danno da procreazione*; Cass., 20 ottobre 2005, n. 20320, in *Danno resp.*, 2006, p. 510 con nota di S. CAGACE, *La decisione solo alla madre, il risarcimento anche al padre: cronache di una nascita indesiderata*; in *Fam. dir.*, 2006, p. 253, con nota di G. FACCI, *Il danno da nascita indesiderata e la legittimazione al risarcimento del padre*; Cass., 11 maggio 2009, n. 10741, che ha affermato che il contratto concluso tra una gestante, una struttura sanitaria e un medico produce effetti (protettivi) anche nei confronti del concepito e del padre di questi. Pertanto, in caso di inadempimento, i due soggetti poc'anzi menzionati saranno legittimati ad agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno; Cass., 2 ottobre 2012, n. 16754, in *Corr. giur.*, 2013, p. 59 con nota di P.G. MONATERI, *Il danno al nascituro e la lesione della maternità cosciente e responsabile*; in *Resp. civ. e prev.*, 2013, pp. 148 ss., con nota di M. GORGONI, *Dalla sacralità della vita alla rilevanza della qualità della vita*; Cass. SS.UU., 22 dicembre 2015, n. 25767, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, I, p. 443 con nota di F. PIRAINO, p. 461, con nota di C.M. MAZZONI; Cass., 11 aprile 2017, n. 9251, in *Danno resp.*, 2017, p. 549; Cass., 5 febbraio 2018, n. 2675, in *Corr. giur.*, 2018, p. 921, con nota di V. CARBONE, *Nascita indesiderata anche il padre ha diritto al risarcimento dei danni*.

³⁵⁵ Fin d'ora si può rinviare al completo lavoro monografico sullo scandalo del cd. *Dieselgate* di F. BERTELLI, *Profili civilistici del "Dieselgate". Questioni risolte e tensioni irrisolte tra mercato e sostenibilità*, Napoli, 2021, pp. 1 ss. in cui viene affrontato il tema, successivamente ripreso, per cui la coscienza sociale senta come giusto risarcire un danno o comunque infliggere una sanzione maggiore di quanto i nostri strumenti pubblici attualmente permettano all'impresa che ha inquinato e ingannato consapevolmente i consumatori, nonostante essa abbia riparato il pregiudizio squisitamente patrimoniale dei consumatori.

all'interno del contratto solamente per questa via. S'intende dire che vi sono dei casi in cui gli interessi ambientali non assurgono solo ad elemento causale ma addirittura connotano la struttura tipologica legislativamente o socialmente prevista per un determinato contratto. Riprendendo quanto già accennato nelle premesse metodologiche di questo lavoro, esistono vari gradi con cui l'interesse ambientale può penetrare all'interno del contratto, si potrebbe dire che ci sono fattispecie in cui l'interesse ambientale è eventuale e a situazioni in cui, invece, è essenzialmente, è tipologicamente presente quest'interesse. Si pensi all'ampia elaborazione che vi è in tema del rapporto che intercorre tra la disciplina urbanistica e la disciplina ambientale; è possibile che vi siano strumenti urbanistici che prendano in considerazione istanze ambientali, tramite i cd. oneri di urbanizzazione secondaria di cui si deve fare carico il richiedente la convezione. Nella prassi queste istanze sono diffusissime, ma sul piano legislativo non ve n'è menzione o – più precisamente – non v'è menzione di precisi interessi ambientali dei quali si deve necessariamente – e non solo eventualmente – tenere conto in questi strumenti. Al contrario, si pensi ai contratti di fiume in cui gli interessi ambientali sono *in re ipsa* nello stesso fatto della tutela del fiume e, più in generale, delle acque. Si pensi alle fattispecie analizzate di cui all'art. 219-bis c.a. e all'art. 224, comma 5 c.a. in cui, rispettivamente, si prevedono ipotesi patrizie relative a specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare al fine di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare e relativi ad accordi nazionali al fine di: 1) condividere e ripartire la copertura dei costi; 2) stabilire quali siano le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero; 3) definire gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti. Solamente nella prima norma si fa specifico riferimento a un interesse ambientale, ossia all'immissione nel mercato di imballaggi riutilizzabili, con un evidente interesse alla collettività e, quindi, alla protezione della stessa. Nel secondo caso, invece, nulla è detto in riferimento diretto all'ambiente; non è sufficiente che si verta in una materia affine al diritto ambientale, come quella dei rifiuti, per affermare che si sia in presenza anche di un interesse ambientale. In quest'ultimo caso, tipologicamente non è presente e un interesse ambientale ma potrebbero esserlo eventualmente e, quindi, sul piano della causa se nel singolo e specifico accordo le parti contraenti inseriscano pattuizioni a tutela dell'ambiente.

Per comprendere bene l'affermazione occorre capire prima quale rapporto intercorre tra tipo e causa contrattuale.

Il dibattito circa la relazione tra tipo e causa del contratto è tanto tradizionale quanto sempre attuale e, nonostante non sia questa la sede opportuna per ripercorrerne l'evoluzione³⁵⁶, ci si può, quindi, limitare a segnalare come parte della dottrina³⁵⁷ abbia evidenziato come i tipi contrattuali previsti dal legislatore non esprimano alcuna cd. causa in astratto, ma rechino in sé una cd. polivalenza funzionale (o elasticità del tipo contrattuale), ossia la possibilità che un medesimo tipo sia idoneo a sorreggere differenti cause in concreto. In altre parole, una volta che si accoglie il concetto di causa in concreto come “*l'interesse che il contratto stipulato dalle parti è in concreto diretto a realizzare*”³⁵⁸ è obbligatorio ammettere che ogni contratto esprima un assetto di interessi diverso e che, quindi, abbia una diversa causa. Ebbene, un contratto legislativamente tipico è un contratto che è stato disciplinato dal legislatore, è una struttura giuridica messa a disposizione dei privati a soddisfazione dei loro interessi. Quindi, ogni tipo contrattuale può tollerare una molteplicità di cause diverse senza che il complesso di concrete pattuizioni dei privati venga riqualificato in un altro contratto tipico, poiché espunta dalla “elasticità massima” che quel tipo originariamente prescelto poteva

³⁵⁶ Sul tema si può rinviare al completo lavoro in un'ottica storico-ricostruttiva, anche se non recentissimo visti i recenti sviluppi della causa in concreto, U. LA PORTA, *Il problema della causa del contratto. Vol. 1: La causa ed il trasferimento dei diritti*, Torino, 2000, pp. 1 ss.

³⁵⁷ Si vedano sul punto G. GRISI, *Il deposito in funzione di garanzia*, Milano, 1999, pp. 63 ss.; G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Padova, 1974, pp. 1 ss.; F. CARRABBA, *Il comodato dell'abitazione familiare tra causa e tipo*, in *Famiglia e diritto*, 2018, p. 270; P. CORRIAS, *La causa del contratto di assicurazione: tipo assicurativo o tipi assicurativi?*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, I, pp. 41 ss.; A.C. NAZZARO, *La causa delle polizze unit e index linked*, in *DIMAF*, 2016, pp. 68-69; S. LANDINI, *Sulla validità/invalidità delle polizze linked*, commento a Cass. civ., 5 marzo 2019, n. 6319, in *Giur. it.*, 2019, p. 1026; E. GABRIELLI, R. LENER, *Mercati, strumenti finanziari e contratti di investimento dopo la MiFID*, in *I contratti del mercato finanziario*, a cura di E. GABRIELLI, R. LENER, in *Trattato diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli*, Torino, 2011, pp. 40-41; A. TUCCI, *Tipicità dei contratti di investimento e disciplina codicistica*, in *I contratti dei risparmiatori*, a cura di F. CAPRIGLIONE, Milano, 2013, pp. 81 ss.; P. GIUDICI, *I contratti per la consulenza e gestione di portafogli*, in *Mercati regolati, Trattato dei contratti*, diretto da V. ROPPO, Milano, 2014, pp. 1102 ss. Questo concetto, peraltro, è stato accolto anche in parte della giurisprudenza, tra cui Cass., 19 febbraio 2000, n. 1898, in *Onelegale*; Cass., 18 agosto 2011, n. 17360, in *Giur. it.*, 2012, pp. 1795 ss.; Cass., 29 maggio 2014, n. 12061, in *Onelegale*.

³⁵⁸ Come lucidamente definita da C.M. BIANCA, *Diritto civile 3. Il contratto*, Milano, 2019, p. 410.

sopportare. Peraltro, com'è stato posto in evidenza³⁵⁹, esistono tipi contrattuali più o meno elastici che, di conseguenza, sopportano più o meno cause diverse senza fuoriuscire dal proprio perimetro normativo.

D'altra parte è vero anche il contrario, ossia che una medesima causa possa essere realizzata anche da più tipi contrattuali differenti. Il tipo contrattuale non esprime in sé alcuna funzione, è neutro ed è semplicemente una struttura tipizzata dal legislatore in maniera coerente con tutti gli assetti di interessi con esso compatibili. Per esemplificare si pensi alla divisione, contratto tipico ai sensi degli artt. 1111 ss. c.c. che può esprimere o una causa propriamente divisoria o, al ricorrere di particolari elementi, come la presenza di un conguaglio particolarmente elevato, anche una causa di vendita o di permuta. Specularmente, la medesima causa divisoria può essere realizzata anche da una compravendita di quote della comunione, come sarebbe testimoniato anche l'art. 764 c.c.

Il discorso fin qui svolto può applicarsi in maniera piana anche ai cd. contratti ecologici. Come accennato, infatti, vi sono oggi addirittura dei tipi contrattuali la cui struttura esprime un'innegabile valenza ambientale. Per esemplificare si può fare riferimento al contratto di *Energy Performance Contract* (EPC), agli accordi di foresta o alle associazioni fondiarie, ma il riferimento più immediato e, probabilmente, anche economicamente più rilevante, è agli appalti *green* nella più ampia tematica del *Green Procurement* concernente la Pubblica Amministrazione³⁶⁰. È particolarmente interessante

³⁵⁹ Sul tema, anche per un'approfondita bibliografia, si veda C. FERRARI, *Il rapporto tra contenuto ed effetti del contratto nell'ottica della compatibilità*, Milano, 2015, pp. 102 ss. che delinea il passaggio dal cd. metodo tipologico al cd. metodo elastico, come più avanti sarà approfondito.

³⁶⁰ Il soggetto pubblico, nell'osservanza del principio di proporzionalità, deve integrare l'esercizio del proprio potere discrezionale e le scelte di mercato rispondenti al più ampio principio della concorrenza, con i criteri di aggiudicazione clausole di sostenibilità, volte a privilegiare concorrenti in grado di offrire prodotti e servizi eco-efficienti. Gli appalti verdi favoriscono una gestione ecologicamente virtuosa degli acquisti e delle opere pubbliche e rappresentano un modo di attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030. Si può sottolineare come si è passati dall'offerta con il prezzo più basso, a quella economicamente più vantaggiosa a quella più ecologica. Tuttavia, l'affermazione degli appalti verdi pone delicati problemi di bilanciamento tra l'esigenza di protezione ambientale e gli obiettivi di tutela della concorrenza, con particolare riguardo ai corollari della parità di trattamento e del divieto di discriminazione. Nella dottrina si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a M. ANDREIS (a cura di), *I contratti pubblici tra principi interni e vincoli sovranazionali. Mercato, ambiente, responsabilità*, Milano, 2011, pp. 1 ss.; E. BELLOMO, *Il Green*

notare come in una prima fase l'inserzione dei cd. CAM, ossia i Criteri Ambientali Minimi, fosse facoltativa per la stazione appaltante all'interno dei criteri per l'aggiudicazione, quindi meramente compatibili con il tipo contrattuale appalto. Oggi, al contrario, quale culmine del processo di sensibilizzazione verso scelte più ecosostenibili sono obbligatori alla luce dell'art. 57, comma 2, Codice degli appalti. In questo modo l'appalto bandito dalla Pubblica Amministrazione non è solo un contratto ecologico ma è un tipo ecologico in quanto strutturalmente incorpora un interesse alla sostenibilità che potrà, comunque, essere declinato in varia misura ma sempre nel perimetro della compatibilità dai contraenti.

L'interesse alla protezione ambientale, invece, si può realizzare con molti più schemi contrattuali, anche non tipologicamente orientati in questo senso ma che, appunto, l'elasticità del tipo ciò sopporti. Altri contratti il cui tipo la prassi ha dimostrato che può sopportare un interesse ambientale sono i cd. mutui verdi, le cd. locazioni verdi³⁶¹ o i contratti di *franchising* o di fornitura in cui è richiesto il rispetto di criteri ambientali³⁶².

Dunque, come già detto, l'interesse ambientale entra nelle contrattazioni o perché le parti scelgono un tipo contrattuale già orientato in tal senso o perché "piegano" un tipo a tali fini; quest'ultima operazione avverrà necessariamente con l'inserimento di una clausola di sostenibilità. La distinzione tra quello che potremmo definire il cd. tipo ecologico e il cd. contratto ecologico potrebbe sembrare solo teorica o, comunque, priva di grande rilevanza.

In realtà la distinzione è notevole e pregnante dal punto di vista applicativo nel bilanciamento degli interessi per l'effettiva tutela dell'ambiente. Come prima accennato, il tipo ha una sua rigidità (o, al contrario, una sua elasticità) che lo rende compatibile con una pluralità di cause che i privati possono

Public Procurement *nell'ambito della Green Economy*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, pp. 163 ss.; G. FIDONE, *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici: il Green Public Procurement*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, p. 123 ss.; C. GUCCIONE, L. PALATUCCI, *Profili ambientali nelle procedure ad evidenza pubblica*, in *Tratt. dir. amb.*, P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), vol. II, tomo I, *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, pp. 727 ss.; A. ADDANTE, *I c.d. appalti verdi nel diritto italo-europeo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 182 ss.

³⁶¹ Per una breve ma incisiva analisi di veda PERSIA, *Profili contrattuali*, cit., pp. 185 ss.

³⁶² S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubb.*, 2015, pp. 611 ss. e spec. p. 612; ID., *Travel and Tourism Contracts*, in *Book Series The Power of Law* diretta da G. ALPA, Matera, 2013, pp. 151 ss.; M. PENNASILICO, *Sviluppo*, cit. p. 306.

modulare a soddisfazione dei loro interessi, secondo la teoria della causa in concreto. Pertanto, un tipo contrattuale che non è orientato alla tutela ambientale ma che sopporta l'innesto all'interno del suo tipo determinati interessi ambientali si deve dire che risulterà compatibile con una causa che non prende in considerazione interessi ambientali, con una causa che prende in massima considerazione interessi ambientali e con tutte le cause che in varia misura prendano in considerazione, sebbene in misura superiore al minore ma inferiore al massimo, l'interesse ambientale. Si pensi a un contratto di fornitura in cui si decida di integrare gli interessi prettamente patrimoniali con il rispetto di determinati requisiti ambientali. In tal caso saranno le parti a decidere se e in che misura (soprattutto) far penetrare detti interessi all'interno del contratto, ben potendo decidere legittimamente di non prenderli assolutamente in considerazione.

Viceversa, i cd. tipi ecologici devono ritenersi causalmente rigidi rispetto alle cause contrattuali che non tutelino l'ambiente. In altre parole, i tipi ecologici devono necessariamente esprimere una tutela per l'ambiente che, tuttavia, sarà suscettibile di variazione nella sua intensità, in conformità agli interessi privati. Si pensi al caso degli appalti conclusi dalle Pubbliche Amministrazioni in cui la stazione appaltante è obbligata a inserire criteri minimi perché il tipo è oramai orientato verso una tutela ambientale ma i contraenti possono modulare il "*quantum*" di interesse ambientale che intendono tutelare, aumentandone la tutela. La differenza con un contratto "semplicemente" a causa ecologica è che nel contratto tipologicamente ecologico le parti potranno disciplinare il livello di tutela ambientale e il bilanciamento con altri interessi senza mai, però, escluderla completamente, perché contrastante con il modello tipologico delineato dal legislatore. Come già detto, il caso degli accordi in materia di urbanistica è emblematico: tipologicamente non sono previsti interessi ambientale, tuttavia, volontariamente possono penetrare all'interno del contratto. La disciplina di tutela ambientale sarà in questo caso più "debole", poiché le parti potevano escluderla sin dall'inizio.

A conclusione del discorso ci si deve ora interrogare su cosa succeda nel caso in cui in un tipo ecologico vi siano delle previsioni non conformi rispetto alla volontà di tutelare l'ambiente. Il problema effettivamente è notevole e per ora, a quanto consta, mai affrontato in riferimento alla materia

in questione.³⁶³ Non è sufficiente ritenere che una determinata clausola sia atipica affinché l'intero contratto sia espunto dal tipo legale e, quindi, soggetto al controllo di meritevolezza di cui all'art. 1322, comma 2 c.c. Così opinando, l'interprete sarebbe posto di fronte a una dubbia alternativa: “[...] o il patto atipico contrasta con qualche norma imperativa riferibile al pezzo corrispondente di contratto tipico, o è necessariamente valido, non potendo il giudice concedergli o negargli tutela in base a propri parametri d’opportunità”³⁶⁴. In altre parole, o l'intero contratto è atipico o non si potrebbe giudicare della meritevolezza di una singola pattuizione.

Un simile modo di ragionare, tuttavia, non è corretto in quanto sarebbe del tutto fuorviante credere che la normativa legale sui contratti in generale offra solo uno strumentario di elementi neutri e che le norme sui tipi vi aggiungano solo regole specifiche su elementi particolari ma altrettanto neutri. Al contrario, l'autonomia dei privati incontra un limite allorquando il contratto atipico sia sussumibile entro un tipo interamente o parzialmente e contraddice “la sintassi legale”³⁶⁵.

È corretto affermare che ogni contratto atipico non dev'essere ricostruito come un insieme di elementi logici ma assiologici, come il trasferimento, la consegna, la custodia ovvero, nel caso di cui ci si sta occupando, la sostenibilità, ognuno dei quali trascina con sé un complesso di diritti, responsabilità, doveri, garanzie che il legislatore ha ritenuto che si dovessero applicare a quella determinata fattispecie.

L'alternativa non è, semplicemente, tra norme imperative e tra norme dispositive, poiché certamente i privati possono incidere sugli elementi

³⁶³ Sul punto si può vedere, per tutti, A. GENTILI, *Merito e metodo nella giurisprudenza sulle cassette di sicurezza: a proposito della meritevolezza di tutela del contratto “atipico”*, in *Riv. del dir. comm.*, 1989, pp. 221 ss. il quale ha analizzato, in riferimento a tutt'altro tema, ossia alla clausola con cui si limita il valore massimo degli oggetti depositabili all'interno delle cassette di sicurezza bancarie: il problema in poche parole era dato dal fatto che un'operazione contrattuale così congegnata non aveva senso pratico in quanto limitando il valore dei beni depositabili nelle cassette di sicurezza bancarie rimanevano esclusi gli oggetti di notevole valore. Ciò logicamente, per la realtà socio economica attuale, contrasta proprio con la ragione sociale-pratica³⁶³ per cui esiste il contratto di cassetta di sicurezza bancario, ossia depositare oggetti di notevole valore economico al fine di garantirne la sicurezza e, quindi, di conservarne la ricchezza. La dottrina, quindi, per vagliare della meritevolezza dei contratti così stipulati ha ritenuto che la clausola di limitazione del valore massimo dell'oggetto depositabile fosse atipica e, dunque, rientrante nell'art. 1322, comma 1 c.c.

³⁶⁴ GENTILI, *Merito*, cit., p. 236.

³⁶⁵ GENTILI, *ivi*, p. 236.

assiologici appena menzionati. L'alternativa, al contrario, si pone tra contratti coerenti, seppur in una certa misura variabili, con la sintassi legale e contratti incoerenti, contratti che esprimono un "comando illogico". Così opinando si può affermare che *"in questo modo il metodo della tipizzazione finisce per condizionare incisivamente dall'interno il merito di ogni contratto atipico"*³⁶⁶.

Il giudizio causale si deve svolgere in termini di compatibilità tra la struttura del contratto e la causa in concreto, cioè si deve analizzare se le pattuizioni che i privati hanno posto in essere sono idonee a realizzare e perseguire funzione concreta da essi voluta³⁶⁷.

La conseguenza è che una previsione incoerente non è meritevole di tutela ai sensi dell'art. 1322, comma 2 c.c. e, dunque, nulla. Quindi, le previsioni che non sono coerenti con la tutela dell'ambiente che i tipi ecologici esprimono devono ritenersi nulli. La questione si sposterà poi sull'analisi della nullità parziale della clausola "inquinante" e sui riflessi sul contratto ai sensi dell'art. 1419, comma 1 c.c. Per esempio, in un contratto di fiume non potranno essere pattuite validamente modalità di sfruttamento delle acque irrazionali dal punto di vista della sostenibilità ecologica, la relativa clausola dovrebbe essere nulla e ciascun individuo interessato sarebbe legittimato a farla valere.

Un altro corollario di quanto detto che logicamente e giuridicamente s'impone è la tutela superiore che un accordo volontario deve fornire all'ambiente rispetto agli obiettivi e *standards* imposti dal legislatore. Un accordo ambientale che si prefigga quale scopo di raggiungere i medesimi *standards* ambientali già fissati ai sensi di legge – o addirittura al di sotto – dal punto di vista civilistico sarebbe un accordo carente di causa, poiché non starebbe

³⁶⁶ GENTILI, *ivi*, p. 242.

³⁶⁷ Illuminante a questo proposito è A. GENTILI, *ivi*, pp. 232 ss., il quale afferma che "se tal canone è interno, esso non può che essere anzitutto un controllo di interna congruenza del negozio: qualunque negozio, anche atipico, come giudizio delle parti sui loro mutui interessi contiene per sé un dover essere ed esprime una regola. Escluso il contrasto esplicito di questa regola con un precetto o divieto legale, il negozio, tipico o atipico, potrà apparire immeritevole di tutela se inadatto a realizzare gli stessi interessi che esprime. E ciò non sul mero piano dello squilibrio tra le parti, che non sarebbe sindacabile (fuori dei casi di annullabilità o rescindibilità o risolubilità) neppure nel negozio tipico, ma sul piano della mancanza di causa, da intendere come inattitudine alla funzione, come contraddittorietà della disposizione negoziale". In altre parole, l'A. riempie la formula relativa al giudizio di "meritevolezza degli interessi" nel senso che gli interessi perseguiti, seppur leciti, devono essere intrinsecamente coerenti con l'interesse perseguito dalle parti e che in qualche misura emerge dalla struttura del contratto. Egli, infatti, afferma che si contraddirebbe la "sintassi legale" del tipo.

in realtà perseguendo alcuno scopo. Tracciando un paragone la situazione ricorderebbe molto il caso di scuola per eccellenza di assenza di causa, ossia la vendita di un bene a chi è già proprietario di quel bene. Questo è un importante risultato in quanto richiede agli operatori del diritto di calcolare e prevedere quale sia la soglia di attenzione ambientale richiesta dal legislatore e, per così dire, di alzare sensibilmente l'asticella al fine di giustificare causalmente l'accordo. Dal punto di vista operativo è evidente come sia opportuna una *due diligence*, più o meno approfondita, per comprendere il concetto livello di impatto positivo sull'ambiente e sugli ecosistemi dell'accordo concluso.

Gli accordi ambientali, dunque, sono espressione diretta dei principi costituzionali di sussidiarietà orizzontale e di tutela ambientale, oggi principio fondante il nostro ordinamento ai sensi dell'art. 9 Cost.

La sussidiarietà orizzontale può declinarsi in almeno tre modi negli accordi ambientali: a) la sussidiarietà come vincolo di non discriminazione per l'accesso agli accordi ambientali; b) sussidiarietà orizzontale come auto-normazione in sostituzione della legge; c) sussidiarietà orizzontale come controllo diffuso circa la corretta esecuzione del contratto.

2. Sussidiarietà orizzontale, beni comuni e rilettura costituzionalmente orientata del principio di relatività del contratto

Partendo dalle conclusioni del precedente paragrafo, si può fin da subito dire come lo stretto legame che vi è tra i concetti di beni comuni, di esternalità negative e di interesse ambientale nella sua accezione di interesse primario e fondamentale *sub specie* della tutela della vita, permettano di ritenere che i contratti ambientali, aventi ad oggetto beni comuni, possano in qualche modo produrre effetti anche nella sfera giuridica di altri soggetti. Il contratto a protezione di terzi indeterminati, come detto, è una categoria di matrice giurisprudenziale che permette di interpretare costituzionalmente l'articolo 1372 c.c. Stante l'assenza di sentenze sul punto, occorre dimostrare come il contratto ecologico possa essere sussunto nella più ampia categoria appena citata.

Lo sviluppo del presente paragrafo si può suddividere schematicamente in tre fasi: a) la dimostrazione di come l'art. 1372, comma 2 c.c., a dispetto della sua formulazione letterale, non contenga, in realtà, una riserva di legge;

b) la dimostrazione di come il principio di relatività non costituisca un dogma assoluto; c) infine, qual è la situazione giuridica che si produce in capo ai terzi e quali contenuti può avere.

Partendo con ordine, l'art. 1372, comma 2 c.c. afferma come si possano eccezionalmente produrre effetti in capo ai terzi solo qualora la legge lo preveda. In realtà, secondo l'opinione tradizionale, l'art. 1372, comma 2 c.c. implicherebbe l'eccezionalità delle norme che prevedano effetti contrattuali verso terzi³⁶⁸. Invece, secondo un'impostazione più moderna a seguito di una revisione critica del principio d'intangibilità della sfera altrui³⁶⁹ sembra propendersi per l'ammissibilità degli effetti favorevoli *ultra partes*³⁷⁰: sicché le norme eccezionali, richiamate dall'ultimo comma, sarebbero soltanto quelle ad efficacia sfavorevole³⁷¹.

Proseguendo nel ragionamento nel nostro ordinamento esistono almeno due esempi legislativi in cui il principio di relatività viene costituzionalmente interpretato e riletto alla luce dei criteri costituzionali. Il primo caso, già citato, è quello del contratto con effetti protettivi a favore del terzo in cui, appunto, per la rilevanza costituzionale della tutela alla vita ha permesso alla giurisprudenza di ritenere vincolante un contratto nei confronti di un soggetto che mai ha aderito espressamente o tacitamente al programma negoziale.

Un secondo esempio, invece, viene dal diritto fallimentare (*rectius*: diritto della crisi) in cui è espressamente prevista una deroga all'art. 1372 c.c. per i cd. accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa³⁷²: in tali contratti a fronte

³⁶⁸ L. CARIOTA FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Napoli, 1948, p. 688; F. MESSINEO, *Contratti nei rapporti con il terzo*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, p. 196; P. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, p. 1515

³⁶⁹ G. BENEDETTI, *Dal contratto al negozio unilaterale*, Milano, 1969, p. 218; L.V. MOSCARINI, *I negozi a favore di terzi*, Milano, 1970, p. 5.

³⁷⁰ In questo senso risulta fondamentale l'opera di C. DONISI, *Il problema dei negozi giuridici unilaterali*, Napoli, 1972, p. 86.

³⁷¹ L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, I, 2, *Fatti e atti giuridici*, Torino, 1986, p. 809.

³⁷² M. ONORATO, *Principio di sussidiarietà e natura degli accordi di ristrutturazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, pp. 685 ss. secondo il quale, nonostante egli abbia scritto sotto la vigenza della precedente legge fallimentare, ma le cui parole sono ancora attuali, la cd. efficacia "meta-negoziale" degli accordi di ristrutturazione sarebbe coerente con il principio di relatività degli effetti del contratto in quanto rimette ai privati la decisione circa la liquidazione o la continuazione dell'azienda, consentendo ai privati, a certe condizioni, in ossequio al principio di

di una certa percentuale di partecipazione da parte dei creditori appartenenti a una medesima categoria omogenea, le decisioni prese da queste ultimi possono vincolare ed esplicare effetti anche nei confronti di soggetti che non hanno concorso all'assunzione della decisione stessa, in ossequio alle superiori esigenze di stampo pubblicistico connesse alla procedura fallimentare, quali la celerità di essa e la salvaguardia degli interessi macro-economici.

È fuor dubbio, dunque, che allo stato attuale del sistema positivo italiano che possa dubitarsi della possibilità di interpretare costituzionalmente, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 Cost., l'art. 1372 c.c.

Il principio di sussidiarietà orizzontale è un principio di matrice costituzional-europea³⁷³ in forza del quale allorquando una determinata funzione pubblica possa essere svolta meglio dai privati non dev'essere oggetto di centralizzazione ma svolta da questi³⁷⁴. In altre parole, non solo i poteri

sussidiarietà orizzontale, di auto-normare la propria attività con il debitore in crisi, vincolando anche soggetti formalmente, ma non sostanzialmente, estranei al contratto.

³⁷³ La letteratura sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario è vastissima, *ex multis* si vedano P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 15 ss.; G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, pp. 59 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.* 1995, pp. 505 ss.; A. TIZZANO, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. un. eur.*, 1997, pp. 229 ss.; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, 1998, pp. 1 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 2000, pp. 1 ss.; V. GUIZZI, voce *Sussidiarietà (dir. CE)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000, pp. 1 ss.; L. SICO, voce *Principio di sussidiarietà (diritto comunitario)*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Milano, 2001, pp. 1062 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamenti, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007, pp. 1 ss.; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004, pp. 81 ss.

³⁷⁴ P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002, pp. 1 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 5 ss.; G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 718 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione Bicamerale*, in *Dir. società*, 1997, pp. 523 ss.; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive*, in *Ist. Federalismo*, 2011, pp. 604 ss.; M. OLIVI, *Principio di sussidiarietà orizzontale e regole di diritto privato*, in *Ricerche giuridiche*, 2013, pp. 502 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 69 ss.; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (Principio di) (diritto costituzionale) (voce)*, in *Enc. dir. - annali - II*, Milano, 2008, pp. 1134 ss.; D. DE FELICE,

pubblici possono provvedere a soddisfare gli interessi pubblici, direttamente o attraverso l'azione di privati agenti nell'ambito di un rapporto di strumentalità nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Tramite il principio di sussidiarietà orizzontale la Pubblica Amministrazione può contare sui privati affinché si assumano autonomamente l'onere di contribuire alla piena realizzazione di ciascuno. Ciò permetterebbe di giustificare l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme del nostro ordinamento.

Coerentemente con le premesse iniziali di questo lavoro, la concezione migliore per il diritto non è di tipo strutturale o dogmatico, bensì una concezione funzionale delle norme positive teleologicamente orientata a risolvere i problemi pratici della società civile. “La risposta [ai problemi sociali] deve trovarsi non soltanto in regola puntigliosamente dettate, ma anche in principi e in valori che ne costituiscono le linee guida e, in quanto tali, i fondamenti dell'argomentare dell'interprete: chi pensa di rispettare il principio di legalità con interpretazioni letterali delle regole, spesso non le osserva, perché la loro lettera non è detto che sia conforme alla ragionevolezza del sistema”³⁷⁵.

Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale, Napoli, 2008, p. 42; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, p. 1760; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm.) (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2003, pp. 1 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, pp. 1 ss.; ID., *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. e società*, 1999, 437 ss. MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, pp. 1 ss.; A. MALTONI, *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici. L'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso sostanziale/funzionale*, Bologna, 2002, pp. 1 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, pp. 1 ss.; G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001, pp. 1 ss.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002, pp. 1 ss.; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, pp. 1 ss.; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, a cura di M. Tringali, Milano, 2003, pp. 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, pp. 1 ss.; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, pp. 1 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e auto amministrazione dei privati*, Padova, 2004, pp. 1 ss.; M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, 2005, pp. 1 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; D. DONATI, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. DONATI e A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, Bologna, 2010, pp. 1 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013, pp. 1 ss.

³⁷⁵ In questo senso, come consueto, si esprime lucidamente P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in *Contratto e ambiente*, cit., M. PENNASILICO (a cura di), p. 327.

A suffragio di quest'impostazione si può anche richiamare brevemente la cd. dottrina del giusto rimedio, la quale modella la regola, ossia il rimedio più giusto per il caso concreto sempre in relazione ai valori sottesi e dedotti nel singolo caso concreto. Secondo tale impostazione metodologica i rimedi altro non sono che uno strumento e non, al contrario, un valore da tutelare, con conseguente loro modellabilità in relazione al caso concreto e ai valori in gioco³⁷⁶. Senza poter ricostruire l'intero dibattito relativo al superamento di un approccio formalista e più aderente al dato legislativo a un metodo basato più sulla tutela effettiva degli interessi giuridici lesi, quandanche non consacrati in diritti soggettivi³⁷⁷, si può dire come la dottrina prevalente, in

³⁷⁶ Sul tema, per una prima informazione, possono vedersi le opere di S. MAZZAMUTO, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Eur. e dir. priv.*, 2007, pp. 585 ss.; S. MAZZAMUTO, A. PLAIA, *I rimedi*, in *Manuale di diritto privato europeo* a cura di C. CASTRONOVO, S. MAZZAMUTO, II, Milano, 2007, pp. 739 ss.; S. MAZZAMUTO, A. PLAIA *I rimedi nel diritto privato europeo*, Torino, 2012, p. 1 ss.; A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, IV ed., Milano, 2003, pp. 6, 23 e ss., 49 e ss.; ID., *Il linguaggio dei rimedi*, in *Eur. e dir. Priv.*, 2005, pp. 341 ss.; D. MESSINETTI, *Processi di formazione della norma e tecniche "rimediali" della tutela giuridica*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, V. SCALISI (a cura di), *Atti del Convegno di studio in onore di Angelo Falzea*, Milano, 2004, pp. 209 ss.; ID., *Sapere complesso e tecniche giuridiche rimediali*, in *Eur. e dir. priv.*, 2005, pp. 605 ss.; ID., *La sistematica rimediale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, pp. 15 ss.; V. SCALISI, *Lineamenti di una teoria assiologica dei rimedi giuridici*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, pp. 1045 ss.; L. NIVARRA, *Rimedi: un nuovo ordine del discorso civilistico?*, in *Eur. e dir. priv.*, 2015, pp. 583 ss. La riflessione sul metodo rimediale è iniziata a seguito della commistione del diritto italiano privato con quello europeo, il cui obiettivo, come noto, è quello di armonizzare sistemi giuridici differenti tra loro e che, quindi, non utilizza le categorie giuridiche nostrane, anzi, ne prescinde del tutto per definire esclusivamente il rimedio, sganciato dalla fattispecie. Sul tema si possono vedere P. SIRENA, Y. ADAR, *La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, pp. 359 ss.; G. DE NOVA, *Nuove tutele e nuovi rimedi in materia contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, pp. 453 ss.; G. VETTORI, *Giustizia e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Eur. e dir. priv.*, 2006, pp. 53 ss.; ID., *Contratto giusto e rimedi effettivi*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2015, pp. 787 ss.; V. SCALISI, *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità e inefficacia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, pp. 843 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Regole di validità e di comportamento: i principi ed i rimedi*, in *Eur. e dir. priv.*, 2008, p. 599; E. GABRIELLI, *Dottrine e rimedi nella sopravvenienza contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2013, pp. 55 ss.; ID., *Il contratto e i rimedi: la sospensione dell'esecuzione*, in *Jus civile*, 2014, pp. 167 ss.; E. BARGELLI, *Rimedi contrattuali e restituzioni*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2012, pp. 13 ss.; M.R. MAUGERI, *Violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e rimedi contrattuali*, in *Nuova giur. comm.*, 2009, pp. 477 ss.; M. ASTONE, *Rimedi e contratti del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, in *Eur. e dir. priv.*, 2014, pp. 1 ss.

³⁷⁷ Il dibattito relativo all'approccio rimediale al diritto civile sembra essere entrato in quella che si potrebbe definire come una seconda stagione. Se in una prima fase questa complessa e dirompente elaborazione doveva trovare accoglimento tra gli studiosi, oggi, diffusasi a sufficienza, il problema è, invece, quello di capire se gli interessi, i bisogni a cui tale

forza dell'applicazione diretta di norme costituzionali che conformano le norme di diritto privato, giunga a ritenere che "l'intero sistema rimediale va dunque ripensato in prospettiva funzionale, alla luce dei principi di proporzionale ed effettività, dei creditori di adeguatezza e ragionevolezza, dei valori riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, soprattutto, dall'esigenza di realizzare il 'giusto processo'"³⁷⁸. I rimedi, dunque,

approccio può fornire tutela debbano essere già giuridicizzati da norme legislative o se, addirittura, l'approccio rimediale possa giungere addirittura sino al punto di fungere da strumento di giuridicizzazione di interessi meritevoli di tutela e non presi in considerazione dal legislatore in alcuna norma. Il tema, ben più vasto di quanto possa riassumersi in questo scritto, riguarda anche i rapporti tra funzione giurisdizionale e funzione normativa, così come la trasformazione del sistema di *civil law* in un sistema sempre più basato sul precedente giurisprudenziale e di ibridizzazione con i sistemi di *common law*. Sul tema si veda efficacemente F. PIRAINO, *La categoria del rimedio nel sistema del diritto civile a partire dagli studi di Enrico Gabrielli*, in *Giur. it.*, 2024, pp. 211 ss. e spec. pp. 216-217 ove riporta come "in dottrina viene sottolineato che, mentre la categoria ordinante del diritto soggettivo sarebbe storicamente caratterizzata dalla prevalenza del pensiero logico-sistematico, quella del rimedio solleciterebbe il ricorso al canone teleologico, accentuando il ruolo delle valutazioni di ordine strumentale e di politica del diritto legate alle caratteristiche del caso concreto" e a p. 218 prosegue affermando che "matura così un certo scetticismo nei confronti dell'attitudine ordinante della categoria del diritto soggettivo, in quanto sintesi di un approccio sistematico e dogmatico, a quanto pare, colpevole di porre al centro della riflessione giuridica l'ordinamento e non già l'individuo e i suoi interessi, con inevitabili conseguenze in punto di efficienza delle regole".

³⁷⁸ L'immediato riferimento è a P. PERLINGIERI, *Il "giusto rimedio" nel diritto civile*, in *Il giusto processo civile*, 2011, p. 5; di cui si possono vedere anche ID., *Norme costituzionali e rapporti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, pp. 95 ss. e in *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, pp. 109 ss. e spec. pp. 120 ss.; ID., *Il principio di legalità nel diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, p. 164, in part. pp. 175 ss.; ID., *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, pp. 317 ss., in part. pp. 325 ss.; ID., *L'interpretazione giuridica e i suoi canoni. Una lezione agli studenti della Statale di Milano*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, pp. 428 ss.; ID., "Controllo" e "conformazione" degli atti di autonomia negoziale, in *Rass. dir. civ.*, 2017, pp. 204 ss.; G. PERLINGIERI, G. CARAPEZZA FIGLIA, *L'"interpretazione secondo Costituzione" nella giurisprudenza - Tomo I*, Napoli, 2022, pp. 11 ss. per ulteriori riferimenti. Si veda altresì G. PERLINGIERI, *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2015, pp. 86 ss. il quale analizza la prospettiva del giusto rimedio come manifestazione del principio costituzionale di ragionevolezza nella comminazione per ciascun e specifico caso concreto del rimedio più idoneo; ID., *L'inesistenza della distinzione tra regole di comportamento e di validità nel diritto italo-europeo*, Napoli, 2013, pp. 93 ss.; e, per una primissima riflessione sul punto, G. GORLA, *Il contratto. Vol. I - Lineamenti generali. Corso di diritto privato svolto secondo il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954, p. 260 il quale scrive che "la sanzione, nella sua determinazione e nella sua applicazione è appunto un problema di proporzione o di giustizia; si può anzi dire che la giustizia è nell'essenza stessa della sanzione".

costituirebbero un piano mobile di strumenti preposti al soddisfacimento di una necessità di tutela del privato conseguente all'inattuazione o alla lesione di un suo interesse meritevole di tutela per un ostacolo frapposto o per la sua violazione da parte di un terzo³⁷⁹.

3. *Gli effetti ecologici del contratto*

Dimostrato come nell'ordinamento giuridico italiano già esistano ipotesi in cui il contratto può esplicare effetti nei confronti dei terzi – anche non necessariamente favorevoli – a prescindere dal loro consenso, si tratta ora di approfondire il discorso e delimitare il perimetro dei terzi a cui possa riferirsi questa elaborazione nella materia ambientale.

Vi è un ulteriore ambito in cui la dottrina³⁸⁰ sostiene che possa ravvisarsi un'efficacia del contratto *ultra partes*, ossia le convenzioni urbanistiche tra Pubblica Amministrazione e privati³⁸¹. Il perno su cui l'idea che si sta avvalendo è che in questo genere di contratto – così come in quelli ad impatto ambientale – viene meno la coincidenza tra i soggetti che concludono i contratti e i soggetti su cui il contratto avrà incidenza. Non si tratta di quella normale efficacia che nella manualistica tradizionale suole definirsi come indiretta³⁸² che ogni contratto ha, soprattutto in una moderna società

³⁷⁹ In maniera esemplare si vedano S. MAZZAMUTO, *Forme e tecniche di tutela: l'impatto della 'dottrina dei rimedi' sulle categorie della tradizione*, in *Dir. cost.*, 2023, pp. 167 ss.; A. DI MAJO, *Obbligazioni e tutele*, Torino, 2019, pp. 143 ss.; ID., *I rimedi giuridici tra ideologia e tecnica*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, pp. 825 ss.

³⁸⁰ Il rilievo è di D. SORACE, C. MARZUOLI, "Partecipazione" e rilevanza giuridica degli interessi nella disciplina pubblicistica delle convenzioni urbanistiche, in M. COSTANTINO (a cura di) *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti fra privati*, Milano, 1995 (rist.), pp. 329 ss.; G. BORRÈ, A. PROTO PISANI, *Convenzioni urbanistiche e tutela giurisdizionale innanzi al giudice civile*, in M. COSTANTINO (a cura di) *Convenzioni urbanistiche*, cit., pp. 401 ss.; ma già si veda A. FRIGNANI, *Gli interessi dei privati in caso di mancata attuazione delle opere di urbanizzazione: operatività della inibitoria e della "reductio in pristinum"*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche*, cit., pp. 365 ss.; e più recentemente di R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020, pp. 341 ss.

³⁸¹ Coerentemente esclusa da questo lavoro secondo le premesse metodologiche esplicitate.

³⁸² A questa coppia di qualificazioni fa riferimento E. BETTI, *Teoria generale del negozio*, cit., p. 258; A. GIOVENE, *Il negozio giuridico rispetto ai terzi*, Torino, pp. 1917 ss.; L.V. MOSCARINI, *I negozi a favore di terzo*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 1 ss.

contemporanea con una infinità di rapporti giuridici in corso tra i consociati. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria efficacia diretta del contratto nei confronti di soggetti che, sempre secondo l'impostazione tradizionale qui avvertita, sarebbero estranei e non potrebbero influire sulle vicende dello stesso rapporto giuridico. Il principio di relatività del contratto per come tradizionalmente è inteso è oramai incapace di rispondere efficacemente alla “[...] complessità sociale che deve risolvere problemi ben più difficili dell’allocazione proprietaria dei beni a godimento esclusivo: ad esempio, giustificare in termini non proprietario la legittimazione della utilizzazione e conseguente distribuzione di risorse individuali e collettive”³⁸³. In tema di convenzioni urbanistiche si pensi a tutte le vicende legate agli oneri secondari di urbanizzazione, sicuramente rilevanti direttamente e immediatamente non solo nei confronti della Pubblica Amministrazione e del privato costruttore, ma anche nei confronti dei cittadini del quartiere di riferimento. In altre parole il tema è quello della sussunzione all’area del giuridicamente rilevante delle cd. esternalità negative che, nell’attuale contesto socio-economico, sono diventate insostenibili per la collettività. Nell’urbanistica a finalità abitative, per esempio, si è osservato che “un sistema di questo tipo realizza la massima frattura possibile tra i soggetti portatori dei bisogni relativi al territorio e all’abitazione e coloro che gestiscono il potere di incidere sullo «spazio abitativo» adeguandolo a certi fini e funzionalizzandolo a certi interessi”³⁸⁴.

Questo è il punto a cui ha condotto l’intera ricerca qui svolta: questo è il *trait d’union* tra la teoria dei beni comuni, l’efficacia contrattuale e l’ambiente³⁸⁵. Incidendo i contratti ambientali sui beni comuni in maniera diretta e non solamente indiretta, la dogmatica contrattuale deve adattarsi a queste

³⁸³ M. SPANÒ, *Istituire o regolare? Le autorità private e la crisi della “topologia moderna”*, in P. SIRENA, A. ZOPPINI (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, Roma, 2018, p. 34.

³⁸⁴ In questo senso si vedano N. LIPARI, M. COSTANTINO, G. COTTURRI, A. JANNARELLI, R. PARDOLESI, G. PIEPOLI, N. SCANNICCHIO, A. SODO, *Il problema dell’uomo nell’ambiente*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, p. 44.

³⁸⁵ In questo senso anche R.A. ALBANESE, *Nel prisma*, cit., p. 349 che afferma come “l’atto contrattuale insiste in un più ampio e complesso ambiente di contrattazione, producendo strutturalmente esternalità e interferendo con le posizioni giuridiche dei tanti soggetti presenti nello stesso ambiente. È muovendo da questa consapevolezza di fondo che l’avanzamento degli studi sui beni comuni consente di inquadrare meglio le posizioni dei soggetti implicite nella costruzione e nell’esecuzione di tali moduli negoziali, creando le condizioni per una nuova discontinuità in senso alle riflessioni civilistiche sull’urbanistica negoziale”.

nuove esigenze di cui la collettività ha bisogno e conformarsi, creando, anzi, adattando, un nuovo statuto del diritto contrattuale ambientale.

L'efficacia dei contratti ecologici nei confronti dei terzi è una necessità che deriva dal tentativo “[...] di correggere un'esternalità negativa pubblica attraverso la negoziazione implica la cooperazione di tutte le parti coinvolte. La negoziazione è qui destinata al fallimento poiché richiede la cooperazione di troppe persone³⁸⁶. Un nuovo statuto del diritto contrattuale deve partire dalla constatazione per cui al contratto – almeno quando incida direttamente sulla posizione giuridica di terzi in maniera diretta – non si può non riconoscere un'efficacia giuridica cd. reale, nel senso della sua efficacia, quantomeno relativamente ai profili limitati di cui si darà conto in seguito, nei confronti di tutti i cittadini. Il cd. contratto ecologico avrebbe dunque un'efficacia organizzativa reale.

In particolare, si può parlare di efficacia reale del contratto concluso con la Pubblica Amministrazione in due sensi. Il primo, più tradizionale, è quello per cui le obbligazioni scaturenti dal contratto siano *propter rem*³⁸⁷. Il

³⁸⁶ R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, Bologna, 2006, p. 48

³⁸⁷ A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, in *Tratt. di dir. priv.* a cura di G. IUDICA, P. ZATTI, Milano, II ed., 2017, p. 352 afferma che “in realtà non è possibile configurare un diritto a conseguire le esternalità positive derivano dalla realizzazione di programmi urbanistici di qualsiasi tipo per la ragione [...] che la proprietà, specie immobiliare, è generalmente conformata per consentire l'assorbimento automatico delle esternalità positive che di fatto si producono nell'agire collettivo [...]”. Aderisce all'interpretazione per cui i terzi non hanno legittimazione ad agire nei confronti delle parti di un modulo negoziale urbanistico G. MARI, *Il piano di lottizzazione e le convenzioni urbanistiche di lottizzazione*, in *Trattato dei diritti reali*, diretto da A. GAMBARO e U. MORELLO, IV, *Proprietà e pianificazione del territorio*, a cura di S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI, Milano, 2012, pp. 517 ss. Per l'accostamento tra convenzioni urbanistiche e contratto a favore di terzo, come si approfondirà successivamente nel testo, si vedano D. SORACE, C. MARZUOLI, “Partecipazione” e rilevanza, cit., pp. 361-364. A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992, p. 144 scrivono come “Il quadro ricostruttivo così descritto, in ogni caso, non sembra potersi dire del tutto pacifico. Gli ostacoli al riguardo dipendono peraltro dal fatto che se si costruisce una legittimazione ad agire sganciata dalla titolarità di situazioni contrattuali poste a valle della convenzione, allora si dovrebbe ammettere una legittimazione ad agire anche nei confronti del Comune. Simili conclusioni peraltro sono insostenibili nell'attuale sistema giuridico”.

In realtà, come rileva R.A. ALBANESE, *Nel prisma*, cit., p. 344, l'opinione citata non era pacifica in dottrina, il rilievo determinante è che sono passati circa trent'anni dall'opinione espressa. Il mondo, la società e – purtroppo – il degrado ambientale sono cambiati profondamente; basti pensare alla dogmatica sui beni comuni, sostanzialmente non conosciuta.

secondo, invece, è che il contratto diventa fonte, sebbene non provvedimentale, istitutiva di un determinato assetto territoriale, anzi, territoriale ed ecologico-ambientale³⁸⁸.

Non vale a smentire il discorso che si sta conducendo l'obiezione fondata sul cd. *numerus clausus* dei diritti reali. Questo principio, che in realtà ha il sapore di un dogma, non è positivizzato. Il fondamento, dunque, viene rintracciato nell'articolo 1379 c.c. che viene elevata a principio generale in quanto dimostrerebbe l'inammissibilità di operazioni contrattuali atipiche idonee a conformare la proprietà e le situazioni di appartenenza con efficacia reale³⁸⁹. Oggi, in realtà, in dottrina è abbastanza diffusa l'idea per cui non esista questo principio giuridico, destituendo di fondamento l'obiezione. Infatti, oggi competerebbe all'autonomia privata la facoltà di conformare dall'interno le situazioni reali di appartenenza, superando l'asserito principio del numero chiuso delle situazioni reali. Sebbene non sia questa la sede per richiamare l'elaborazione teorica sul punto, non si può non notare come la dottrina abbia raggiunto questa conclusione da due percorsi interpretativi differenti, l'uno partendo dall'articolo 1325 c.c. che, introiettando all'interno degli elementi essenziali del contratto la causa, essa permetterebbe di conformare dall'interno le situazioni di appartenenza³⁹⁰; l'altra, invece, parte

Sull'efficacia reale delle convenzioni urbanistiche si veda anche F. GALGANO, *Autodisciplina urbanistica*, in *Contr. e impr.*, p. 583.

³⁸⁸ Nel senso dell'efficacia del contratto come istitutiva di un assetto territoriale si veda R.A. ALBANESE, *Nel prisma*, cit., p. 344.

³⁸⁹ Si vedano F. MEZZANOTTE, *L'atipicità contenutistica delle servitù (con particolare riguardo al diritto al parcheggio)*, in C. GRANELLI (a cura di), *I nuovi orientamenti della Cassazione civile 2018*, Milano, 2018, pp. 193 ss.; ID., *La conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza*, Napoli, 2015, pp. 1 ss.; U. MORELLO, *Tipicità e numero chiuso dei diritti reali*, in A. GAMBARO, U. MORELLO (a cura di), *Trattato dei diritti reali, vol. I. Proprietà e possesso*, Milano, 2008, pp. 67 ss.; A. BELFIORE, *Interpretazione e dommatica nella teoria dei diritti reali*, Milano, 1979, p. 7; M. COMPORTI, *Contributo allo studio del diritto reale*, Milano, 1977, pp. 1 ss.; F. BENATTI, *Le forme della proprietà. Studio di diritto comparato*, Milano, 2010; A. VERCELLONE, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, 2020, pp. 1 ss.

³⁹⁰ Si veda la fondamentale opera di U. LA PORTA, *Destinazione di beni allo scopo e causa negoziale*, Napoli, 1994, pp. 1 ss.; ID., *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Riv. not.*, 2007, p. 1101; ID., *Causa del negozio di destinazione e neutralità dell'effetto traslativo*, in AA.VV., *Destinazione di beni allo scopo. Strumenti attuali e tecniche innovative, Atti della Giornata di studio (Roma, 19 giugno 2003)*, Milano, 2003, pp. 261 ss.; ID., I "formanti dell'ordinamento giuridico", *il diritto anglosassone e l'iperuranio. (Piccola e gioiosa reazione ad un articolo*

dalla dogmatica dei beni per giungere alla conclusione che il contratto moderno non si milita a comporre interessi contrapposti circa l'appartenenza di beni ma oggi permette anche di creare degli interessi che prima non esistevano, creando così nuove situazioni reali di appartenenza³⁹¹.

Tecnicamente gli effetti ecologici del contratto si produrrebbero automaticamente anche se non voluti dai contraenti stante l'integrazione del contratto, che si afferma essere "lo strumento per far penetrare le istanze collettive e di utilità sociale all'interno del contratto privatistico; sia nelle più recenti costruzioni in materia di diritto privato regolatorio [...]"³⁹².

Proseguendo con l'analisi, occorre comprendere chi siano i soggetti nei confronti dei quali si produrrebbero gli effetti ecologici del contratto. Sempre in materia di convenzioni di lottizzazione, parte della dottrina aveva provato a sostenere l'efficacia reale mediante la figura del cd. contratto a favore di terzo, ritenendo il lottizzatore come promittente e obbligato ad eseguire le opere di urbanizzazione nei confronti dei terzi favoriti dalla realizzazione delle medesime e, a tale opinione, è stata mossa la critica dell'indeterminabilità dei terzi destinatari dei benefici del contratto³⁹³.

Nel settore dell'autodisciplina pubblicitaria, invece, si ha una pacifica riconduzione del fenomeno al contratto a favore di terzi. In questa materia si assiste a un autovincolo mediante un codice di condotta di chi realizza pubblicità nei confronti dei destinatari delle stesse che, come tali, sono indeterminati ma il terzo è determinabile al momento della stipulazione "[...] in funzione del pregiudizio derivante dalla pubblicità oggetto del contratto" e, dunque, in concreto è determinato quando assume la veste di denunciante una data pubblicità³⁹⁴.

di Francesco Gazzoni su trust e trascrizione), in *Scritti in onore di P. Schlesinger*, Milano, 2004, pp. 115 ss.

³⁹¹ Si veda la bibliografia citata da N. LIPARI, *Le categorie*, cit., p. 123.

³⁹² R.A. ALBANESE, *Nel prisma*, cit., p. 357; S. RODOTÀ *Le fonti di integrazione*, pp. 1 ss.; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Milano, 1975, pp. 1 ss.; C. SOLINAS, *Il contratto "amministrato". La conformazione dell'operazione economica privata agli interessi generali*, Napoli, 2018, pp. 1 ss.

³⁹³ L'impostazione è stata sostenuta da D. SORACE, C. MARZUOLI, *"Partecipazione" e rilevanza*, cit., pp. 361 ss. mentre la critica è stata condotta da A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 352; G. MARI, *Piani di lottizzazione*, cit., pp. 517 ss.

³⁹⁴ F. GALGANO, *Degli effetti del contratto*, cit., p. 56; M. FRANZONI, *Degli effetti del contratto. Artt. 1372-1373. Vol. 1: Efficacia del contratto e recesso unilaterale*, in *Comm. al codice civile diretto da F.D. Busnelli*, Milano, II ed., 2013, pp. 39 ss.

La soluzione per i contratti ecologici è tendenzialmente quest'ultima – che, peraltro, dovrebbe valere anche a smentire l'obiezione della prima situazione: occorrerà vedere se e quando si verifichi una lesione affinché si concretizzi la determinazione dei terzi destinatari degli effetti del contratto. Tuttavia, i terzi non saranno comunque mai indeterminati, poiché vi sarà sempre una più o meno vasta delimitazione della popolazione interessata dalla risorsa naturale incisa dal contratto in oggetto.

Per quanto riguarda il contenuto degli effetti nei confronti dei terzi, si può innanzitutto richiamare l'art. 1421 c.c. in materia di nullità che sancisce la legittimazione di “chiunque vi abbia interesse”. Risulta pianamente che, alla luce di quanto detto, vi rientrerebbero anche i cittadini pregiudicati da un contratto ambientale. Peraltro, si può ricollegare il pregiudizio ambientale dei cittadini lesi al discorso che prima si stava conducendo circa la mancanza di causa per quei contratti ecologici che in realtà non alzino gli standard di protezione ambientali rispetto a quanto già previsto dall'ordinamento.

Inoltre, si potrebbe anche prospettare un'azione di adempimento o l'esperimento delle azioni possessorie, per esempio, come quelle di cui all'art. 1140 c.c. o di cui all'art. 1171 c.c. in tema di nuova opera e di danno temuto. Infine, si è prospettata anche la possibilità da parte dei terzi di esperire l'azione di esatto adempimento³⁹⁵.

4. Principio di non regressione ambientale come vincolo all'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione e funzionalizzazione nell'esercizio del recesso

L'Italia rispetto agli altri paesi europei e, più in generale, ad essa comparabili³⁹⁶, è notevolmente indietro sul dibattito relativo al principio di non

³⁹⁵ R.A. ALBANESE, *Nel prisma*, cit., p. 402.

³⁹⁶ Per una panoramica generale ed esaustiva si veda M. PRIEUR, G. SOZZO (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylants, Bruxelles, 2012, pp. 377-452 e in riferimento al Sudamerica, in cui queste tematiche sono state sviluppate in maniera compiuta, si vedano per l'Argentina M.V. BERROS, L. SBRESSO, *La concrétisation du principe de non régression en Amérique. “Primeras señales sobre el principio de no regresión en materia ambiental en Argentina. Un estado de la cuestión”*; per il Venezuela I. DE LOS RÍOS, *El principio de irreversibilidad o no regresión de las normas ambientales en el derecho ambiental venezolano especial referencia al derecho ambiental de Venezuela*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 273 ss.; per il Messico R. OJEDA MESTRE A.L.

regressione ambientale, ossia quel principio in forza del quale sarebbe vietato, non solo alla Pubblica Amministrazione ma anche ai legislatori

SILVA LÓPEZ, *Del eterno retorno la no regresin* in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 364 ss.; per la Colombia M. PATIÑO POSSE, *El principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano*, Madrid, 2016, pp. 1 ss. Di rilievo, inoltre, i casi di Brasile, Costa Rica, Ecuador, Panama, esaminati da M. PEÑA CHACON, *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, IUCN, Gland, Suiza, 2015, pp. 1 ss. Esaminando i Paesi più vicini al nostro si deve fare riferimento all'esperienza francese dove il principio di non regressione è stato, infatti, finalmente positivizzato con la Loi n° 2016/1087 dell'8 agosto 2016 intitolata "*Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*" la quale ha espressamente introdotto il principio di non regressione nell'articolo 110 del *Code de l'Environnement* francese, a conclusione di un contrastato dibattito politico e parlamentare, con questa formulazione: "*Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment*". Questa riforma legislativa ha superato positivamente il vaglio della Corte costituzionale francese con la *Décision del Conseil Constitutionnel* n. 2016-737 DC del 4 agosto 2016 e che ha trovato subito applicazione nei tribunali francesi con l'Arrêt del Conseil d'État n. 404391 dell'8 dicembre 2017 e l'Arrêt del Conseil d'État (6ème et 5ème chambres réunies), del 9 ottobre 2019, n. 420804 commentate in dottrina da C. HERNANDEZ-ZAKINE, *La loi de reconquête de la biodiversité: une loi à fort potentiel de ruptures juridiques*, in *Droit rural*, n. 447, novembre 2016, alerte 116, 3. J. DELLAUX, *La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition a minima de sa portée*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2017, pp. 693 ss. Allo stesso modo anche la Spagna si è mossa in questa direzione. Innanzitutto, deve segnalarsi per talune applicazioni di questo principio erano già presenti in alcune sentenze ben prima della sua formale positivizzazione, sul punto si vedano Tribunal Supremo STS 6592/2011; STS 2000/2012; STS 5538/2012; Tribunal Constitucional STS 1724/2015; sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, Sentencias Tribunal Supremo (Sala III, Sección Quinta) de 23 de febrero (rec. 3774/2009), de 29 de marzo (rec. 3425/2009), de 10 de julio (rec. 2483/2009) o 29 de noviembre (rec. 6440/2010), Sentencia Tribunal Supremo n. 637/2016 de 16 de marzo de la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo (rec. 3966/2013) commentate in dottrina da M. FRANCH, I. SAGUER, *Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 39, n. 2/2014; J. JARIA I. MANZANO, *Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, n., 2016, pp. 11 ss.; F. LOPEZ-RAMON, *Le principe de non régression dans le déclassement des zones protégées en droit espagnol*, in M. PRIEUR, G. SOZZO (dir.), *La non régression, cit.*, pp. 307 ss. Anche in Belgio sono state svolte delle riflessioni sul punto C.H. BORN, F. HAUMONT, *Le principe de non régression end droit de l'environnement – La situation en Belgique*, in M. PRIEUR, G. SOZZO (a cura di), *La non régression, cit.*, pp. 285-306. I. HACHEZ, *Le principe de non régression en droit de l'environnement: une irréversibilité relative?*, in M. PRIEUR, G. SOZZO (a cura di), *La non régression, cit.*, pp. 501-522. A livello giurisprudenziale si vedano Cour d'Arbitrage, arrêt n. 135/2006 e arrêt n. 137/2006; Cour Constitutionnelle, arrêt n. 8/2011 e arrêt n. 107/2014, riguardanti l'interpretazione dell'art. 23 della Costituzione belga.

nazionali e – forse – alla stessa giurisprudenza di diminuire, espressamente o implicitamente, direttamente o in maniera indiretta, la soglia giuridica di protezione e tutela dei sistemi ecologici già garantita e consolidatasi nel tempo in un determinato ordinamento giuridico³⁹⁷.

Come correttamente viene fatto notare³⁹⁸, in Italia non vi sono indici normativi diretti che permettano di ritenere operante questo principio e il fatto che la giurisprudenza costituzionale ritenga che la tutela apprestata dallo stato è *de minimis* e che possa essere solo innalzata non permette di

³⁹⁷ L. COLELLA, *Il principio di “Non regressione ambientale” al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell’esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell’ambiente*, 2019; R. ROTA, *Principi e istituti ecogiuridici per il governo “rigenerativo” del territorio - verso un Green New Deal*, in *Astrid Rassegna*, 2019; M. MONTEDURO, *Crueltà, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 4 ss.; ID., *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 37 ss. il quale afferma come si sta cercando di sostenere nella prima parte di questo lavoro che “in un contesto fenomenico caratterizzato da una profonda recessione ecologica in atto, quello di non regressione ambientale rappresenta un principio “eco-giuridico” che si erge a baluardo del rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, nel vietare, non solo ai legislatori nazionali, ma anche alle pubbliche amministrazioni, di diminuire, in maniera diretta o indiretta, la soglia giuridica di protezione e tutela dei sistemi ecologici già garantita e consolidatasi nel tempo in un determinato ordinamento giuridico. La giustificazione scientifica del principio giuridico si basa sulle acquisizioni dell’ecologia e delle scienze ambientali: tali acquisizioni evidenziano come le pressioni umane globali sui sistemi ecologici abbiano ormai superato la capacità massima di carico degli ecosistemi, in un contesto di drammatica accelerazione della crisi ecologica attestato proprio dalle teorie dell’Anthropocene e dei Planetary Boundaries”. L’A., sempre in linea con quanto si sta sostenendo, individua una possibile deroga all’applicazione del principio di non regressione in alcuni casi-limite, in cui “ciò sia assolutamente inevitabile in forza di esigenze eccezionali e contingenti, estremamente gravi o emergenziali, di interesse pubblico, da motivare rigorosamente e da interpretare restrittivamente, e fermo comunque l’obbligo inderogabile, anche in questi casi, di non scendere mai nel breve termine al di sotto di un livello adeguato di tutela dell’ambiente e di tendere appena possibile, nel medio termine, all’elevazione di tale livello riallineandolo quanto meno alla soglia preesistente alla regressione temporanea eccezionalmente disposta; in sostanza, una volta raggiunto un determinato livello normativo, amministrativo o giurisprudenziale di protezione ambientale, l’ordinamento giuridico che lo ha conseguito potrebbe solo continuare ad elevarlo o, al limite, mantenerlo invariato purché si tratti di un livello elevato”.

³⁹⁸ Si rinvia integralmente al dettagliato lavoro svolto da S. CANDELA, *Il principio di non regressione ambientale all’interno dell’ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 30 ss. anche per i maggiori approfondimenti comparatistici, di proposte di legge in Italia e l’analisi di alcune fonti legislative che di fatto sembrerebbero presupporre un simile principio.

affermare l'esistenza del principio, poiché lo stesso Stato non risulta esservi vincolato³⁹⁹.

Nonostante gli sforzi nel senso di ritenere operante nel nostro ordinamento il principio di non regressione risultino apprezzabili, è difficile poter sostenere che possa dirsi cogente e certa l'esistenza di detto principio valevole a disciplinare tutte le attività umane. Diversa è, però, la questione se rapportata in relazione non alle libere attività umane ma a quelle che risultano essere dovute in dipendenza di un contratto vincolante. Il principio di non regressione ambientale, allo stato attuale della normativa e dell'arte, deve trovare spazio operativo all'interno di tutti i contratti la cui causa sia ecologica e, a maggior ragione, all'interno dei tipi contrattuali ecologici.

Come già detto, il giudizio causale si deve svolgere in termini di compatibilità tra la struttura del contratto e la causa in concreto, cioè si deve analizzare se le pattuizioni che i privati hanno posto in essere sono idonee a

³⁹⁹ In questo senso, condivisibilmente, si esprime S. CANDELA, *Il principio*, cit., pp. 43 ss. che richiama un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale: Sentenza Corte costituzionale, n. 108/2005 in cui si afferma che “la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003)”. Si vedano anche le altre sentenze della Corte Costituzionale richiamate dall'A.: n. 214/2005, n. 182/2006, n. 246/2006, n. 378/2007, n. 62/2008, n. 104/2008, n. 387/2008, n. 12/2009, n. 61/2009, n. 225/2009, n. 272/2009, n. 315/2009, n. 341/2010, n. 373/2010, n. 44/2011, n. 151/2011, n. 187/2011, n. 171/2012, n. 244/2012, n. 278/2012, n. 288/2012, n. 285/2013, n. 86/2014, n. 181/2014, n. 199/2014. Da un altro punto di vista, sebbene contiguo, si veda la sentenza della Corte costituzionale, n. 307/2003, considerato n. 7, in cui afferma che “la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte”. Nel solco del medesimo orientamento, *ex multis*, Corte costituzionale n. 331/2003, n. 62/2005, n. 246/2006, n. 214/2008, n. 58/2013, n. 93/2013, n. 145/2013, n. 178/2013, n. 246/2013, n. 300/2013, n. 197/2014. Sul tema, M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Petrolio, Ambiente, Salute*, E. DI SALVATORE (a cura di), 2013, Giulianova, pp. 93 ss. in cui l'Autrice afferma come la Consulta abbia sterilizzato “in maniera ancor più recisa le competenze regionali ambientali, attraverso la teoria del punto di equilibrio, sconfessando, sebbene non *apertis verbis*, il proprio orientamento sul principio della derogabilità *in melius* e negando la possibilità alle Regioni di intervenire con discipline più protettive, là dove la legge statale, attraverso il contenimento tra opposte esigenze, funge da limite insuperabile”. M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.

realizzare e perseguire funzione concreta da essi voluta. Dunque, se il contratto è tipologicamente o, all'esito di un giudizio interpretativo⁴⁰⁰, causalmente diretto a perseguire una funzione ambientale, non vi possono essere al suo interno pattuizioni contrastanti con tale scopo, a pena di immeritevolezza, e quindi di nullità, ai sensi dell'art. 1322, comma 2 c.c.

Un altro portato che si ritiene di poter sostenere è la cd. funzionalizzazione del diritto di recesso che spetta in capo alla Pubblica Amministrazione. Come noto, ai sensi dell'art. 11, comma 4, l. 241/1990 il contraente pubblico ha un potere di recesso "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse", fatto salvo l'indennizzo in capo ai terzi in relazione ai pregiudizi che essi potrebbero aver subito⁴⁰¹. Tralasciando, poiché estraneo ai fini della presente trattazione, il dibattito relativo alla riconducibilità o meno della categoria degli accordi ex art. 11, l. 241/1990 al paradigma contrattuale di cui all'art. 1321 c.c., che proprio tale norma secondo parte della dottrina escluderebbe. Si possono qui richiamare le considerazioni di chiosa di parte della dottrina secondo cui la previsione del recesso a favore della Pubblica Amministrazione civilisticamente potrebbe inquadrarsi all'interno dell'art. 1373, comma 2 c.c.⁴⁰². Come noto, tra le varie funzioni del recesso, vi è anche quella di essere espressione dell'sottilità dell'ordinamento a vincoli giuridici perpetui⁴⁰³, come chiaramente sono gli accordi collaborativi tra privati e Pubblica Amministrazione.

⁴⁰⁰ D. ACHILLE, *La funzione ermeneutica della causa concreta del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, pp. 37 ss.

⁴⁰¹ Sull'evoluzione storica della norma e sul dibattito politico che l'ha accompagnata si può rinviare a P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo*, cit., p. 403. Sulla funzione dell'indennizzo, oltre agli Autori già citati, si vedano A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., p. 127

⁴⁰² A. NERVI, *Gli accordi*, cit., pp. 74-75; A. FIORITTO, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, a cura di A. Fioritto, Torino, 2017, p. 105. Sulla natura programmatica/organizzativa, di cui si è già trattato, si veda anche S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità dei modelli, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 398 ss.

⁴⁰³ Sulle varie funzioni del recesso si vedano, nella letteratura tradizionale, G. GABRIELLI, *Vincolo contrattuale e recesso unilaterale*, Milano, 1985, pp. 99 ss.; F. PADOVINI, *Il recesso*, in E. GABRIELLI (a cura di), *I contratti in generale*, 2, pp. 193 ss.; F. GALGANO, *Art. 1373*, in F. GALGANO, G. VISINTINI, *Degli effetti del contratto – Della rappresentanza – Del contratto per persona da nominare*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna Roma, 1993, pp. 62 ss.; più recentemente si veda M. DELLACASA, *Recesso discrezionale e rimedi contrattuali*, Torino, 2008, pp. 33.; A. NERVI, *ivi*, il quale, illustrando tale ragionamento, ritiene che sia "[...] evidente che a fronte del principio di intangibilità del rapporto contrattuale (anche se privo di limitazioni

Il recesso in esame è espressione della peculiarità della vicenda negoziale di cui si sta trattando, in quanto essa è comunque dominata dall'interesse pubblico, coerentemente con la natura giuridica di accordo sostitutivo di un provvedimento amministrativo. Infatti, la Pubblica Amministrazione non può riconsiderare elementi già noti e oggetto di valutazione in sede di conclusione dell'accordo sostitutivo al fine di legittimare il recesso ma può porre alla base della sua decisione solo fatti sopravvenuti⁴⁰⁴. La *ratio* è da ricondursi all'inesauribilità del potere amministrativo che richiede una continua valutazione tra la coerenza dello svolgimento dell'attività pubblica e il pubblico interesse⁴⁰⁵.

Lo snodo critico dell'istituto risiede nella sindacabilità della scelta fatta dalla Pubblica Amministrazione in sede giurisdizionale. La motivazione adottata dall'attore pubblico dovrà calare in concreto la prescrizione contenuta nell'art. 11, comma 4, l. 241/1990 incentrandosi su quali siano gli eventi sopravvenuti. Il sindacato giurisdizionale non appare diverso da tutti i casi in cui il giudice ordinaria analizza le modalità con cui, per esempio, il contraente forte recede da un rapporto contrattuale di durata⁴⁰⁶.

Il dibattito sulla valutazione che il giudice debba operare può arricchirsi di quanto detto finora in relazione al principio di non regressione ambientale. La tutela ambientale è un interesse primario e fondamentale nel nostro ordinamento, diretta estrinsecazione del più generale diritto alla vita⁴⁰⁷.

È necessario prendere consapevolezza che i valori prevalenti, secondo la gerarchia assiologica del nostro sistema ordinamentale, sono la tutela della dignità della persona e la difesa della salute e della vita nella sua accessione

temporali) vengono ritenuti prevalenti altri valori che, in ultima analisi, rimandano all'assetto concorrenziale del mercato ed alla dinamicità che ciò implica in termini di avvio e gestione di nuovi rapporti giuridicamente rilevanti". Per un'interessante rilettura dell'ammissibilità – e dei relativi rimedi – dei vincoli contrattuali contratti a tempo perpetuo nel nostro ordinamento si veda M. FERRARIO HERCOLANI, *La durata delle obbligazioni di origine volontaria e la libertà del debitore*, Padova, 2009, pp. 1 ss.

⁴⁰⁴ G. GRECO, *Accordi amministrativi*, cit., pp. 240 ss.; P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi*, cit., p. 146.

⁴⁰⁵ A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale*, cit., p. 266; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 2553; E. BRUTI LIBERATI, voce *Accordi pubblici*, cit., p. 21. Sulla differenza tra l'istituto del recesso e la revoca amministrativa di cui all'art. 21-quinquies, l. 241/1990, si vedano F. TIGANO, *Gli accordi integrativi*, cit., p. 662; M. RENNA, *Il regime*, cit., p. 288.

⁴⁰⁶ A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 81.

⁴⁰⁷ M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, 2023, pp. 1 ss.

di dimensione ecologica⁴⁰⁸. Non tutti i valori sono uguali e, dunque, bilanciabili tra loro. Solo i valori posti dotati della medesima “forza” possono considerarsi equi ponderali, altrimenti occorre adottare un bilanciamento “diseguale”⁴⁰⁹, ossia un metro di giudizio che tenga in considerazione la gerarchia assiologica non necessariamente mobile⁴¹⁰, ma all’opposto saldamente ancorata al maggior “peso” intrinseco dei valori esistenziali ed ecologici: dignità, salute, vita, ambiente⁴¹¹.

⁴⁰⁸ Si veda. M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale”*, cit., p. 50; ID., *Economia circolare*, cit., pp. 722 ss.; M. MONTEDURO, S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Napoli, 2015, pp. 161 ss., secondo il quale “l’interesse gerarchicamente prevalente, in caso di conflitto non componibile con strategie di bilanciamento, sarebbe quello alla difesa della vita nella dimensione ecologica, in quanto si tratta della precondizione indefettibile per la perpetuazione della vita nella dimensione sociale”.

⁴⁰⁹ Qualora si procedesse a bilanciare direttamente le ragioni economico-finanziarie e quelle dei diritti ecosociali, il bilanciamento “dovrebbe essere “ineguale”, nel senso che l’efficienza economica deve comunque cedere, ancorché nei limiti del rispetto dei comuni principi di proporzionalità e non-eccessività” si esprime M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della corte costituzionale*, in AIC, 2016, p. 13.

⁴¹⁰ Indica proprio la sentenza delle Corte cost. n. 85/2013 come esempio di una “gerarchia assiologica mobile”, variabile secondo il gioco degli interessi nel caso concreto, E. CAPOBIANCO, *Proporzionalità e giustizia del caso concreto*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA (a cura di), *I rapporti civilistici nell’interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018, pp. 323 ss., spec. pp. 337 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell’ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pp. 1 ss., spec. pp. 32 e 38. Nell’esaltare una gerarchia di valori mobile, “[...] la decisione della Consulta sembra porsi sulla scia di quanti ritengono che nelle moderne democrazie costituzionali l’unico vero principio da tutelare è il pluralismo come base fondativa della stessa attività di bilanciamento da parte dell’interprete” C. CREA, L.E. PERRIELLO, *Salute, ambiente ed iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, 2021, p. 757. Sul tema si vedano altresì A. MORRONE, *L’“ambiente” nella Costituzione. Premesse di un nuovo “contratto sociale”*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Napoli, 2022, pp. 91 ss.; F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all’ambiente: conflitto o composizione*, in AIC, 2023, pp. 149 ss., e p. 160, in linea con G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 2006, pp. 1 ss., spec. p. 20.

⁴¹¹ G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione*, cit., p. 9; v. anche A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul “permitting” ambientale*, in *Soc. e dir.*, 2022, p. 106 che individua la ratio della l. cost. n. 1/2022 nell’“esplicitazione superprimaria del peso e della relativa portata dell’ambiente rispetto al bilanciamento con tutti gli altri interessi, principi o diritti, “interferenti” sul piano di un potenziale confronto antitetico in sede di esercizio della discrezionalità del legislatore ordinario”.

In particolare, il riferimento espresso all’“ambiente” e all’“interesse delle future generazioni” è in grado di costituire un vincolo stringente per gli organi titolari della potestà normativa, giurisdizionale e amministrativa, ossia, un parametro sostanziale di legittimità costituzionale, che impone istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a valutare, secondo un sindacato giudiziale di proporzionalità e ragionevolezza, gli effetti di lungo periodo delle scelte di quegli organi stessi. L’intervento del legislatore costituzionale è, dunque, in grado di esercitare una pressione sul legislatore ordinario e sulla giurisprudenza, tale da provocare effetti notevoli sulle politiche pubbliche e nuovi bilanciamenti⁴¹².

In altre parole, si deve affermare che l’interesse ambientale è, dunque, “incomprimibile” quando tutela la vita nei suoi “fondamenti naturali”, ossia la possibilità stessa di esistenza e sopravvivenza dell’uomo, degli animali e della natura tutta, che è messa a repentaglio dal superamento dei c.d. “limiti planetari”, i cd. *Planetary Boundaries*, come già detto; la tutela della dimensione ecologica in cui si sviluppa la personalità umana altro non è che la tutela della vita e della salute dell’uomo.

Si può condividere l’opinione di chi⁴¹³ ritiene che si dovrebbe attribuire al concetto generico di “interesse ambientale” il significato, ben più specifico e pregnante, di interesse a evitare il “collasso ecologico” degli ecosistemi⁴¹⁴, si comprenderebbe che tale interesse non è bilanciabile con altri interessi, valori o diritti, in quanto integra il presupposto o la condizione

⁴¹² In questo senso R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 2022, pp. 7 ss., secondo il quale tra i principali e più immediati effetti del dovere di tutela dell’ambiente potranno farsi discendere obblighi di astensione da interventi dannosi o comunque peggiorativi per l’ambiente; divieti di sovvenzioni pubbliche che dovessero comportare azioni o effetti dannosi per l’ambiente, senza prevedere l’imputazione dei costi su chi danneggia o inquina; obblighi di prevenzione e precauzione. Egli ritiene, inoltre, che non potrebbe nemmeno escludersi, sul piano processuale, un rafforzamento di azioni giurisdizionali anche da parte di associazioni e di soggetti collettivi avviate sulla base della violazione dei doveri posti in capo ai soggetti pubblici dall’art. 9, comma 3, Cost. La novella costituzionale implica, quindi, che ogni decisione pubblica suscettibile di incidere sulle risorse naturali non rinnovabili con effetti sulle generazioni future dovrà essere accompagnata da studi tecnologici ed ambientali.

⁴¹³ M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa*, cit., p. 19.

⁴¹⁴ Per un’acuta analisi della crisi ecologica contemporanea, ormai prossima al “collasso ecologico” irreversibile, si veda M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *AIC*, 2018, pp. 1 ss.

stessa di possibilità biofisica del bilanciamento⁴¹⁵. Invece, è diverso l'interesse ambientale "comprimibile" che implica un rischio non già per il valore supremo della vita relativo alla dimensione dell'"essere", bensì per il livello di "ben-essere" delle persone. In questo differente scenario la tutela ambientale, in coerenza con il principio d'integrazione tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile, ai sensi degli artt. 11 TFUE e 37 Carta UE, potrebbe essere bilanciata con valori come quelli economici, che siano espressione di altri interessi, pubblici o privati.

Del resto, che l'interesse ambientale "primario" possa essere bilanciato è comprovato da una serie di fonti italo-europee in materia di danno ambientale: la direttiva 2004/35/CE, "sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale", il cui allegato I precisa che il danno "con un provato effetto sulla salute umana deve essere classificato come significativo", mentre non deve essere considerato tale "il danno a specie o *habitat* per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi, o nelle condizioni originarie o in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'*habitat*, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie"; infine, il principio eurounitario del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente (*Do No Significant Harm: DNSH*), che ispira il *Next Generation EU* e il PNRR nazionale, ossia non sostenere o svolgere attività economiche che cagionino pregiudizi rilevanti o gravi agli obiettivi ambientali ai sensi degli artt. 17 e 25 Reg. UE2020/852, così presupponendo sia la liceità dei danni lievi o non significativi all'ambiente, sia la bilanciabilità dell'interesse

⁴¹⁵ L'impostazione accolta nel testo avrebbe la conseguenza che le "[...] tecniche decisorie, politiche e giudiziali, prive di qualsiasi orientamento ecologico e incentrate sulla ponderazione e proporzionalità tra diritti e interessi, indistintamente collocati sullo stesso piano e precisi dalle questioni comuni di sopravvivenza verso il futuro", come afferma M. MONTEDURO, *Le decisioni*, cit., p. 54, ulteriormente messa a fuoco in ID., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, pp. 423 ss., il quale, alla luce della nuova formulazione dell'art. 9 Cost., distingue tra concetto di *ambiente in senso lato*, evocato dal lemma ambiente, e concetto di *ambiente in senso stretto*, riferibile ai lemmi ecosistemi e biodiversità. L'ambiente in senso lato è un sistema di relazioni tra fattori di ordine non solo ecologico, ma anche sociale, culturale ed economico, che richiede un bilanciamento tra essi, basato su decisioni dall'altissimo tasso di discrezionalità pura. L'ambiente in senso stretto (o la "natura"), invece, concerne i soli fattori di ordine ecologico, cioè i fondamenti naturali della vita, come tali non negoziabili e suscettibili di scelte ispirate a discrezionalità tecnica.

ambientale “primario” (o “comprimibile”) con lo sviluppo e l’iniziativa economica⁴¹⁶.

Al contrario, quando la tutela dell’interesse ambientale assume la valenza di contrastare il rischio per l’esistenza biologica e la sopravvivenza umana, non è ammissibile tradire la “primazia ecologica” e scendere a soluzioni di compromesso politico ed economico, com’è accaduto nell’*affaire* Ilva. Si assiste, così, a un’autentica inversione del rapporto tra diritto all’ambiente salubre e libertà d’iniziativa economica.

Il collegamento tra il principio di non regressione e la lunga disamina fatta in tema di bilanciamento dell’interesse ambientale con altri interessi, tendenzialmente di natura economica, trova la sua manifestazione nel mutato assetto italo-europeo delle fonti che, come detto, rende eccezionali i casi di bilanciamento che privilegia l’attività produttiva a scapito della salute, della vita e dell’ambiente.

Si allude non soltanto alla più volte richiamata “revisione ecologica” degli artt. 9 e 41 Cost., che impone di preferire, nel bilanciamento, il valore “superprimario” della tutela ambientale⁴¹⁷, ma anche al processo di “conformazione ecologica” della costituzione economica europea, e dunque della stessa autonomia privata contrattuale e d’impresa, suggellato dal menzionato principio eurounitario “non arrecare un danno significativo” all’ambiente (*Do No Significant Harm*)⁴¹⁸.

⁴¹⁶ M. PASSALACQUA, *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un’economia sostenibile*, in *An. giur. econ.*, 2022, pp. 47 ss. In giurisprudenza, per l’esistenza di un inquinamento massimo possibile, raggiunto il quale non sarebbe più ammissibile consumare le matrici ambientali, si faccia riferimento a Tar Puglia-Lecce 13 aprile 2011, n. 658.

⁴¹⁷ Propende per tale soluzione anche A. MORRONE, L’“ambiente» nella Costituzione, cit., pp. 91 ss., il quale, sulla premessa che la novella costituzionale ha “il medesimo “valore performativo-trasformativo” della costituzione scritta cui accede” e sostiene che all’interno dell’art. 41, comma 2 Cost. vi sia l’introduzione di una “gerarchia interna” tra i diversi limiti all’iniziativa economica e, quindi, di un “criterio di bilanciamento a priori”; D. AMIRANTE, *La riforme dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2022, p. V ss., spec. p. XI; ID., “Verde a metà”: la travagliata ascesa dell’ambiente nella Costituzione italiana, in *Poliarchie*, 2022, p. 128.

⁴¹⁸ In relazione al processo di conformazione ecologica si vedano M. ZARRO, *Conformazione del contratto e transizione ecologica*, Napoli, 2025, pp. 1 ss.; G.M. MARSICO, *Sull’eventuale esigenza di una rimeditazione delle categorie dogmatiche dell’autonomia privata alla luce della tutela ambientale: la moderna concezione del contratto “ecologico”*, in *Dir. dell’econ.*, 2024, pp. 255 ss.; ID., *Sul contratto “ecologico” e “sostenibile”: tra teoria dogmatica dell’autonomia privata e tutela pubblicistica ambientale nella moderna e attuale concezione del diritto dei contratti*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2024, pp. 90 ss.; G. VETTORI, *Contratto e rimedi. Verso una società sostenibile*, IV ed., Milano, 2021, pp. 60 ss.; ID., *Verso*

Ebbene, proprio il principio europeo appena richiamato pare “fondersi” e fare il paio con il principio di non regressione ambientale, nel senso che parrebbe *tout court* illegittimo l’esercizio del diritto di recesso da parte della Pubblica Amministrazione allorquando, così facendo, si danneggi l’ambiente. Ciò posto, si deve considerare che l’ammissibilità di un accordo ambientale, al fine di superare il giudizio causale che integra la validità del contratto, il livello di tutela ambientale dev’essere superiore a quanto già non obblighi il sistema normativo.

Proprio su un livello concreto ed empirico pare difficile, dunque, immaginare un caso in cui vi possa essere un interesse economico di gran lunga superiore all’interesse ambientale tale da giustificare il recesso che, quindi, risulta “funzionalizzato” ai sensi del novellato articolo 41 Cost.⁴¹⁹.

5. Clausola di compatibilità e disciplina applicabile agli accordi ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati

Giungendo verso la fine del presente lavoro, si deve cercare di individuare, almeno per sommi capi, quale possa essere la disciplina applicabile ai contratti ambientali conclusi tra Pubblica Amministrazione e privati. Come l’analisi svolta sino a questo momento ha dimostrato, il legislatore non si preoccupa minimamente di tipizzare queste figure contrattuali, limitandosi a nominarle, salve rare eccezioni.

La norma fondamentale in questa materia, dunque, rimane essere l’articolo 11, l. 241/1990 che afferma che si applicano principi del [codice civile](#) in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Due sono i

una società sostenibile, in *Pers. e merc.*, 2021, pp. 463 ss.; R. RAMETTA, “Utilità sociale e autonomia privata”: l’insegnamento di un Maestro, in *Pers. e merc.*, 2023, pp. 437 ss.

⁴¹⁹ Emblematico di tale processo di conformazione ecologica e un orientamento della Cassazione in tema di immissioni, come ad esempio Cass. 8 marzo 2010, n. 5564, in *Giust. civ.*, 2010, I, p. 820, per cui la disciplina dell’art. 844 c.c., nel prevedere la valutazione, da parte del giudice, del temperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, dev’essere interpretata, tenendo conto che il limite della tutela della salute e dell’ambiente e da considerarsi ormai intrinseco nell’attività di produzione oltre che nei rapporti di vicinato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata dei beni protetti dall’art. 844 c.c., dovendo considerarsi prevalente rispetto alle esigenze della produzione il soddisfacimento del diritto ad una normale qualità della vita.

nodi da sciogliere: il primo è cosa implichi il riferimento alla compatibilità dei principi del codice civile delle obbligazioni e dei contratti.

In relazione al primo punto la dottrina è sostanzialmente pacifica nel ritenere che in realtà non vi sia alcuna differenza tra rinviare ai principi in materia di obbligazioni e contratti e rinviare alle norme in materia di obbligazioni e contratti⁴²⁰.

La seconda questione, conseguenziale alla prima, è la portata della locuzione “in quanto applicabili”. La clausola della compatibilità è una tecnica legislativa, appartenente sia al diritto pubblico che al diritto privato, in forza del quale il legislatore crea una relazione tra un istituto, una norma o un gruppo di norme e un altro istituto, un'altra norma o un altro gruppo di norme. Trattasi, dunque, di una tecnica normativa con cui il legislatore conferisce elasticità alla disciplina di un particolare istituto, una tecnica che a livello pratico consente di raggiungere un risultato simile a quello delle clausole generali⁴²¹.

La clausola di compatibilità non è un'ipotesi legislativa di *analogia legis*⁴²² la quale, come noto, affinché possa essere utilizzata, richiede che: a) vi sia una lacuna, quindi la mancanza di una norma giuridica che sussuma quella

⁴²⁰ A. NERVI, *Gli accordi*, cit., p. 66; M. RENNA, *Il regime*, cit., p. 273.

⁴²¹ Per la differenza che concettualmente vi è tra le due tecniche si veda C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., p. 19.

⁴²² Affidiamo la sintesi delle tappe del ragionamento per analogia a P. CHIASSONI, *La giurisprudenza civile: metodi d'interpretazione e tecniche normative*, Milano, 1999, pp. 635 ss., che riassume efficacemente la precedente e vastissima letteratura in tema di analogia; si vedano altresì N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, 1938, pp. 1 ss.; ID., *Intorno al fondamento del procedimento per analogia*, in *Giur. it.*, 1950, I, pp. 229 ss.; ID., *Analogia (voce)*, in *Nss. Dig. it.*, I, Torino, 1957, pp. 601 ss.; ID., *Ancora intorno alla distinzione tra interpretazione analogica e interpretazione estensiva*, in *Giur. it.*, 1968, I, pp. 695 ss.; M.S. GIANNINI, *L'analogia giuridica*, in *Jus*, 1941, pp. 516 ss., e 1942, pp. 35 ss.; A.G. CONTE, *Ricerche in tema d'interpretazione analogica*, Pavia, 1957, pp. 1 ss.; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario del codice civile diretto da Scialoja-Branca, sub artt. 10-15 disp. prel. c.c.*, Bologna-Roma, 1974, pp. 629 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di dir. civ. e comm. diretto da Cicu-Messineo*, I, 2, Milano, 1980, pp. 355 ss.; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di dir. priv. diretto da P. Rescigno*, I, Torino, 1982, pp. 34 ss.; V.L. GIANFORMAGGIO, *L'analogia giuridica*, in *Studi senesi*, 1985, pp. 430 ss.; ID., *Analogia*, in *Dig. disc. prin.*, sez. civ., I, Torino, 1987, pp. 320 ss.; G. CARCATERRA, *Analogia*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, pp. 1 ss.; R. GUASTINI, *Produzione e applicazione del diritto. Lezioni sulle "Preleggi"*, Torino, 1989, pp. 89 ss.; F. ROMEO, *Analogia. Per un concetto relazionale di verità nel diritto*, Padova, 1990, pp. 1 ss.; G. ALPA, *Il ricorso all'analogia della giurisprudenza. Esempi, tecniche, stili*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, II, pp. 45 ss.

fattispecie concreta in una fattispecie giuridica astratta; b) la possibilità che esistano uno o più norme idonee a disciplinare la fattispecie, stante la somiglianza strutturale o funzionale delle situazioni contemplate.

Come viene fatto notare, non si può degradare la clausola di compatibilità a una mera *analogia legis*, in quanto si svilirebbe l'imperativo usato dal legislatore "si applicano" che sottrae il potere discrezionale di scelta all'interprete nella selezione della norma più idonea atta a regolare il caso concreto; ma vi è un'obiezione anche più grave all'assimilazione delle due figure, almeno per i rapporti giuridici regolati dal Codice civile: l'art. 14 preleggi c.c. pone il divieto di applicazione analogica per le norme eccezionali, divieto che non vi è nel caso del rinvio operato mediante la clausola di compatibilità⁴²³. In altre parole, la clausola di compatibilità delinea un perimetro di norme all'interno del quale l'interprete deve operare la predetta selezione. Ciò al contrario dell'*analogia legis* che non ha un perimetro ben delineato, poiché ogni norma dell'ordinamento in astratto è suscettibile di essere applicata per analogia, salvo il limite sancito dall'art. 14 preleggi c.c. Ciò vale anche nell'ipotesi in cui il rinvio è genericamente ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti⁴²⁴.

⁴²³ C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., p. 30.

⁴²⁴ Il riferimento è sempre a C. FERRARI, *ivi*. Senza ripercorrere l'intero iter argomentativo seguito da recente dottrina, si può riportare un esempio emblematico di che tipo di legame instaura il vaglio di compatibilità. Il contratto di permuta ha una disciplina scarnissima, tuttavia l'art. 1555 c.c. rinvia alle norme dettate in tema di compravendita in quanto compatibili. La differenza tra la compravendita e la permuta è data dal fatto che nella prima figura vi è la presenza di un prezzo, ossia l'assunzione di un'obbligazione pecuniaria da parte dell'acquirente da estinguere a fronte del trasferimento del bene. Il prezzo che dev'essere inteso non in senso strutturale ma in senso funzionale, cioè, la differenza non è data dalla presenza di un'obbligazione pecuniaria in funzione di prezzo, ma la differenza è data da una quantità di beni fungibili che abbiano una funzione di commisurazione di valore dell'altro bene scambio, come tipicamente ha il denaro ma non solo. Si facciano i seguenti tre esempi.

Tizio dà a Caio la proprietà di un macchinario per il grano, mentre Caio dà a Tizio una quantità di grano commisurata all'effettivo valore del macchinario.

Tizio e Caio si scambiano due beni a prescindere da qualsivoglia riferimento ai loro valori.

Infine, Tizio e Caio si scambiano tra di loro due beni dopo averli fatti stimare da un esperto ed essersi accertati che il loro valore è equivalente.

È evidente come in questo caso si sia di fronte a tre casi in cui strutturalmente ricorre un contratto di permuta (scambio di cosa contro cosa), ma non anche funzionalmente.

A tal proposito è utile richiamare quanto ricordato in precedenza in tema di metodo tipologico e della distinzione tra tipo contrattuale e quello che è

Infatti, solo nel secondo caso si ha una vera e propria permuta, nel senso antico di un baratto tra due beni.

Nel primo caso la quantità di beni fungibili sostituisce funzionalmente il prezzo, essendo esattamente del valore corrispondente dell'altro bene ed essendo il grano utilizzato quale parametro per commisurare il valore del primo. Dunque, in punto applicativo potranno applicarsi la grandissima parte di norme riferibili alla compravendita, anche quelle tradizionalmente incompatibili con il contratto di permuta

L'esempio addotto da C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., p. 100 riguarda l'art. 1499 c.c. in tema di interessi compensativi, interessi che non presuppongono a ben vedere né la mora della controparte né un'obbligazione pecuniaria strettamente intesa.

Nel secondo caso, invece, si avrà una permuta vera e propria a cui non risulterà applicabile alcuna delle norme in tema di compravendita, pena il rischio di snaturare il tipo contrattuale della permuta applicando delle norme che non le appartengono. In questo caso, per esempio, non sarà esperibile l'azione *quantum minoris* per il caso in cui un bene abbia un valore inferiore all'altro, non avendo le parti tenuto in considerazione alcun bene in funzione di commisurazione dell'altro bene. I beni sono stati presi in considerazione e dedotti in contratti per le utilità derivanti dal valore di utilizzo, non di scambio.

Infine, nel terzo scenario i beni sono stati scambiati quali entità individuali, quali cose contemplate per il loro valore d'uso e non di scambio, tuttavia le parti hanno inteso scambiare solo se aventi pari valore. Da qui se ne può dedurre che vi sia una situazione a metà tra il primo e il secondo esempio, in quanto trattasi comunque di permuta ma con l'elemento essenziale della congruità del valore tra le due prestazioni, risultando, per esempio, esperibile l'azione *quantum minoris*

Altra possibile sovrapposizione tra la natura di alcune permuta e la natura della vendita si registra, nonostante le differenze di struttura, quando una delle prestazioni scambiate sia in parte costituita da una somma di denaro e in parte da un bene diverso dal denaro. Di questa ambivalenza ha preso atto anche la giurisprudenza, come afferma Cass. 16 aprile 2007, n. 9088, in *Contratti*, 2007, p. 790, citata e brevemente commentata da G. D'AMICO, *La compravendita*, I, in *Trattato di dir. civ. del Consiglio Nazionale del Notariato diretto da P. Perlingieri*, Napoli, 2013, p. 83, in part. nota n. 234, che, superando il criterio quantitativo tradizionalmente utilizzato per verificare la prevalenza dell'un o dell'altro tipo contrattuale, una come simile ipotesi "[...] può realizzare tanto in fattispecie di una compravendita con integrazione del prezzo in natura quanto quella di permuta con supplemento in denaro [...]".

Cass. 8 febbraio 1985, n. 988, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, p. 339 ha affermato che "[...] non si è in presenza di permuta bensì di una compravendita nel caso in cui - a prescindere dal nomen iuris adottato dalle parti - il corrispettivo del trasferimento di una cosa sia costituito da cartelle fondiarie ed il relativo valore sia rapportato al loro prezzo di mercato del giorno [...] venendo in tal caso le stesse considerate come bene equivalente al danaro e non nella qualità di mere cose".

stato definito come il “retrostante”, il concetto. Ebbene, la clausola di compatibilità riuscirebbe a dare massima attuazione a questa diversità, in quanto il tipo normativo è più ristretto del concetto che ha preso in considerazione il legislatore. “[...] l’analisi tipologica si dimostra infruttuosa per la ricerca del significa della compatibilità. Piuttosto, è quest’ultima ad essere indicata come giustificazione e apertura positiva a tale metodo laddove si delinea la distinzione tra norme che si applicano soltanto a quei contratti che si identificano senza riserva con il tipo normativo e «norme invece che si applicano anche a contratti che appartengono al tipo in misura minore» [...]”⁴²⁵. In riferimento al tipo contrattuale, a seconda di quanto sia elastico, si può rilevare come il legislatore al di sotto di un unico *nomen juris* possa disciplinare fenomeni eterogenei tra di loro accomunati – in questo caso – dall’identità strutturale, ma non funzionale. Nella norma in commento, l’art. 11, l. 241/1990, stante la sua estrema vaghezza, questo appare essere ancora più vero. L’obiettivo è permettere all’interprete di volta in volta di selezionare, caso per caso, le norme più idonee a disciplinare il caso concreto. Come già detto, raggiungendo, da un punto di vista pratico e applicativo, un risultato simile a quelle derivante dall’applicazione delle clausole generali.

La dottrina da ultimo richiamata afferma che il procedimento di compatibilità possa dividersi in due fasi di cui la prima a sua volta si suddividerebbe in tre sottofasi⁴²⁶.

La prima sottofase è quella in cui si devono valutare le caratteristiche salienti della situazione disciplinata dalle regole a cui si fa rinvio, ossia, in altre parole, interpretare la legge per individuare gli elementi essenziale della fattispecie astratta contemplata dalla norma che si sta esaminando. In secondo luogo occorre individuare la fattispecie concreta da esaminare, ossia quella ipoteticamente interessata dalla norma di rinvio. Infine, concludendo la prima fase, si deve verificare il fatto che il singolo contratto, interpretato alla luce della norma prima individuata, abbia le stesse caratteristiche della fattispecie astratta contemplata dalla norma richiamata o, quantomeno, le stesse caratteristiche fondamentali per determinare la rilevanza e l’applicazione della norma predetta.

⁴²⁵ Testualmente in questo senso è C. FERRARI, *Il rapporto*, p. 108. In senso sostanzialmente analogo, addirittura cinquant’anni prima G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, cit., pp. 166-167 che distingue tra l’applicazione di una normativa in quanto compatibile, norme esclusive del tipo e norme che possono essere applicate anche al di fuori del tipo stesso.

⁴²⁶ C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., pp. 169 ss.

Nel secondo momento di questo procedimento del giudizio di compatibilità si misura la coerenza giuridica delle scelte a cui l'interprete è pervenuto nel primo momento. “[...] la compatibilità non è una formula di apertura alla giustizia al caso concreto, che legittima talvolta l'applicazione di una norma e talaltra la sua disapplicazione, secondo le peculiarità della fattispecie; piuttosto, ha come risvolto e finalità imprescindibile la ricerca e la conservazione di quell'armonia sistematica, che il legislatore, in particolare per i contratti di durata non riesce a perseguire direttamente tramite la *immutabile* [corsivo nel testo] astrattezza dell'enunciato normativo”⁴²⁷.

Coerentemente con le premesse di questa indagine, si può condividere il pensiero di chi ha affermato che tramite il giudizio di compatibilità di attua un processo di tipificazione di schemi ricorrenti all'interno di un medesimo tipo contrattuale, funzionale a identificare un nucleo di disciplina particolare e modulato attraverso il giudizio di compatibilità⁴²⁸.

Su un piano più generale, massimamente per la fattispecie di cui all'art. 11, l. 241/1990, il giudizio di compatibilità consente di mettere a fuoco la distinzione che, in realtà, intercorre tra contenuto ed effetti di un contratto. Sicuramente con effetti del contratto s'intendono tutte le vicende di diritti e obblighi scaturenti dal contratto stesso. Più discusso, invece, è cosa sia il contenuto del contratto⁴²⁹, in quanto è una nozione che risulta schiacciata tra quella di effetti e di oggetto del contratto⁴³⁰. In realtà, a ben vedere, il contenuto del contratto è un concetto giuridico con una propria autonomia

⁴²⁷ C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., p. 192.

⁴²⁸ C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., p. 193.

⁴²⁹ Su questo classico tema ci sono numerosi scritti: A. CAUTADELLA, *Sul contenuto del contratto*, Milano, 1966, pp. 1 ss.; E. GABRIELLI, *Il contenuto e l'oggetto*, in *I contratti in generale*, I, E. GABRIELLI (a cura di), Torino, 2006, pp. 722 ss.; L. BARCHIESI, *Il contenuto tra atto e rapporto*, Torino, 2005, pp. 1 ss.

⁴³⁰ Equiparano il contenuto all'oggetto del contratto G. PACCHIONI, *Dei contratti in generale*, in *Diritto civile italiano*, II, 2, Padova, 1936, p. 70; F. CARRESI, *Il contenuto del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1963, I, pp. 365 ss.; N. IRTI, *Oggetto del negozio giuridico*, in *Nss. Dig. it.*, XI, Torino, 1965, pp. 799 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Contratti in generale*, in *Trattato di dir. civ. diretto da Grosso-Santoro Passarelli*, II ed., Milano, p. 129; G. DE NOVA, *L'oggetto del contratto: considerazioni di metodo*, in *Dir. informaz. e informatica*, 1986, p. 807, che avverte circa il “[...] pericolo [...] di ampliare eccessivamente la nozione di oggetto. Se, infatti, si identifica l'oggetto con la modificazione della situazione giuridica cui mirano le parti, ci si avvicina alla nozione di contenuto, e si finisce per regredire su un piano inclinato, in cui non si sa più distinguere tra contenuto e causa, e contenuto ed effetti”.

logica, seconda quella che pare essere la dottrina maggioritaria⁴³¹. In particolare, l'ordinamento può anche riconoscere all'accordo degli effetti non coincidenti con il suo contenuto. Il contenuto può essere impiegato per descrivere la varietà di nature che, a fronte delle inevitabili rigidità strutturali del tipo contrattuale, vi sono diversi ed eterogenei fenomeni riconducibili ad un unico tipo⁴³².

Provando a fare un esempio, si potrebbe immaginare l'accordo tra Pubblica Amministrazione e privato nella sua fase patologica; in particolare, a seconda dell'importanza ecologica del bene naturale protetto, si potrebbe valutare la compatibilità delle norme che permettono la risoluzione per inadempimento o, eventualmente, riempire di contenuto specificamente per la materia ambientale il concetto di "inadempimento di non scarsa importanza" della controparte di cui all'art. 1453 c.c. La sensibilità potrebbe essere diversa tra un contratto per la gestione di rifiuti e un contratto per la bonifica di un importante sito inquinato. In altre parole, si può introdurre un sistema di regole elastiche e adattabili al singolo caso concreto.

6. *La dimensione patrimoniale degli accordi ambientali: i servizi ecosistemici*

Nel frasario ecologico la locuzione "servizi ecosistemici"⁴³³ indica la multiforme gamma di prestazioni che l'ambiente procura mediante una

⁴³¹ Sostengono la distinzione tra oggetto e contenuto, pur basata su diversi presupposti teorici, si vedano E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1943, pp. 60 ss.; F. GALGANO, *Il negozio giuridico*, Milano, 1988, p. 103 ss.; G. CRISCUOLO, *Arbitraggio e determinazione dell'oggetto del contratto*, Napoli, 1995, p. 148.

⁴³² In questo senso, C. FERRARI, *Il rapporto*, cit., pp. 126 ss. e in particolare p. 310.

⁴³³ La classificazione più diffusa divide i PES in tre categorie: a) i servizi che comprendono funzioni di regolazione e di stabilizzazione dell'ambiente e degli *habitat* naturali, come la regolazione dei cicli gassosi e della composizione dell'atmosfera, dei flussi idrici e del ciclo dell'acqua, dei cicli biogeochimici, la decomposizione ed il recupero dei rifiuti organici, la depurazione delle acque e dell'atmosfera; b) le funzioni più strettamente produttive degli *habitat*, come la cattura dell'energia solare e la successiva costruzione di biomassa, occorrente al sostentamento degli organismi eterotrofi, la rigenerazione di materie prime, di risorse genetiche, le funzioni di asilo e di ricovero della prole; c) infine, i servizi che compendiano le funzioni di supporto allo sviluppo cognitivo, come l'informazione scientifica, la maturazione di una coscienza storica e identitaria, la formazione di valori paesaggistici o estetici o ricreativi. Uno dei pochi giuristi italiani che si è occupato sistematicamente del tema è A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013,

complessa rete di processi spontanei, originati dal reciproco adattamento dei fattori abiotici e biotici, dai quali emerge lo stabile intervallo delle condizioni fisiche consentanee alla vita. La nozione di pagamenti per i servizi ecosistemici è entrata di recente a far parte del bagaglio delle categorie giuridiche nostrane in forza della legge n. 221 del 2015, art. 67 il quale ha disposto l'istituzione del Consiglio del Capitale naturale e la realizzazione dell'annuale Rapporto sullo stato del Capitale naturale in Italia. L'articolo 70, invece, aveva inoltre disposto una delega al Governo per l'introduzione di un sistema di "Pagamento dei Servizi Ecosistemici e Ambientali" (PSEA) che non è stata esercitata.

I principi e criteri direttivi per i decreti legislativi prevedevano: a) la remunerazione di una quota di valore aggiunto derivante dalla trasformazione dei servizi ecosistemici e ambientali in prodotti di mercato, fermo restando la

pp. 1 ss. Dal punto di vista economico, tra i molti, E. GÓMEZ-BAGGETHUN, R. DE GROOT, P. L. LOMAS, C. MONTES, *The History of Ecosystem Services in Economic Theory and Practice: From Early Notions to Markets and Payment Schemes*, in *Ecological Economics*, 2010, pp. 1209 ss.; R. COSTANZA, R. D'ARGE, R. DE GROOT, S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAEEM, R.V. O'NEILL, J. PARUELO, G.R. RASKIN, P. SUTTON, M. VAN DER BELT, *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, in *Nature*, 1997, pp. 253 ss.; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *The Legal Concept of Environment and Systemic Vision*, in AA.VV., *The Systemic Turn in Human and Natural Sciences*, L. ULIVI (a cura di), Springer, 2018, pp. 121 ss.

Una rassegna di modelli è offerta, tra i lavori al momento consultabili, dal volume che l'OECD ha dedicato nel 2010 al tema *Paying for Biodiversity. Enhancing the cost-effectiveness of payments for ecosystem services*, o dai corposi rapporti che hanno scandito l'attuazione del progetto TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, in www.teebweb.org; TEEB, dopo il *Millennium Ecosystem Assessment*, rappresenta il più ambizioso sforzo internazionale di messa a sistema dei dati e delle conoscenze acquisite sul valore della biodiversità e degli ecosistemi per l'economia umana. Il progetto è stato avviato in occasione del G8 ambiente di Potsdam nel 2007, sotto il patrocinio delle Nazioni Unite (UNEP) e col supporto della Commissione Europea e dei governi di Germania, Regno Unito, Olanda, Norvegia, Belgio, Svezia e Giappone. Si vedano altresì i lavori di M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra meta-narrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, pp. 155 ss.; si vedano poi M. MASIERO, A. LEONARDI, R. POLATO, G. AMATO, *Pagamenti per Servizi Ecosistemici. Guida tecnica per la definizione di meccanismi innovativi per la valorizzazione dei servizi idrici e la governance ambientale*, Padova, 2017, pp. 1 ss.; F. FERRONI, A. OMIZZOLO, R. SANTOLINI, F. CONVERIO, F. BULGARINI, R. CLARINO, G. PASINI, *Modelli di governance per PES e autofinanziamento gestione natura 2000. Report del progetto Making Good Natura (LIFE+11 ENV/IT/000168)*, WWF Italia, CURSA, Roma, 2014, pp. 114 ss.; AA.VV., *I pagamenti dei servizi ecosistemici in Italia. Dalla sperimentazione all'applicazione attraverso il progetto Life + MGN*, a cura di D. MARINO, CURSA (pas)SAGGI, 2017, pp. 1 ss.

salvaguardia nel tempo della funzione collettiva del bene; b) l'attivazione, specialmente in presenza di un intervento pubblico di concessione di un bene naturalistico di interesse comune, per mantenere intatte o incrementare le sue funzioni; c) l'individuazione dei servizi oggetto di remunerazione, specificando il loro valore, gli obblighi contrattuali e le modalità di pagamento; d) la remunerazione in ogni caso dei servizi di fissazione del carbonio, regimazione delle acque, salvaguardia di biodiversità e qualità paesaggistiche, produzione energetica, pulizia e manutenzione dell'alveo di fiumi e torrenti; e) il riconoscimento del ruolo svolto dall'agricoltura e dal territorio agroforestale; f) meccanismi di incentivazione attraverso cui creare programmi con l'obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano o forniscono i servizi; g) il coordinamento e la razionalizzazione di ogni altro analogo strumento e istituto già esistente in materia; h) l'individuazione di beneficiari finali nei comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni; i) forme di premialità a beneficio dei comuni, che utilizzano sistemi di contabilità ambientale.

Anche se i decreti attuativi non sono stati emanati, l'art. 70, legge n. 221 del 2015 fornisce comunque un quadro di riferimento interessante, sia per il legislatore nazionale che per quelli regionali.

Il precedente storico più famoso in materia di PES è quello derivante dall'accordo sottoscritto, all'inizio degli anni 90, tra l'azienda municipalizzata addetta alla fornitura dei servizi idrici della città di New York e gli agricoltori circostanti alla stessa città. Tramite detto contratto gli agricoltori si sono impegnati a gestire i boschi secondo pratiche ecovirtuose delineate in uno specifico programma di gestione forestale, pensato per garantire il mantenimento del deflusso idrico a valle, in qualità e quantità.

Un altro episodio famoso e storico è quello del 1992 nella Bassa Sassonia in Germania, il caso cd. *water penny*, in cui la normativa regionale, al fine di diminuire i livelli di inquinamento della falda acquifera ha autorizzato le società di gestione dei servizi ad inserire nella bolletta dell'acqua potabile per i cittadini un'imposta addizionale nota, appunto, come "*water penny*". Il fine extrafiscale della norma è di finanziare il pagamento di un corrispettivo agli agricoltori in cambio del loro impegno a pratiche di conversione al biologico, diminuzione di *input* chimici, ripristino di aree umide ed ecosistemi fluviali.

Gli studi, l'elaborazione teorica e gli esperimenti sin qui richiamati in tema di servizi ecosistemici dimostrano come l'ambiente abbia o, comunque, possa avere una chiara dimensione patrimoniale la quale può e deve essere presa in considerazione nella conclusione dei contratti ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati. È possibile, dunque, dare un vero e proprio prezzo esprimibile in valuta monetaria alle utilità ambientali. I vantaggi – anche economici – scaturenti da comportamenti ecologicamente virtuosi possono essere goduti dalle stesse parti contraenti nel caso in cui l'inquinamento o, comunque, la distruzione ambientali rappresenti per essi un costo diretto nella loro attività d'impresa o possono essere goduti, come più spesso accadrà, da parte di tutta una comunità più o meno indistinta di cittadini e in questo caso si rende necessaria la presenza di un soggetto che si faccia carico dei costi diretti a remunerare a vario titolo le attività eco-virtuose. Quest'ultimo soggetto potrà essere un soggetto il cui scopo sia istituzionalmente preposto a ciò, un'impresa nell'ambito delle politiche inerenti alla propria Responsabilità Sociale d'Impresa.

7. Le green community: strumento vuoto od obiettivo? Conclusioni.

Oramai da qualche anno è stato introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della *green community* ai sensi della legge n. 221 del 2015, recante “disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”, che all'art. 72 disciplina proprio la “strategia nazionale delle *green community*”.

La legge 221/2015 non definisce cos'è una *green community* ma si limita a porla al centro di una strategia, la cui predisposizione è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma primo dell'art. 72) e la cui attuazione sembrerebbe affidata alle unioni dei comuni e alle unioni dei comuni montani, in conformità di “modalità, tempi e risorse finanziarie” definite dalle leggi regionali ai sensi dell'art. 72, comma 3.

La strategia nazionale a cui si fa riferimento “individua il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista

energetico, ambientale ed economico [...]” in determinati campi della materia ambiente latamente intesa⁴³⁴.

Nel tentativo di accennare a una definizione, uno spunto interpretativo utile si rinviene nella sezione del PNRR dedicata ai “progetti integrati” nell’ambito della Missione 2, che, in armonia con quanto previsto dalla l. n. 221/2015, ha l’obiettivo di sostenere “lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna”, punta a favorire la nascita e la crescita di “comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green communities*)”, attraverso il supporto all’elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Nel PNRR, dunque, la *green community* è una “comunità”, è “locale”, ha come campo di applicazione privilegiato quello delle “aree rurali e di montagna” e ha come scopo quello di promuovere un modello sviluppo sostenibile e resiliente, basato su uno sfruttamento equilibrato delle risorse naturali.

Posti questi scarni dati normativi, si può desumere come una *green community* sia una sorta di tessuto di rapporti a carattere “orizzontale” che conferisce anche ai soggetti privati un ruolo pubblico con finalità di protezione ambientale, nell’ottica di una sinergia e una collaborazione tra diversi attori economici e/o istituzionali. Il legislatore cerca di favorire delle modalità di intervento che partano “dal basso”, cercando di sostenere e di favorire la

⁴³⁴ I campi a cui fa riferimento l’art. 72, comma 2 sono: a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell’anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l’eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l’uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

Come correttamente viene fatto notare da A. DI CAGNO, *Le green communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *ambienteditto.it*, 2022, p. 7 si tratta di una previsione densa di concetti che, pur evocando precisi settori applicativi e richiamando valori come lo sviluppo sostenibile” e principi come la sussidiarietà orizzontale, non pare però offrire nessuna concreta definizione di “comunità verde”.

nascita delle *green communities* che, pur nella loro eterogeneità, sono impegnate in politiche di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio.

Coinvolgere i privati permetterebbe di conciliare le esigenze pubblicistiche ecologiche di salvaguardia delle risorse e degli *habitat* naturali, specie a livello locale, con le logiche dello sviluppo e della crescita economica. Come si poneva in risalto all'inizio del presente lavoro, un altro fattore che non bisogna dimenticare è la scarsità di risorse che da quasi mezzo secolo contraddistingue l'agire pubblico e tramite un "controllo diffuso", una "collaborazione diffusa" da parte dei privati alla tutela ambientale, istituendo canali, procedure e modalità operative ad hoc la Pubblica Amministrazione potrebbe riuscire a tutelare l'ambiente a un costo ridotto. In questo senso la *green community* potrebbe assolvere un ruolo pubblico complementare o sostitutivo dell'Amministrazione in senso proprio, esercitando funzioni di gestione di risorse naturali e di servizi pubblici locali con finalità di tutela dell'ambiente.

In altre parole, non esiste un concetto giuridicamente rilevante di *green community* ma si deve intendere in senso lato come un insieme di rapporti che, attraverso forme di amministrazione per accordi o di partenariato, coinvolgono sia soggetti pubblici che privati inseriti in una comunità sotto il minimo comune denominatore della finalità di protezione ambientale.

A tal proposito, nei fonti normative prima citate il concetto di *green community* è sempre affiancato all'aggettivo "locale" per essere questa tendenzialmente riferita a uno specifico territorio di riferimento, che la colloca in prossimità agli enti per l'appunto "locali" quali enti territoriali, comuni, province e regioni.

La *green community* non è, dunque, un nuovo istituto giuridico ma è solamente un obiettivo di massima del sistema giuridico moderno, sembra quasi – senza alcuna vena polemica o di disvalore – uno *slogan* pubblicitario, una trovata di *marketing*. La locuzione *green community* compendia efficacemente tutte le finalità e le potenzialità applicative del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 cost.

La *green community* serve a richiamare, a riassumere tutti gli obiettivi ambientali che possono essere raggiunti esclusivamente o in maniera migliore rispetto a quanto potrebbe fare il solo agire pubblico. In altre parole, essa è un obiettivo a cui l'ordinamento tende al fine di istituire, mediante l'utilizzo di altri strumenti di diritto pubblico o privato, una forma di *governance* partecipata "dal basso" nella gestione e nel governo del territorio, dei beni

pubblici e delle risorse naturali, atta a sopperire all'inadeguatezza degli strumenti autoritativi, specie nelle aree più marginali, come quelle interne, rurali e di montagna, tramite il coinvolgimento di comunità di cittadini, imprese e istituzioni.

Un ruolo attivo e diretto delle comunità nella gestione delle risorse di un territorio, coordinato, controllato e supervisionato dai pubblici poteri, può implicare un interessante modello di *governance* e di sviluppo sostenibile a livello locale che unisce soggetti pubblici e privati.

Dopo oramai dieci anni dall'introduzione nel nostro ordinamento del concetto di *green community* non è difficile sostenere come il legislatore non abbia attuato e, anzi, abbia tradito quanto sembrava paventare nel perseguimento degli ambiziosi obiettivi ambientali della l. n. 221/2015. Ebbene, nel solco di questa direzione si pone la ricostruzione che si è tentato di offrire dei contratti ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati all'interno del presente lavoro. In particolare, laddove non provvede espressamente il legislatore, può sopperire l'interprete tramite interpretazione dei dati positivi esistenti; l'ordinamento giuridico italiano contiene molteplici riferimenti al principio di sussidiarietà orizzontale e all'attuazione degli obiettivi pubblici da parte dei privati. la riconduzione ad unità del contratto ecologico e la produzione di effetti sostanzialmente reali nei confronti di tutti i cittadini interessati dal punto di vista ambientale dal contratto, permette la realizzazione di un controllo diffuso proprio da parte di coloro i quali sono più interessati a una corretta gestione delle risorse naturali.

Per tentare di realizzare una sintesi dei collegamenti tracciata tra tutti i concetti richiamati in questa ricerca, si può affermare come i contratti ambientali siano contratti aventi ad oggetto l'ambiente e, quindi, beni comuni e che di conseguenza siano qualificabili come contratti a protezione di terzi indeterminati e pertanto sono uno strumento che vira nella direzione della realizzazione di *green communities*.

L'analisi sin qui condotta ha dimostrato come nel nostro ordinamento già esistano delle ipotesi di contratti a causa ecologica e non solo; l'analisi ha dimostrato come sia degna di essere presa in considerazione una nuova categoria dogmatica, quella dei contratti ambientali che producono effetti ecologici. Pare, infatti, possibile ridurre a minimo comune denominatore tutta una serie di fattispecie in cui si dà rilevanza all'interesse ambientale e, tramite uno sforzo interpretativo, ricostruire tutta una serie di effetti ecologici che si produrrebbero. Inoltre, il vaglio di compatibilità fissato dall'art.

11, l. 241/1990 permetterebbe di valorizzare ancor di più questo profilo selezionando le norme che meglio si adattano al caso concreto non inteso come fattispecie astratta ma proprio come singolo contratto concreto, potendosi avere differenze anche all'interno della stessa fattispecie astratta.

Il criterio di selezione è dato proprio dall'interesse ambientale sotteso tipologicamente dai contratti ambientali. Si avrebbe così una sorta di duplice filtro: un primo dato dall'espunzione, mediante la nullità, delle clausole incompatibili con l'interesse ecologico e un secondo dato dalla selezione, mediante il criterio della compatibilità, delle norme che più si adattano all'interesse ambientale.

Un ruolo attivo e diretto delle comunità nella gestione delle risorse di un territorio, coordinato, controllato e supervisionato dai pubblici poteri, può implicare un interessante modello di *governance* e di sviluppo sostenibile a livello locale che unisce soggetti pubblici e privati.

Dopo ormai dieci anni dall'introduzione nel nostro ordinamento del concetto di *green community* non è difficile sostenere come il legislatore non abbia attuato e, anzi, abbia tradito quanto sembrava paventare nel perseguimento degli ambiziosi obiettivi ambientali della l. n. 221/2015. Ebbene, nel solco di questa direzione si pone la ricostruzione che si è tentato di offrire dei contratti ambientali tra Pubblica Amministrazione e privati all'interno del presente lavoro. In particolare, laddove non provvede espressamente il legislatore, può sopperire l'interprete tramite interpretazione dei dati positivi esistenti; l'ordinamento giuridico italiano contiene molteplici riferimenti al principio di sussidiarietà orizzontale e all'attuazione degli obiettivi pubblici da parte dei privati. La riconduzione ad unità del contratto ecologico e la produzione di effetti sostanzialmente reali nei confronti di tutti i cittadini interessati dal punto di vista ambientale dal contratto, permette la realizzazione di un controllo diffuso proprio da parte di coloro i quali sono più interessati a una corretta gestione delle risorse naturali.

In conclusione, per tentare di realizzare una sintesi dei collegamenti tracciata tra tutti i concetti richiamati in questa ricerca, si può affermare come i contratti ambientali siano contratti aventi ad oggetto l'ambiente e, quindi, beni comuni e che di conseguenza siano qualificabili come contratti a protezione di terzi indeterminati e pertanto sono uno strumento che vira nella direzione della realizzazione di *green communities*.

Bibliografia

- AA.VV., *A 50 anni dalla «Introduzione alla problematica della proprietà» di Pietro Perlingieri*, CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., VIRGADAMO P. (a cura di), Napoli, 2021
- AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Milano, 2002
- AA.VV., *European Environmental Law. A comparative perspective*, Dartmouth, 1996
- AA.VV., *Acqua per il domani. Inchiesta internazionale, Atti del Simposio Internazionale tenutosi a Milano per iniziativa del Gruppo di Studio delle Acque della Federazione delle Associazioni Scientifiche e tecniche in collaborazione con l'Ente autonomo Fiera di Milano*, Milano, 1969
- AA.VV., *Cases and Materials on Water Law*, GOULD G.A., GRANT D.L., WEBER G.S. (a cura di), St. Paul, 2005
- AA.VV., *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci-esperienza-casi studio*, BASTIANI M. (a cura di), Palermo, 2011
- AA.VV., *Diritto Privato. Studi in onore di A. Palazzo*, GARILLI A., SASSI A. (a cura di), III, Torino, 2009
- AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), vol. III, Milano, 2006
- AA.VV., *Environmental Policy in Search of New Instruments*, B. DENTE (a cura di), Dordrecht, 1995
- AA.VV., *Governo del territorio e autonomie territoriali*, G. SCIULLO (a cura di), Bologna, 2010
- AA.VV., *I pagamenti dei servizi ecosistemici in Italia. Dalla sperimentazione all'applicazione attraverso il progetto Life + MGN*, D. MARINO, (a cura di), 2017
- AA.VV., *L'acqua e il diritto, Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, SANTUCCI G., SIMONATI A., CORTESE F. (a cura di), Università degli Studi di Trento, 2011
- AA.VV., *Lo stato autonomista*, FALCON G. (a cura di), Bologna, 1998.
- AA.VV., *Pianificazioni territoriale e tutela dell'ambiente*, F. BASSI, L. MAZZAROLI (a cura di), Torino, 2000
- AA.VV., *Principi europei e illecito ambientale*, D'ADDA A., NICOTRA I.A., SALANITRO U. (a cura di), Torino, 2013
- AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tramezzo, 19/21-9-1996*, Milano, 1997

- AA.VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, CHIEFFI L., CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), Torino, 2004
- AA.VV., *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, PATTI S. (diretto da), DELLE MONACHE S. (a cura di), vol. IV, Torino, 2010
- AA.VV., *Storia dell'acqua*, TETI V. (a cura di), Roma, 2003
- ABRAMI A., BAGNARESI U., BERNETTI G., *Bosco e paesaggio*, Roma, 1988
- ABRAMI A., *Dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale*, Firenze, 1993
- ABRAMI A., *La funzione del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983
- ABRAMI A., *La normativa ambientale ed i suoi riflessi sull'ordinamento forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1995
- ABRAMI A., *Le aree boscate nel governo del territorio-ambiente*, in *Dir. e giur. agr.*, 1995
- ABRAMI A., *Realtà forestale ed evoluzione legislativa*, in *Giur. agr. it.*, 1986
- ABRAMI A., *Territori montani e legislazione ambientale*, in *Le Regioni*, 1990
- ABRESCIA M., *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, 2005
- ACHILLE D., *La funzione ermeneutica della causa concreta del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017
- ADDANTE A., *Autonomia privata e responsabilità sociale dell'impresa*, Napoli, 2012
- AGGERI F., *Environmental policy and innovation. A knowledge-based perspective on cooperative approach*, in *Research policy*, 1999
- AGGERI F., HATCHUEL A., *A dynamic model of environmental policies*, *International Workshop on "The economics and law of voluntary approach"*, in *Environmental policies*, Venezia, 18-19 novembre 1996
- AICARDI N., *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamenti e caratteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1997
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002
- ALBANESE R.A., *Intime connessioni disciplinari*. Recensione a BERNARDINI M.G., GIOLO O. (a cura di) *"Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani"*, in *L'indice dei libri del mese*, 2021
- ALBANESE R.A., *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, 2023
- ALBANESE R.A., MICHELAZZO E., *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, 2020
- ALBANESE R.A., *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020

- ALBERTON M., *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010
- ALPA G., *Dal diritto pubblico al diritto privato*, 2017, Modena
- ALPA G., *Diritto privato e diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Economia e diritto del terziario*, 1999
- ALPA G., *I principi generali*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2006
- ALPA G., *Il ricorso all'analogia della giurisprudenza. Esempi, tecniche, stili*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998
- ALPA G., *Le stagioni del contratto*, Bologna, 2012
- ALTAMORE G., *L'acqua nella storia. Dai Sumeri alla battaglia per l'oro blu*, Milano, 2008
- AMBEC S., BARLA S., *A theoretical foundation of the Porter Hypothesis*, in *Econ. Lett.*, 2002
- AMBEC S., COHEN M.A., ELGIE S., LANOIE P., *The Porter Hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?*, in *Rev. Environ. Econ. Policy*, 2013
- AMIRANTE D., *“Verde a metà”: la travagliata ascesa dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Polarchie*, 2022
- AMIRANTE D., *La forza normativa dei principi: il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006
- AMIRANTE D., *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2022
- AMOROSINO S., *“Governare” delle acque e governo del territorio (e paesaggio)*, in *Ann. giur. econ.*, 2010
- AMOROSINO S., *I vincoli paesistici ex lege n. 431 del 1985: concetti normativamente indeterminati e valutazioni amministrative*, in *Riv. giur. ed.*, 1996
- AMOROSO A., *Nuovi rilievi sull'attività volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in *Riv. giur. amb.*, 2006
- AMORTH A., *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938
- ANDERSEN M.S., LIEFFERINK D., 1997, *European environmental policy: the pioneers*, Manchester, 1997
- ANDREIS M. (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015
- ANDREIS M. (a cura di), *I contratti pubblici tra principi interni e vincoli sovranazionali. Mercato, ambiente, responsabilità*, Milano, 2011
- ANNESI M., *I «patti territoriali»*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1996

- ANNESI M., *La nuova organizzazione di governo preposta all'azione per le aree depresse*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998
- ANTONELLI A., BIONDI A., *Implementing the Aarhus Convention: some lessons from the Italian experience*, in *Env. Law Rev.*, 2003
- ANTONIOLI M., *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 2012
- ANZON A., *Leale collaborazione tra Stato e regioni. Modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998
- ANZON A., *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Riv. giur.*, 1986
- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006
- ARGIOLAS B., MATTARELLA B.G., *Attività amministrativa e moduli convenzionali*, in FRANCHINI C. (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, vol. I, in *Trattato dei contratti dir.* da P. Rescigno ed E. Gabrielli, Milano, 2007
- ARIMURA T.H., KANEKO S., MANAGI S., SHINKUMA T., YAMAMOTO M., YOSHIDA Y., *Political economy of voluntary approaches: a lesson from environmental policies*, in *Japan. Econ. Anal. Policy*, 2019
- ARMAO G., MESSINA A., *I patti territoriali tra paradigma normativo e prassi*, in *Nuove Autonomie*, 2000
- ASTONE M., *Rimedi e contratti del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, in *Eur. e dir. priv.*, 2014
- AYRES I., BRAITHWAITE J., *Responsive regulation - transcending the deregulation debate*, Oxford, 1992
- AZZARITI G., *Appunto per l'audizione*, cit., p. 9; v. anche A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "permitting" ambientale*, in *Soc. e dir.*, 2022
- BAEKE S., DECLERCO M., MATTHIS F., *The nature of voluntary approaches: empirical studies and patterns*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/08/3
- BAILEY P.M., *The creation and enforcement of environmental agreements*, in *Eu. Entl. Law Rev.*, 1999
- BALDWIN R., CAVE M., *Understanding Regulation*, Oxford, 1999
- BANERJEE R., GUPTA K., *The effect of environmentally sustainable practices on firm R&D: international evidence*, in *Econ. Modell*, 2019
- BARBERA A., *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali/autonomie per governare*, Bologna, 1977
- BARCA S., *The Political in Environmental History*, Keynote Speech alla conferenza "Historical Materialism", Londra, 12 novembre 2016.
- BARCELONA P., *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1996

- BARCHIESI L., *Il contenuto tra atto e rapporto*, Torino, 2005
- BARDACH E., KAGAN R., *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia, 1982
- BARGELLI E., *Rimedi contrattuali e restituzioni*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2012
- BARTH R., DETTE B., *The integration of voluntary agreements into existing legal systems*, in *ELNI Rev.*, 2001
- BARTOLE S., *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium juris*, 1999
- BARTOLE S., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e regioni alla luce delle teorie dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971,
- BARTOLINI A., *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002
- BARTOLINI C., *La sussidiarietà amministrativa ovvero l'affermarsi di un principio*, in *Dir. amm.*, 2007
- BARTOLUCCI L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espresamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022
- BASSI N., *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007
- BASSI N., *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, AA.VV., a cura di M. CAMMELLI, Bologna, 2007
- BASSI N., voce *Accordi amministrativi*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006
- BASTIANI M. (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, 2011
- BASTMEIER K., *The covenant as an instrument for environmental policy: A case study from the Netherlands*, in OECD, *Cooperative approaches to revaluation. Public management Occasional Papers*, n. 18, 1997
- BELFIORE A., *Interpretazione e dottrina nella teoria dei diritti reali*, Milano, 1979
- BELLOMIA S., *Tutela paesaggistica e sviluppo economico: gli impianti per le energie rinnovabili nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giuridica del Mezzogiorno*, 2012
- BELLOMO E., *Il Green Public Procurement nell'ambito della Green Economy*, in *Dir. proc. amm.*, 2013

- BENACCHIO G.A., GRAZIADEI M. (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Convegno SIRD (Trento, 24-25 settembre 2015)*, 2016, Napoli
- BENATTI F., *Le forme della proprietà. Studio di diritto comparato*, Milano, 2010
- BENEDETTI A., *L'eredità della "sentenza Cattolica" delle Sezioni unite in tema di contratti in strumenti derivati dei comuni*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2022
- BENEDETTI G., *Dal contratto al negozio unilaterale*, Milano, 1969
- BENVENUTI F., *Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996
- BERGSENG E., VATN A., *Why protection of biodiversity creates conflict—some evidence from the Nordic countries*, in *J. For. Econ.*, 2009
- BERROS M.V., SBRESSO L., *La concrétisation du principe de non régression en amérique. "Primeras señales sobre el principio de no regresión en materia ambiental en argentina. Un estado de la cuestión"*
- BERTI G., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994
- BETTI E., *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1943
- BETZU M., *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.
- BEVILACQUA D., *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti "ambientali" alla prova della Corte costituzionale*, nota a sentenza Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 27, in *Giur. cost.*, 2023
- BIANCA C.M., *Diritto civile 3. Il contratto*, Milano, 2019
- BIANCO A., CONDORELLI P., *Guida ai patti territoriali. Disciplina, esperienze, prospettive*, Rimini, 1999
- BIANCO G., AMORE S., *Suolo (difesa del)*, in *Dig. disci. Pubbl.*, Agg., Torino, 2000
- BIEKART J.W., *Environmental covenants between government and industry in the Netherlands*, in *RECIEL*, 1995
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995
- BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 2022
- BIFULCO R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022
- BIGLIAZZI GERI L., BRECCIA U., BUSNELLI F.D., NATOLI U., *Diritto civile, I, 2, Fatti e atti giuridici*, Torino, 1986
- BIN R., *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007
- BIN R., *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011

- BIRNIE P., BOYLE A., REDGWELL C., *Internatinal Law and the Environment*, 3 ed., Oxford-New York, 2009
- BISCONTINI G., RUGGERI L., *La tutela della vita nascente. A proposito di un recente progetto di legge*, Napoli, 2003
- BLANKENBURG E., BRUINSMA F., *The Dutch legal culture*, Deventer, 1994
- BOBBIO N., *Analogia (voce)*, in *Nss. Dig. it.*, I, Torino, 1957
- BOBBIO N., *Ancora intorno alla distinzione tra interpretazione analogica e interpretazione estensiva*, in *Giur. it.*, 1968
- BOBBIO N., *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, 1938, pp. 1 ss.; ID., *Intorno al fondamento del procedimento per analogia*, in *Giur. it.*, 1950
- BOCKERN H., RYCKBOST D., *Codification of Environmental Law: Draft Decree on Environmental Policy Prepared by The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flemish Region*, London, 1996
- BONA M., MIGLIORATI G., *Il danno non patrimoniale da disastro ambientale: la svolta delle Sezioni unite*, in *Giur. it.* 2003
- BONONI A., voce *Contratto amministrativo*, in *Digesto it.*, vol. VIII
- BOON T.E., BROCH S.W., MEILBY H., *How financial compensation changes forest owners' willingness to set aside productive forest areas for nature conservation*, in *Denmark. Scand. J. For. Res.*, 2010
- BORDIN M., *I contratti di fiume: facciamo il punto*, in www.pausania.it
- BÖRKEY P., LÉVÉQUE F., GLACHANT M., *Draft synthesis report of OECD workshop on the use of voluntary approaches*, in *Environmental policy*, 1998
- BORKEY P., LEVEQUE F., *Voluntary approaches for environmental protection in the European Union*, in *OECD, ENV/EPOC/GEEI (98)29/FINAL*
- BORKEY P., LÉVÉQUE F., *Voluntary approaches for environmental protection in the European Union*, in *OECD, ENV/EPOC/GEEI(98)29/FINAL*; M. PRIEST, *The privatization of regulation: five models of self-regulation*, in *Ottawa L. Rev.*, 1997-98
- BORRÈ G., PROTO PISANI A., *Convenzioni urbanistiche e tutela giurisdizionale innanzi al giudice civile*, in COSTANTINO M. (a cura di) *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti fra privati*, Milano, 1995
- BOSCOLO E., *I beni ambientali (demaniale e privati) come beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2017
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012
- BRESSEL H.A., O'TOOLE L.J., *The selection of policy instruments: a network based perspective*, in *J. Public: Pol.*, 1998

- BRESSERS H., *Implementing sustainable development: how to know what works, where, when, and how*, in LAFFERTY W.M., *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*, Cheltenham, 2004
- BREYER S., *Regulation and its Reform*, Cambridge, 1982
- BROCCA M., *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del “paesaggio agrario”*, in *Riv. giur. ed.* 2016
- BROUSSEAU E., RAYNAUD E., *Climbing the hierarchical ladders of rules: A life-cycle theory of institutional evolution*, in *J. Econ. Behav. Organ.*, 2011
- BROUWER R., LIENHOOP N., OOSTERHUIS F., *Incentivizing afforestation agreements: institutional-economic conditions and motivational drivers*, in *J. For. Econ.*, 2015
- BROUWER R., LIENHOOP N., OOSTERHUIS F., *Incentivizing afforestation agreements: institutional-economic conditions and motivational drivers*, in *J. For. Econ.*, 2015
- BRUINSMA F., *Dutch law in action*, Nijmegen, 2000
- BRUNO F., *Tutela e gestione delle acque. Pluralità di ordinamenti e governance multilivello del mare e delle risorse idriche*, Milano, 2012
- BRUTI LIBERATI E., (voce) *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico fra amministrazione e privati*, Milano, 1996
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, 1996
- BU M., QIAO Z., LIU B., *Voluntary environmental regulation and firm innovation in China*, in *Econ. Model.*, 2020
- BUOSO E., *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, 2012
- BUSNELLI F.D., *Commentario all'art. 1*, in *Commentario della legge 22 maggio 1978, n. 194*, BIANCA C.M., BUSNELLI F.D. (a cura di), in *Nuove leggi civ. comm.*, 1978
- BUSNELLI F.D., *Lo statuto del concepito*, in *Democrazia e diritto*, 1988
- BUTTI L., PERES F., *Il codice dell'ambiente*, Milano, 2009
- BUZZACCHI C., (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010
- CABAZZI R., *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022
- CAFAGGI F., *Crisi della Statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Pol. dir.*, 2001

- CAFAGGI F., *Rethinking private regulation in the European regulatory space*, in F. CAFAGGI (a cura di), *Reframing self-regulation in European private law*, London, 2006
- CAFAGNO M., *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 2019
- CAFAGNO M., D'ORSOGNA D., FRACCHIA F., *The Legal Concept of Environment and Systemic Vision*, in AA.VV., *The Systemic Turn in Human and Natural Sciences*, L. ULIVI (a cura di), Springer, 2018
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007
- CAIA G., *L'approvvigionamento idrico e la gestione dei acquedotti*, in *Foro amm.*, 1969
- CAMARDA A., *I Piani di bacino nel nuovo T.U. in materia ambientale: la concertazione e la partecipazione*, in *www.dirittoambiente.com*
- CAMARDA L., *Il federalismo e la leale collaborazione fra enti*, in *Amm. civ.*, 2007
- CAMARDA L., *Il principio di leale collaborazione tra gli enti richiede la salvaguardia delle funzioni fondamentali di comuni e province*, in *Nuova rass.*, 2009
- CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni locali*, in *Riv. giur. ed.*, 2002
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, Valardi, rist. 1960
- CANDELA S., *Il principio di non regressione ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021
- CANDIAN A., GAMBARO A., *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992
- CANFORA I., *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.* 2011
- CANGELLI F., *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, in *Territorialità e delocalizzazione*, AA.VV., CAMMELLI M. (a cura di), Bologna, 2007
- CANGELLI F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004
- CANGELLI F., *Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati*, in *Dir. amm.*, 2000
- CANGELOSI G., *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009
- CAPOBIANCO E., *Nascita e responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997

- CAPOBIANCO E., *Proporzionalità e giustizia del caso concreto*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA (a cura di), *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018
- CAPORALE F., *Acque, Disciplina pubblicistica*, in *Treccani on line*, 2014.
- CAPPIELLO M.G., *Contratto di rendimento energetico e tutela dei terzi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A., (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005
- CARBONE V., *Un bambino che nasce minorato ha diritto al risarcimento per la nascita indesiderata?*, in *Fam. dir.*, 2001
- CARBONNIER J., *Flessibile diritto*, Milano, 1997
- CARCATERRA G., *Analogia*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993
- CARIOTA FERRARA L., *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Napoli, 1948
- CAROZZA P., *Principi di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989
- CARPENTIERI P., *Il secondo "correttivo" del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2008
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridici di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004
- CARPENTIERI P., *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it*, 2023
- CARRABBA F., *Il comodato dell'abitazione familiare tra causa e tipo*, in *Famiglia e diritto*, 2018
- CARRESI F., *Il contenuto del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1963
- CARTEI G.F., *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio delle funzioni amministrative*, in *ambienteditto.it*, 2006
- CARTEI G.F., *Paesaggio* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Casese*, vol. V, Milano, 2005
- CASABONA S., *Dall'accordo al contratto ambientale. Prime riflessioni sul ruolo del consenso nelle strategie di regolazione in materia di ambiente*, Palermo, 2005
- CASABONA S., *L'accordo in materia di ambiente*, Padova, 2008

- CASERTANO L., *Proprietà e ambiente. La soluzione italiana a confronto con le nuove esigenze di tutela*, Milano, 2008
- CASSETTA E., *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1984
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000
- CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983
- CASSETTI L., *Riformare l'art.41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022
- CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 2021
- CASTRONOVO C., *Responsabilità civile*, Milano, 2018
- CASTRONOVO V., *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, 2006
- CASTRONOVO, C. *Obblighi di protezione e tutela del terzo*, in *Jus*, 1976
- CAUTADELLA A., *Sul contenuto del contratto*, Milano, 1966
- CAVALIERE A., *Overcompliance and voluntary agreements*, in *Environ. Resour. Econ.*, 2000
- CAVALLO B., *Accordi e procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso* (L. 7 agosto 1990, n. 241), AA. VV., Napoli, 1991
- CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021
- CECCHETTI M., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022
- CERULLI IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrativa negoziale*, in *Dir. amm.*, 2003
- CERULLI IRELLI V., *Prima lezione di diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2021
- CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà (dir. Amm.) (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2003
- CHAKRABORTY P., CHATTERJEE C., *Does environmental regulation indirectly induce upstream innovation? New evidence from India*, in *Res. Policy*, 2017
- CHAPAM R., *A policy mix for environmentally sustainable development - learning from the Dutch experience*, in *N. Z. J. Env. J. L.*, 2003
- CHIASSONI P., *La giurisprudenza civile: metodi d'interpretazione e tecniche normative*, Milano, 1999
- CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale breve di diritto amministrativo*, Milano, 2009
- CHIRULLI P., *Autonomia pubblica e diritto privato*, Padova, 2005

- CHIRULLI P., STELLA RICHTER P., *La transazione diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992
- CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.* 1995
- CHORUS J.M., HONDIUS E.H., KOEKKOED A.K., *Introduction to Dutch law*, London, 1999
- CHORUS J.M.J., *Dutch legal system*, in AA.VV, *Introduction to Dutch law*, London, 1999
- CHRISTMANN P., TAYLOR G., *Firm self-regulation through international certifiable standards: determinants of symbolic versus substantive implementation*, in *J. Int. Bus. Stud.*, 2006
- CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303 del 2003*, in *Forum di "Quaderni costituzionali"*, 2004
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, AA.VV., CERULLI IRELLI V. (a cura di), Napoli, 2006
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Funzione amministrativa, uso del diritto privato e privatizzazione*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 2001
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2003
- CIVITARESE S., DEL FEDERICO L. (a cura di), *Azione amministrativa ed azione impositiva tra autorità e consenso*, Milano, 2010
- COENRAETS P., *La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'Etat: un difficile équilibre entre l'accès au prétoire et la prohibition de l'action populaire*, in *Le Conseil d'État de Belgique - Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, 1999
- COLELLA L., *Il principio di "Non regressione ambientale" al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2019
- COMPORI G.D., *Il principio di consensualità tra bilanci e prospettive*, in *www.giustamm.it*, 2010
- COMPORI M., *Contributo allo studio del diritto reale*, Milano, 1977

- CONNIFFE D., GASCH V., O'CONNELL P., *Evaluating state programmes: "natural experiments" and propensity scores*, in *The Economic and Social Review*, 2000
- CONTE L., *Ambiente, paesaggio, cultura. il "lessico" costituzionale dopo la riforma*, in *AIC*, 2023,
- CONTE L., *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, 2018
- CONTE L., *Paesaggio e cultura*, in V. BALDINI (a cura di), *Che cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli, 2017
- CONTE A.G., *Ricerche in tema d'interpretazione analogica*, Pavia, 1957
- CONTIERI A., *La programmazione negoziata, La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000
- COOTER R., MATTEI U., MONATERI P.G., PARDOLESI R., ULEN T., *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, Bologna, 2006
- COPPOLA F., *I contratti aleatori e la Pubblica Amministrazione. Verso un nuovo concetto di aleatorietà?*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2024
- CORRADETTI L., *La rigenerazione urbana e le azioni in materia di energia come endiadi del processo di transizione energetica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023
- CORRIAS P., *La causa del contratto di assicurazione: tipo assicurativo o tipi assicurativi?*, in *Riv. dir. civ.*, 2013
- CORRIERO V., *La funzione sociale della proprietà nelle aree protette*, Napoli, 2005
- CORRIERO V., *La funzione socio-ambientale della proprietà e il principio "chi inquina paga" dell'UE: la compatibilità tra diritto italiano ed europeo*, in *The Italian Law Journal*, 2016
- CORSO G., *Il diritto comunitario e le trasformazioni del diritto amministrativo italiano*, in *Nuove autonomie*, 2001
- CORSO G., *L'attività amministrativa*, Torino, 1999
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006
- CORSO G., TERESI F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991
- COSTANZA R., D'ARGE R., DE GROOT R., FARBER S., GRASSO M., HANNON N., LIMBURG K., NAEEM S., O'NEILL R.V., PARUELO J., RASKIN G.R., SUTTON P., VAN DER BELT M., *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, in *Nature*, 1997
- COSTATO L., PELLIZER F., *Commentario breve al codice dell'ambiente: d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Padova, 2012
- COTTURRI G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001
- CRAVITA B., NESPOR S., *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009

- CREA C., PERRIELLO L.E., *Salute, ambiente ed iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, 2021
- CRISCUOLO G., *Arbitraggio e determinazione dell'oggetto del contratto*, Napoli, 1995
- CROSETTI A., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. ed.*, 2019
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018
- CROSETTI A., *Interventi di manutenzione e difesa del suolo: regime vincolistico, regimi autorizzativi e semplificazione amministrativa*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003
- D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, 1998
- D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 1981
- D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004
- D'ALESSANDRO F., *Rumore (ovvero: come la pseudo-scienza stia soffocando la scienza vera)*, in *Riv. dir. civ.*, 2023
- D'AMICO, *La compravendita, I*, in *Trattato di dir. civ. del Consiglio Nazionale del Notariato diretto da P. Perlingieri*, Napoli, 2013
- D'ANGELO A. (a cura di), *Un bambino non voluto è un danno risarcibile?*, Milano, 1999
- D'ANGELO A., *Contratto e operazioni economica*, Torino, 1992
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001
- D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004
- DANI A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso, 2013
- DE ANGELIS L., *Pianificazione ed elementi di gestione delle risorse idriche*, in *Amb. e svil.*, 1999
- DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002
- DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2021
- DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015
- DE FELICE D., *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008
- DE JONGH P., CAPTAIN S., *Our Common Journey*, 1999, London, in AA. VV., *Environmental governance in Europe*, Oxford, 2000
- DE LEONARDIS F., *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. Amm.*, 2005

- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005
- DE LEONARDIS F., *Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2020
- DE LEONARDIS F., *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art.41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in www.apertacontrada.it
- DE LOS RÍOS I., *El principio de irreversibilidad o no regresión de las normas ambientales en el derecho ambiental venezolano especial referencia al derecho ambiental de Venezuela*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021
- DE LUCIA L., LUCINI F., *Contributo allo studio della conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998
- DE MARCO E., *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in AA.VV., *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, E. DE MARCO (a cura di), Milano, 2005
- DE MURO G., *I diritti della natura*, in *Federalismi.it*, 2022
- DE NOVA G., *L'oggetto del contratto: considerazioni di metodo*, in *Dir. informaz. e informatica*, 1986
- DE NOVA G., *Nuove tutele e nuovi rimedi in materia contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2003
- DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 2000
- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, 1998
- DE ROO A., JAG TENBERG R., *Mediation in the Nether-lands: past - present - future*, in *EJCL*, 2002
- VINKEN H., ESTER P., *Attitudes towards sustainable development: The Dutch Case*, in *International Symposium on Society and Resource Management*
- DE SADELEER N., ROLLER G., DROSS M., *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs: empirical findings and legal appraisal*, Groningen, 2006
- DE SANTIS P.A., *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2012
- DEKETELAERE K., FAURE M.G., *Environmental law in Belgium - The environmental law system*, in KOEMAN N.S.J. (a cura di), *Environmental law in Europe*, London, 1999
- DEL PRATO E., *I principi nell'esperienza civilistica: una panoramica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2014

- DEL SIGNORE M., MARRA A., RAMAJOLI M., *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022
- DELL'ANNO P., *Commento all'art. 17, 19 e 20*, in *La difesa del suolo*, P. URBANI (a cura di), Roma, 1993
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014
- DELL'ANNO P., *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000
- DELL'ANNO P., OCCHIENA E., *L'indennizzo mette in ombra la bonifica*, in *Il Sole24ore*, 27 febbraio 2009
- DELLACASA M., *Recesso discrezionale e rimedi contrattuali*, Torino, 2008
- DELLACASA M., *Recesso discrezionale e rimedi contrattuali*, Torino, 2008
- DELL'ANNO P., *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011
- DELLAUX J., *La validation du principe de nonr gression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une red finition a minima de sa port e*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2017
- DELSIGNORE M., MARRA A., RAMAJOLI M., *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022
- DESCAMPS H., *Liability for environmental damage in Belgium (Flemish Region) in 2005*, in *Eur. Rev. Priv. Law.*, 2005
- DESIDERI C., *Propriet  e ambiente*, in *Agr. istit. merc.*, 2007
- DI BENEDETTO T., *La "conversione ecologica" della propriet  privata*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020
- DI BENEDETTO T., *La "conversione ecologica" della propriet  privata*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020
- DI CAGNO A., *Le green communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *ambientediritto.it*, 2022
- DI MAJO A., *I rimedi giuridici tra ideologia e tecnica*, in *Eur. dir. priv.*, 2019
- DI MAJO A., *Il linguaggio dei rimedi*, in *Eur. e dir. Priv.*, 2005
- DI MAJO A., *La protezione contrattuale del terzo*, in *Gli effetti del contratto nei confronti dei terzi nella prospettiva storico-comparatistica*, IV Congresso Internazionale ARISTEC, Roma 13-16 settembre 1999, VACCA L. (a cura di), Torino, 2000
- DI MAJO A., *La protezione del terzo fra contratto e torto*, in *Eur. dir. priv.*, 2000
- DI MAJO A., *La tutela civile dei diritti*, IV ed., Milano, 2003
- DI MAJO A., *Obbligazioni e tutele*, Torino, 2019
- DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2021

- DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*
- Dieselgate di F. BERTELLI, *Profili civilistici del "Dieselgate". Questioni risolte e tensioni irrisolte tra mercato e sostenibilità*, Napoli, 2021
- DOGLIOTTI M., "Diritto a non nascere" e responsabilità civile, in *Dir. fam. e pers.*, 1995
- DONATI D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013
- DONATI D., *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in DONATI D., PACI A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, Bologna, 2010
- DONISI C., *Il problema dei negozi giuridici unilaterali*, Napoli, 1972, p. 86.
- DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996
- DUGATO M., *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008
- DURET P., *Sussidiarietà e auto amministrazione dei privati*, Padova, 2004
- EISENBERG M.A., *Relational Contract Theory: unanswered questions. A Symposium in Honor of Ian R. Macneil: Relational Contracts Floating in a Sea of Customs: Thoughts about the ideas of Ian Macneil and Lisa Bemstein*, in *NW.UL. Rev.*, 2000,
- EL SABI S., *Inquinamento acustico e violazione dell'art. 8 CEDU: risarcita la lesione del diritto ad un ambiente sano*, in *giustiziacivile.com*, 2022
- ELETHERIADIS P., *Environmental rights in the EC legal order*, in *Yearbook of European Law*, 2007
- ERCMANN S., *Enforcement of environmental law in United States and European Law: realities and expectations*, in *Environ. Law*, 1996
- ESPOSITO G.M., *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999
- FABRIZZI F., *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *AIC*, 2023
- FALCON G., *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009
- FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984
- FALZEA A., *I principi generali del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, pp. 455 ss. ed ora in *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica, I. Teoria generale del diritto*, Milano, 1999
- FANETTI S., *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, 2019

- FANIA J.M.C., BROK K., *Industrial long term agreements on energy efficiency in The Netherlands. A critical assessment of the monitoring methodologies and quantitative results*, in *Journal of Cleaner Production*, 2002
- FARÌ A., *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013
- FATTIBENE R., *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, 2016
- FAURE M., *Environmental contract: a flemish law and economics perspective*, in ORTS E.W., DEKETELAERE K., *Environmental contracts*, London, 2001
- FAVAGROSSA M., GRILLO C.M., *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, in *Riv. giur. amb.*, 2012
- FAVALE R., FEOLA M., PROCIDA MIRABELLI DI LAURO A., STOLL H., *L'obbligazione come rapporto complesso*, 2016, Torino
- FAVALE R., *Genitori contro volontà e risarcimento per i danni da nascita*, in *Danno resp.*, 2001
- FEINMAN J.M., *Relational contract theory in context*, in *NW.U.L. Rev.*, 2000
- FENOGLIO S., BO T., *Elementi di ecologia fluviale*, Milano, 2009
- FEOLA M., *Ambiente e democrazia: il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014.
- FERMEGLIA M., *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015
- FERMEGLIA M., *La Cassazione delinea il nuovo statuto del danno ambientale*, in *Nuova. giur. civ. comm.*, 2016
- FERRANDO G., *Libertà, responsabilità e procreazione*, Padova, 1999
- FERRARA R., *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, 1985
- FERRARI C., *Il rapporto tra contenuto ed effetti del contratto nell'ottica della compatibilità*, Milano, 2015
- FERRARIO HERCOLANI M., *La durata delle obbligazioni di origine volontaria e la libertà del debitore*, Padova, 2009
- FERRETTI P., FIORENTINI F., ROSSI D., (a cura di), *Il governo del territorio nell'esperienza storico-giuridica*, Trieste, 2017
- FERRONI F., OMIZZOLO A., SANTOLINI R., CONVERIO F., BULGARINI F., CLARINO R., PASINI G., *Modelli di governance per PES e autofinanziamento gestione natura 2000. Report del progetto Making Good Natura (LIFE+11 ENV/IT/000168)*, WWF Italia, CURSA, Roma, 2014
- FIDONE G., *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici: il Green Public Procurement*, in CARTEI G.F. (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013

- FIGONI F., *Leale collaborazione e correttezza costituzionale*, in *Jus*, 2007
- FIORITTO A., *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, A. FIORITTO (a cura di), Torino, 2017
- FLECKINGER P., GLACHANT M., *Negotiating a voluntary agreement when firms self-regulate*, in *J. Environ. Econ. Manag.*, 2011
- FONDERICO F., *Alla ricerca della "pietra filosofale": bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009
- FONDERICO F., *Limiti e standard*, in FERRARA R., SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014
- FORMEZ, *La Pubblica Amministrazione di fronte all'accordo*, Considerazioni preliminari di MARONGIU G., in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988
- FORTUNA T., *Inquinamento elettromagnetico vs diritto alla salute: il rimedio dell'ap-proccio precauzionale*, in *federalismi.it*, 2014
- FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, 2013, Napoli
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998
- FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002
- FRAGOLA U., *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, 1999,
- FRANCALACCI P., PEANO A. (a cura di), *Parchi, Piani, Progetti*, Torino, 2002
- FRANCH M., SAGUER I., *Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2014
- FRANZONI M., *Degli effetti del contratto. Artt. 1372-1373. Vol. 1: Efficacia del contratto e recesso unilaterale*, in *Comm. al codice civile diretto da F.D. Busnelli*, Milano, II ed., 2013
- FRANZONI M., *Il nuovo danno all'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2009
- FRIGNANI A., *Gli interessi dei privati in caso di mancata attuazione delle opere di urbanizzazione: operatività della inibitoria e della "reductio in pristinum"*, in COSTANTINO M. (a cura di) *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti fra privati*, Milano, 1995
- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021

- FROSINI T.E., *Sussidiarietà (Principio di) (diritto costituzionale) (voce)*, in *Enc. dir. – annali – II*, Milano, 2008
- GABRIELLI E., *Dottrine e rimedi nella sopravvenienza contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2013
- GABRIELLI E., *Il contenuto e l'oggetto*, in *I contratti in generale*, I, GABRIELLI E. (a cura di), Torino, 2006
- GABRIELLI E., *Il contratto e i rimedi: la sospensione dell'esecuzione*, in *Jus civile*, 2014
- GABRIELLI E., LENER R., *Mercati, strumenti finanziari e contratti di investimento dopo la MiFID*, in *I contratti del mercato finanziario*, GABRIELLI E., LENER R. (a cura di), in *Trattato diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli*, Torino, 2011
- GABRIELLI G., *Vincolo contrattuale e recesso unilaterale*, Milano, 1985
- GABRIELLI G., *Vincolo contrattuale e recesso unilaterale*, Milano, 1985
- GALGANO F., *Autodisciplina urbanistica*, in *Contr. e impr.*, 1985
- GALGANO F., *Il negozio giuridico*, Milano, 1988
- GALGANO F., VISINTINI G., *Degli effetti del contratto – Della rappresentanza – Del contratto per persona da nominare*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1993
- GALLETTI M., *Abbandono di rifiuti e obblighi di bonifica in capo al detentore qualificato tra normativa ambientale e disciplina concorsuale*, nota a Cons. stato, 14 marzo 2022, n. 1763, in *Jus civile*, 2022,
- GALLETTI M., *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023
- GALLIA R., *Sui patti territoriali approvati dal CIPE*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 1998
- GALLIANI D., *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005
- GALLO E., *L'evoluzione sociale e giuridica del danno ambientale*, in *Amministrare*, 2010
- GAMBARO A., *I beni*, in *Tratt. di dir. civ. e comm.* diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI e continuato da P. SCHLESINGER, Milano, 2012
- GAMBARO A., *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, in *Tratt. di dir. priv.* a cura di G. IUDICA, P. ZATTI, Milano, II ed., 2017
- GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e ponderazione*, Milano, 2003
- GARZIA G., *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2016
- GARZIA G., *La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico*, in *Amb. e svil.*, 2006

- GARZIA G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm. CDS*, 2006
- GARZIA G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in www.pausania.it.
- GASPARI F., *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Politica del diritto*, 2020
- GENTILI A., *Merito e metodo nella giurisprudenza sulle cassette di sicurezza: a proposito della meritevolezza di tutela del contratto "atipico"*, in *Riv. del dir. comm.*, 1989
- GETLIFFE K., *Preceduralisation and the Aarhus Convention - Does increased participation in the decision making process lead to more effective EU environmental law?*, in *Env. Law Rev.*, 2002
- GIACCHETTI S., *Processo amministrativo e interesse generale*, in *Cons. Stato*, II, 2002
- GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente: l'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006
- GIAMPIETRO F. (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001;
- GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980
- GIAMPIETRO F., GIAMPIETRO P., *Commento alla legge sull'inquinamento delle acque e del suolo*, Milano, 1979
- GIAMPIETRO, *Danno ambientale: breve disamina degli eterogenei criteri di risarcimento*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2010
- GIANFORMAGGIO V.L., *Analogia*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., I, Torino, 1987
- GIANFORMAGGIO V.L., *L'analogia giuridica*, in *Studi senesi*, 1985
- GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973
- GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971
- GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971
- GIANNINI M.S., *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981
- GIANNINI M.S., *L'Amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Tratt. dir. amm. Santaniello*, Padova, vol. I, 1988
- GIANNINI M.S., *L'analogia giuridica*, in *Jus*, 1941
- GIARMANÀ E., *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo del suolo*, in ambientediritto.it, 2022

- GIGLIONI F., NERVI A., *Gli accordi delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. del. cons. naz. del notariato*, 2019
- GIMINI M., *Contratto ecologico e sviluppo sostenibile nel diritto sportivo*, in *Rass. dir. ed econ. dello sport*, 2022
- GIORGIANI M., “Climate change” e analisi ecologica del diritto. L’apporto del comparatista all’emergenza climatica, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2023
- GIORGIANI M., *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, II, Milano, 1963
- GIOVENE A., *Il negozio giuridico rispetto ai terzi*, Torino, 1917
- GIUDICI P., *I contratti per la consulenza e gestione di portafogli*, in *Mercati regolati, Trattato dei contratti*, diretto da ROPPO V., Milano, 2014
- GIULIANI A., *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di dir. priv. diretto da P. Rescigno*, I, Torino, 1982
- GLASBERGEN P., *Learning to manage energy by voluntary agreements: the Dutch long term agreements on energy efficiency improvement*, in *Greener Management International*, 1998
- GLASBERGEN P., *Modern Environmental Agreements: A Policy Instrument Becomes a Management Strategy*, in *Journal of Environmental Planning & Management*, 1998
- GOIO S., POLIANDRI G., *Problemi di attuazione della legge quadro sulla difesa del suolo e norme integrative contenute nella legge n. 253/1990*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1990
- GOISIS F., *La natura dell’ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm.-CdS.*, 2004
- GOLA M., *L’applicazione delle norme del diritto privato*, in *Il codice dell’azione amministrativa*, SANDULLI M.A. (a cura di), Milano, 2017
- GÓMEZ-BAGGETHUN E., DE GROOT R., LOMAS P.L., MONTES C., *The History of Ecosystem Services in Economic Theory and Practice: From Early Notions to Markets and Payment Schemes*, in *Ecological Economics*, 2010
- GORLA G., *Il contratto. Vol. I - Lineamenti generali. Corso di diritto privato svolto secondo il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954
- GORLA G., *Il diritto comparato in Italia e nel “mondo occidentale”*, Milano, 1983.
- GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, Milano, 1999
- GRECO G., *Accordi amministrativi e principio di legalità*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, *Atti del LIII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2007*, Milano, 2008

- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in F. G. COCA, MONACO F.R., MORBIDELLI G., (a cura di), *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2003
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, dir. da COCA F.G., ROVERSI MONACO F.A., MORBIDELLI G., Torino, 2003
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2004
- GRECO G., *Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999
- GRECO N., *Boschi e foreste nel sistema della pianificazione territoriale e ambientale*, in *Scritti per A. Predieri*, Milano, 1996
- GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattivi (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005
- GRISI G., *Il deposito in funzione di garanzia*, Milano, 1999, pp. 63 ss.; G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Padova, 1974
- GROSSI P., "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria* (1977), Milano, rist. 2017
- GUARNIERI A., *Nascita di figlio malformato, errore diagnostico del medico e regola di responsabilità civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2002
- GUASTINI R., *Produzione e applicazione del diritto. Lezioni sulle "Preleggi"*, Torino, 1989
- GUCCIONE C., PALATUCCI L., *Profili ambientali nelle procedure ad evidenza pubblica*, in *Tratt. dir. amb.*, DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), vol. II, tomo I, *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013
- GUERRA S., PETTENATI G., LA RICCIA L. (a cura di), *Studiare il territorio. Esperienze di ricerca nel dottorato in Pianificazione territoriale del Politecnico di Torino*, Milano, 2014
- GUERRA Y., MAZZA R., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021
- GUICCIARDI E., *Le transazioni degli enti pubblici*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936
- GUIZZI V., voce *Sussidiarietà (dir. CE)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000
- GUNNINGHAM N., GRABOSKY P., *Smart Regulation: designing environmental policy*, Oxford, 1998
- GUSTAPANE A., *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992
- HARRISON J., *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur amb.*, 2000
- HART S.L., *A natural-resource-based view of the firm*, in *Acad. Manag. Rev.*, 1995

- HARTKAMP S., TILLEMA M.M., TER HEIDE A.E., *Contract in The Netherlands*, in *International Encyclopaedia of Laws*, 2003
- HAZEWINDUS P., *The integration of covenants in the Dutch legal system*, in *ELNI Review*, 2000
- HEY E., *Sustainable development, normative development and the legitimacy of decision making*, in *Netherlands Yearbooks of International Law*, 2003
- HIRSCH D.D., *Symposium introduction: second generation policy and the new economy*, in *Cap. U. L. Rev.*, 2001-2002
- HOFFMAN A., *Institutional evolution and change: environmentalism and the U.S. chemical industry*, in *Acad. Manag. J.*, 1999
- HOOD C., *Explaining Economic Policy Reversal*, Buckingham, 1994
- HORNE P., *Forest owners' acceptance of incentive based policy instruments in forest biodiversity conservation - a choice experiment based approach*, in *Silva Fennica*, 2006
- IMMORDINO M., *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 1997
- IMMORDINO M., *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999
- INVERNIZZI R., *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l'ambiente?*, in *Urb. app.*, 2014
- IORIO G., ZICCHITTU P. (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, 2021
- IPPOLITO F., *Fondamenti, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007
- IRTI N., *Oggetto del negozio giuridico*, in *Nss. Dig. it.*, XI, Torino, 1965
- ISPRA, *Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: secondo rapporto sui dati regionali*, n. 387/2023, disponibile al seguente indirizzo: https://www.isprambiente.gov.it/files2023/pubblicazioni/rapporti/rapporto_387_23_completo.pdf
- JARIA J., MANZANO I., *Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, n., 2016
- JENDROSKA J., *Public information and participation in EC environmental law; origins. Milestones and trends*, in MACRORY R. (a cura di), *Reflections on 30 years of EU environmental law*, Groningen, 2006
- JIMÉNEZ O., *Voluntary agreements in environmental policy: an empirical evaluation for the Chilean case*, in *Journal of Cleaner Production*, 2007
- JÜLICH R., FALK H., *The integration of voluntary approaches into existing legal system*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/09/4
- KERRET D., *Greenwash or green gain? Predicting the success and evaluating the effectiveness of environmental voluntary agreement*, in *Penn. St. Envil. L. Rev.*, 2005

- KOEMAN N.S.J., *Bilateral Agreements between government and industry in Dutch Environmental Law*, in *Eur. Envtl. L. Rev.*, 1993
- KOPPEN I., *Ecological covenants: regulatory informalism*, in *Dutch waste reduction policy*, in TEUBNER G., FARMER L., MURPHY D. (a cura di), *Environmental law and ecological responsibility*, London, 1994
- KOTCHEN M.J., MOORE M.R., CLARK C.F., *Environmental voluntary contracts between individuals and industry: an analysis of consumer preferences for green electricity*, in ORTS E.W., DEKETELAERE K. (a cura di), *Environmental contracts*, London, 2001
- KRARUP S., *Can voluntary approaches ever be efficient?*, in *Journal of Cleaner Production*, 2001
- KRARUP S., *The efficiency of voluntary approaches*, in *CAVA Working Paper*, n. 99/08/2
- LA PORTA U., *Causa del negozio di destinazione e neutralità dell'effetto traslativo*, in AA.VV., *Destinazione di beni allo scopo. Strumenti attuali e tecniche innovative, Atti della Giornata di studio (Roma, 19 giugno 2003)*, Milano, 2003
- LA PORTA U., *Destinazione di beni allo scopo e causa negoziale*, Napoli, 1994
- LA PORTA U., *I "formanti dell'ordinamento giuridico", il diritto anglosassone e l'iperurario. (Piccola e gioiosa reazione ad un articolo di Francesco Gazzoni su trust e trascrizione)*, in *Scritti in onore di P. Schlesinger*, Milano, 2004
- LA PORTA U., *Il problema della causa del contratto. Vol. 1: La causa ed il trasferimento dei diritti*, Torino, 2000
- LA PORTA U., *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Riv. not.*, 2007
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000
- LANDINI S., *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubbl.*, 2015
- LANDINI S., *Sulla validità/invalidità delle polizze linked*, commento a Cass. civ., 5 marzo 2019, n. 6319, in *Giur. it.*, 2019
- LANDINI S., *Travel and Tourism Contracts*, in *Book Series The Power of Law* diretta da ALPA G., Matera, 2013
- LARENZ K., *An-merkung a BGH*, 25 aprile 1956, in *NJW*, 1956
- LARENZ K., *Schuldrecht*, III ed., Monaco, 1982
- LAUFER W., *Social accountability and corporate greenwashing*, in *J. Bus. Ethics*, 2003
- LAURI C., *La mobilità urbana sostenibile nell'era della rigenerazione urbana in Italia, in federalismi.it*, 2023
- LAVRYSEN L., *Legal framework for the conclusion of environmental covenants in Belgium at the federal level and at the level of the Flemish region, integration of voluntary*

- approaches into existing legal systems*, in *ELNI Newsletter - Proceedings of the CAVA Workshop*, 2000, p. 18.
- LECCESE E., *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011
- LEDDA F., *Il problema del contratto nel diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002
- LEDDA F., *Note sugli accordi «di diritto pubblico» e su alcuni temi contigui*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998
- LEE M., *New Generation Regulation? The case of end-of-life vehicles*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2002
- LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020
- LEONARDI R.R., *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del 'chi inquina paga' al criterio oggettivo del 'chi è proprietario paga'?*, in *Riv. giur. ed.*, 2015
- LEONE L., *A Renewed EU Soil Strategy for Climate-Smart Agriculture*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023
- LIBERTINI M., *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. e impr.*, 2023
- LIBERTINI M., *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. impr.*, 2023
- LIBERTINI M., *La nuova disciplina del danno all'ambiente e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987
- LIBERTINI M., *La tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985 n. 431*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1986
- LIENHOOP N., BROUWER R., *Agri-environmental policy valuation: Farmers' contract design preferences for afforestation schemes*, in *Land Use Policy*, 2015
- LINDHJEM H., MITANI Y., *Forest owners' willingness to accept compensation for voluntary conservation: a contingent valuation approach*, in *J. For. Econ.*, 2012
- LIPARI N., COSTANTINO M., COTTURRI G., JANNARELLI A., PARDOLESI R., PIEPOLI G., SCANNICCHIO N., SODO A., *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974
- LOMBARDI S.P., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010
- LORENZONI L., *I principi di diritto comune nell'attività amministrativa*, Napoli, 2018

- LUCARELLI S., *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni (nota a Corte cost. 21 marzo 2012, n. 62)*, in *Gius. cost.*, 2012
- LUCATI I., "Transazioni globali" per il risarcimento del danno ambientale, in *Resp. civ.*, 2009
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della corte costituzionale*, in *AIC*, 2016
- LUST S., *Administrative law in Belgium*, in SEERDEN R., STROINK F., *Administrative law of the European Union, its member States and the United States*, Groningen, 2002
- MACARIO F., *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996
- MACARIO F., LOBUONO M., *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi*, Padova, 2010
- MACNEIL I. R., CAMPBELL D., *The relational theory of contract*, in *select works of Ian Macneil*, London, 2001
- MACNEIL I. R., *Contracts: adjustment of Long-term economic relations under Classic, Neoclassical and relational contracts Law*, in *NW.UL. Rev.*, 1983
- MACNEIL I. R., *Relational Contract Theory: unanswered questions a Symposium in Honor of Ian R. Macneil: Challenges and queries*, in *NW.UL. Rev.*, 2000
- MACNEIL I. R., *The new social contract*, New Haven, 1980
- MADDALENA P., *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009
- MADDALENA P., *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999;
- MAGGIOLO M., *Effetti contrattuali a protezione del terzo*, in *Riv. dir. civ.*, 2001
- MAGLIA S., *Difesa del suolo e programmazione ambientale*, in *Riv. pen.*, 1991
- MAGNAGHI A., GIACOMOZZI S., (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empolesse*, Firenze, 2009
- MAGNAGHI A., *I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*, in <http://www.cirf.org/php/eventi/procpart08.php>
- MAGNI M., *Il ruolo del bosco per l'economia e l'ambiente*, in *Economia montana*, 2002
- MAINARDI C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007
- MAJORANA G., *Lo sviluppo sostenibile nel codice dell'ambiente: un passo necessario, ma non sufficiente*, in NICOTRA I., SALANITRO U. (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010,
- MALTONI A., *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici. L'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso sostanziale/funzionale*, Bologna, 2002

- MANFREDI G., *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001,
- MANFREDI G., *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Foro amm. CDS*, 2007
- MANGANARO F., *Nuove questioni sulla natura giuridica delle convenzioni urbanistiche*, in *Urb. e app.*, 2006
- MANNA G., *Note sparse di governo del territorio: etica, sussidiarietà, responsabilità e decisioni pubbliche*, in *Amm. it.*, 2008
- MANTELLI F., TEMPORELLI G., *L'acqua nella storia*, Milano, 2007
- MANTELLINI G., *Lo Stato e il Codice civile*, vol. II, Firenze, Barbera, 1882
- MANTOVANI M., *Fondamenti della filiazione, interesse del minore e nuovi scenari della genitorialità*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003
- MÄNTYMAA E., JUUTINEN A., MÖNKKÖNEN M., SVENTO R., *Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: a case of privately owned forests*, in *Finland. Forest Policy Econ.*, 2009
- MANZELLA G.P., *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997
- MARCATAJO G., *Danno ambientale esistenziale*, Napoli, 2016
- MARCHETTI P., *Boicottaggio e rifiuto di contrattare*, Padova, 1969
- MARELLA M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012
- MARI G., *Il piano di lottizzazione e le convenzioni urbanistiche di lottizzazione*, in *Trattato dei diritti reali*, diretto da A. GAMBARO e U. MORELLO, IV, *Proprietà e pianificazione del territorio*, a cura di BELLOMIA S., PAGLIARI G., SANDULLI M.A., Milano, 2012
- MARSICO G.M., *Sul contratto "ecologico" e "sostenibile": tra teoria dogmatica dell'autonomia privata e tutela pubblicistica ambientale nella moderna e attuale concezione del diritto dei contratti*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2024
- MARSICO G.M., *Sull'eventuale esigenza di una rimeditazione delle categorie dogmatiche dell'autonomia privata alla luce della tutela ambientale: la moderna concezione del contratto "ecologico"*, in *Dir. dell'econ.*, 2024
- MASIERO M., LEONARDI A., POLATO R., AMATO G., *Pagamenti per Servizi Ecosistemici. Guida tecnica per la definizione di meccanismi innovativi per la valorizzazione dei servizi idrici e la governance ambientale*, Padova, 2017
- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003
- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003

- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003
- MASSERA A., *I contratti*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto amministrativo*, CASSESE S., (a cura di) Milano, 2009
- MASSERA A., *I contratti*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano, 2a ed., 2003
- MASSERA A., *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa, 2012
- MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010
- MATTEI U., QUARTA A., *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *ItaLJ*, 2015
- MATTEI U., *Three patterns of law: taxonomy and change in the world's legal systems*, in *Am. J. Comp. L.*, 1997
- MAUGERI M.R., *Violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e rimedi contrattuali*, in *Nuova giur. comm.*, 2009
- MAVIGLIA C., *Accordi con l'amministrazione pubblica e disciplina del rapporto*, Milano, 2002
- MAXWELL J.W., LYON T.P., HACKETT S.C., *Self-regulation and social welfare: the political economy of corporate environmentalism*, in *J. Law Econ.*, 2000
- MAZZAMUTO S., *Forme e tecniche di tutela: l'impatto della 'dottrina dei rimedi' sulle categorie della tradizione*, in *Dir. cost.*, 2023
- MAZZAMUTO S., *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Eur. e dir. priv.*, 2007
- MAZZAMUTO S., PLAIA A., *I rimedi nel diritto privato europeo*, Torino, 2012
- MAZZAMUTO S., PLAIA A., *I rimedi*, in *Manuale di diritto privato europeo*, CASTRONOVO C., MAZZAMUTO S. (a cura di), II, Milano, 2007
- MAZZAMUTO S., *Spunti in tema di danno ingiusto e di danno meramente patrimoniale*, in *Eur. dir. priv.*, 2008
- MEDUGNO M., *I piani di tutela delle acque*, in AA.VV., *Il nuovo regime delle acque tra presente e futuro*, Piacenza, 2002
- MELI M., *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica e riparazione del danno ambientale concernenti i siti di interesse nazionale (L. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2016
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- MERUSI F., *Acque e istituzioni*, in *Dir. econ.*, 2009
- MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993

- MESSINEO F., *Contratti nei rapporti con il terzo*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962
- MESSINETTI D., *La sistematica rimediale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011
- MESSINETTI D., *Processi di formazione della norma e tecniche “rimediali” della tutela giuridica*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, SCALISI V. (a cura di), *Atti del Convegno di studio in onore di Angelo Falzea*, Milano, 2004
- MESSINETTI D., *Sapere complesso e tecniche giuridiche rimediali*, in *Eur. e dir. priv.*, 2005
- MEZZANOTTE F., *L’atipicità contenutistica delle servitù (con particolare riguardo al diritto al parcheggio)*, in GRANELLI C. (a cura di), *I nuovi orientamenti della Casazione civile 2018*, Milano, 2018
- MEZZANOTTE F., *La conformazione negoziale delle situazioni di appartenenza*, Napoli, 2015
- MICCICHÈ C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018
- MICHETTI M., *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Petrolio, Ambiente, Salute*, DI SALVATORE E. (a cura di), 2013, Giulianova
- MIGUEZ NUNEZ R., *La vocazione giuridica di un’enciclica ecologica: note civilistiche a proposito della “Laudato si”*, in *Pol. del dir.*, 2017
- MIGUEZ NUNEZ R., *Note minime per una conversione ecologica della proprietà del suolo*, in *Rass. dir. civ.*, 2019
- MIGUEZ NUNEZ R., *Sul diritto di escludere: appunti ricostruttivi e critici in ambito fondiario*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2015
- MILLON-DELSOL C., *Il principio di sussidiarietà*, a cura di M. Tringali, Milano, 2003
- MINERVINI G., *Contro la “funzionalizzazione” dell’impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958
- MITANI Y., LINDHJEM H., *Forest owners’ participation in voluntary biodiversity conservation: what does it take to forgo forestry for eternity?*, in *Land Econ.*, 2015
- MITNICK B., *The political economy of regulation*, New York, 1980
- MOFFET J., BREGHA F., *An overview of issues with respect to voluntary environmental agreements*, in *CAVA Working Paper*, n. 98/11/3
- MOLASCHI V., *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. edil.*, 2009
- MOLITERNI A., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016
- MOLITERNI A., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016
- MONTALDO R., *Il valore costituzionale dell’ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021
- MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022

- MONTEDURO M., *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021
- MONTEDURO M., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *AIC*, 2018
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *AIC*, 2018
- MONTEDURO M., TOMMASI S., *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Napoli, 2015
- MONTEFERRANTE L., *La nuova disciplina degli accordi procedurali: profili di tutela giurisdizionale*, in *Riforma della l. 241/1990*, AA. VV., in www.lexitalia.it
- MONTEROSSO M.W., *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020
- MONTINI M., *La strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2003
- MONTINI M., SEERDEN R., *Verso un ius commune ambientale. Note a margine della Conferenza dell'Università di Maastricht sul diritto ambientale comparato dell'Unione europea*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998
- MOORE J.W., BARBERO A., LEONARDI E. (a cura di), *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nella crisi planetaria*, Verona, 2017,
- MORAMARCO L., *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017
- MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996
- MORELLO U., *Tipicità e numero chiuso dei diritti reali*, in GAMBARO A., MORELLO U. (a cura di), *Trattato dei diritti reali, vol. I. Proprietà e possesso*, Milano, 2008
- MORRONE A., *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022
- MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003
- MOSCARINI A., *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. soc.*, 1999
- MOSCARINI L.V., *I negozi a favore di terzi*, Milano, 1970
- MOSCATI E., *I rimedi contrattuali a favore di terzi*, in *Riv. dir. civ.*, 2003

- MOSCHELLA G., CITRIGNO A.M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014
- MUSELLI L., *I modelli di governance per i servizi idrici*, in BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, 2011
- NATOLI U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro, I, Introduzione*, Milano, 1955
- NAZZARO A.C., *La causa delle polizze unit e index linked*, in DIMAF, 2016
- NESPOR S., *I contratti ambientali*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2003,
- NESPOR S., *Il governo dell'ambiente*, Milano, 2009
- NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-26 febbraio 1988*, in *Il procedimento amministrativo fra riforma legislative e trasformazioni della amministrazione*, Milano, 1990
- NIRO R., *sub art. 41*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2006
- NIVARRA L., *I rimedi specifici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011
- NIVARRA L., *Rimedi: un nuovo ordine del discorso civilistico?*, in *Eur. e dir. priv.*, 2015
- NIZZA E., *Norme in materia di riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1990
- NOVARESE F., *La tutela del bosco nella legislazione italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 1988
- NUZZO M., *Utilità sociale e autonomia privata*, Milano, 1975
- OECD *Paying for Biodiversity. Enhancing the cost-effectiveness of payments for ecosystem services*
- OGGIANU S., *ADR in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *Ianus*, 2010
- OJEDA MESTRE R., SILVA LÓPEZ A.L., *Del eterno retorno la no regresin* in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021
- OLIVI M., *Principio di sussidiarietà orizzontale e regole di diritto privato*, in *Ricerche giuridiche*, 2013
- ONIDA M., PAQUOT A., *Voluntary agreements in the field of waste management: assessment of practical experiences and related issues*, in *ELNI Review*, 2000
- ONIDA V., *Ambiente in Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022
- ONORATO M., *Principio di sussidiarietà e natura degli accordi di ristrutturazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2014

- OTTAVIANO V., *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988
- OTTOMBRINO F., *Paradigmi di contratto ad impatto ambientale. Prime riflessioni*, in *Circolazione e teoria dei beni. Incontro di studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato. Lecce, 21-22 marzo 2019*, (a cura di) CAPOBIANCO E., PERLINGIERI G., D'AMBROSIO M., Napoli, 2021
- OVINK B.J., *Sustainable development and the use of covenants in environmental legislation*, in *U. MLA Int'l & Comp. L. Rev.*, 1995
- PACCHIONI G., *Dei contratti in generale*, in *Diritto civile italiano*, II, 2, Padova, 1936
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992
- PADOVINI F., *Il recesso*, in *I contratti in generale*, vol. II, a cura di E. GABRIELLI, *Trattato dei contratti diretto da Rescigno*, Torino, 1999
- PAGLIANTINI S., *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova. giur. civ. comm.*, 2016
- PALONIEMI R., TIKKA P.M., *Ecological and social aspects of biodiversity conservation on private lands*, in *Environ. Sci. Pol.*, 2008
- PALONIEMI R., VIILJA V., *Changing ecological and cultural states and preferences of nature conservation policy: the case of nature values trade*, in *South-Western Finland. J. Rural. Stud.*, 2009
- PAOLANTONIO N., *Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in *Cons. Stato*, II, 2000
- PARISIO V. (a cura di), *La fruizione dell'acqua e del suolo e la protezione dell'ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Milano, 2010
- PASQUALINI SALSA C., *Diritto ambientale*, Rimini, 2005
- PASSALACQUA M., *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *An. giur. econ.*, 2022
- PASSARELLI G., *L'autonomia contrattuale tra dimensione interna ed ecologica in Italia*, in *Jus civile*, 2022
- PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005
- PASTORI G., *Tutela e gestione delle acque*, in *Scritti scelti*, vol. II, Napoli, 2010
- PATIÑO POSSE M., *El principio de no regresion en el derecho ambiental colombiano*, Madrid, 2016
- PATON B., *Voluntary environmental initiatives and sustainable industry*, in *Business Strategy and the Environment*, 2000
- PATTI S., *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, 2010
- PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive*, in *Ist. Federalismo*, 2011

- PELLIZZARI S., La pianificazione amministrativa, cit., in AA.VV., L'acqua e il diritto, cit.,
- PEÑA CHACON M., *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, IUCN, Gland, Svizzera, 2015
- PENNASILICO M., "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018
- PENNASILICO M., "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018 e in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2018
- PENNASILICO M., *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *Riv. giur. ambienteditratto.it*, 2023
- PENNASILICO M., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2014 e, con modifiche e aggiornamenti, in PENNASILICO M., *Studi in memoria di G. Gabrielli*, promotori AMADIO G., FRANCESCHELLI V., PADOVINI F., ZACCARIA A., II, Napoli, 2018
- PENNASILICO M., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giust. civ.*, 2017 e in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017
- PENNASILICO M., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. del dir.*, 2018
- PENNASILICO M., *Fonti e principi del "diritto civile dell'ambiente"*, in ID., (a cura di) *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014
- PENNASILICO M., *Il bene "terra" e la "proprietà ambientale"*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014
- PENNASILICO M., *L'uso responsabile delle risorse naturali e il "contratto ecologico"*, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, PENNASILICO M. (a cura di), Napoli, 2014
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016 e anche in *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILICO, Napoli, 2016
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Persona e Mercato*, 2015 in *Liber Amicorum per B. Grasso*, POLLICE P. (a cura di), Napoli, 2015
- PENNINGTON K.L., CECH T.V., *Introduction to Water Resources and Environmental Issues*, Cambridge, 2010
- PERICU G., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993
- PERLINGIERI G., CARAPEZZA FIGLIA G., *L'"interpretazione secondo Costituzione" nella giurisprudenza - Tomo I*, Napoli, 2022
- PERLINGIERI G., *L'inesistenza della distinzione tra regole di comportamento e di validità nel diritto italo-europeo*, Napoli, 2013

- PERLINGIERI G., *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2015
- PERLINGIERI P., “Controllo” e “conformazione” degli atti di autonomia negoziale, in *Rass. dir. civ.*, 2017
- PERLINGIERI P., *Applicazione e controllo nell’interpretazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010
- PERLINGIERI P., Il “giusto rimedio” nel diritto civile, in *Il giusto processo civile*, 2011
- PERLINGIERI P., *Il principio di legalità nel diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 2010
- PERLINGIERI P., *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 1971
- PERLINGIERI P., *L’interpretazione giuridica e i suoi canoni. Una lezione agli studenti della Statale di Milano*, in *Rass. dir. civ.*, 2014
- PERLINGIERI P., *Norme costituzionali e rapporti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980 e in *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989
- PERSIA S., *Profili contrattuali dello “sviluppo ecologico”: dalle locazioni ai mutui verdi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020
- PERSIA S., *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile “sostenibile”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018
- PERSIA S., *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile “sostenibile”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018
- PETERS J., *Voluntary Agreements between government and industry: the basic metal covenant as an example*, in VAN DUNNÉ J.M. (a cura di), *Environmental contracts and covenants*, Rotterdam, 1993
- PICCIAREDDA F., SELICATO P., *I tributi e l’ambiente*, Milano, 1996,
- PICOZZA E., *Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni: art. 11 legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n. 241. Prospettive di alcuni istituti*, AA.VV., PUGLIESE F.P. (a cura di), Milano, 1999
- PIEMONTE S., *Accordi di programma e deroghe alla disciplina in materia di ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005
- PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 2006
- PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Torino, 2016
- PIOGGIA A., *Gli accordi di programma*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000
- PIRAINO A., *La new governance locale e gli strumenti della programmazione negoziale*, in *Studi in onore di Antonino Pensavecchio Li Bassi*, Torino, vol. II, 2004
- PIRAINO F., *La buona fede in senso oggettivo*, Torino, 2015

- PIRAINO F., *La categoria del rimedio nel sistema del diritto civile a partire dagli studi di Enrico Gabrielli*, in *Giur. it.*, 2024
- PIRAS P., *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023
- PIZZANELLI G., *Il diritto ambientale tra command and control ed economia circolare: l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura*, in *Nuove autonomie*, 2018
- PIZZETTI F., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004
- POGGI A., *La sussidiarietà nelle riforme amministrative*, in *Quad. reg.*, 2001
- POGGI A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001
- POLI C., *La responsabilità da immissioni rumorose*, in *Le Corti fiorentine*, 2017
- POMINI E., *L'applicabilità del limite differenziale di immissione acustica: questioni risolte e problemi ancora aperti*, nota a T.A.R. Lombardia – Milano, 20 febbraio 2014, n. 508, in *Riv. giur. amb.*, 2014
- PORTALURI P., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998
- PORTALURI P., *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in *giustiziaamministrativa.it*.
- PORTALURI P.L., *Le funzioni urbanistiche "necessarie" dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999
- PORTER M.E., *America's green strategy*, in *Sci. Am.*, 1991
- PORTER M.E., VAN DER LINDE, *Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship*, in *J. Econ. Perspect.*, 1995
- POTOTSCHING U., FERRARI E., *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (L. 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Padova, 2000
- POTOTSCHNIG U., *La difesa del suolo (ovvero le regioni senza difesa)*, in *Le regioni*, 1991
- POTOTSCHNIG U., *Lotta all'inquinamento e pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1971
- POTOTSCHNIG U., *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969
- POZZO B. (a cura di), *La responsabilità ambientale*, Milano, 2005
- POZZO B., *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. amb.*, 2010
- POZZO B., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010

- POZZO B., *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006
- POZZO B., *Modelli proprietari e tutela dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997
- PREDIERI A., *Paesaggio* (voce) in *Enc. del Dir.*, Milano, 1981
- PRIEUR M., *Environmental agreements; legal aspects*, in *RECIEL*, 1998
- PRIEUR M., SOZZO G. (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylants, Bruxelles, 2012
- PRIMERANO G.A., *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2023
- PRIMMER E., PALONIEMI R., SIMILÄ J., TAINIO A., *Forest owner perceptions of institutions and voluntary contracting for biodiversity conservation: not crowding out but staying out*, in *Ecol. Econ.*, 2014
- PRIMMER E., PALONIEMI R., SIMILÄ J., TAINIO A., 2014. *Forest owner perceptions of institutions and voluntary contracting for biodiversity conservation: not crowding out but staying out*, in *Ecol. Econ.*, 2014
- Progetto TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, in www.teebweb.org
- PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Napoli, 1954
- PUGLIESE F., *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999
- QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario del codice civile diretto da Scialoja-Branca, sub artt. 10-15 disp. prel. c.c.*, Bologna-Roma, 1974
- QUAGLIA Q., *Accordi tra pubbliche amministrazioni (accordi quadro - efficacia nei confronti delle amministrazioni non firmatarie - determinatezza della clausola di estensione sotto i profili oggettivo e soggettivo - rinvio pregiudiziale)*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2017
- QUARANTA E., CAVANNA M., *La nuova transazione ambientale: il legislatore sparglia le carte?*, in *Amb. & svil.*, 2016
- QUARTA A., *La polvere sotto il tappeto. Rendita fondiaria e accesso ai beni comuni dopo trent'anni di silenzio*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013
- RAINALDI L., *I piani di bacino nella previsione della L. n. 183 del 1989*, Milano, 1989
- RAMETTA R., *"Utilità sociale e autonomia privata": l'insegnamento di un Maestro*, in *Pers. e merc.*, 2023
- RAMPULLA F., TRONCONI L.P., *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005

- RAMPULLA F.C., *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2022
- RANUCCI P., *La legge sulla difesa del suolo: metodo e strumenti adeguati?*, in *Riv. giur. edilizia*, 1990
- RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. it.*, 2004
- RAZZANO G., *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione Bicamerale*, in *Dir. società*, 1997
- RENNA M., *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010
- RENNA M., *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, F. BASSI, L. MAZZAROLLI (a cura di), Torino, 2000
- RESCIGNO F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- RESCIGNO P., *Il principio di eguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959
- RICCI L., *La triade "rigenerazione, ambiente e consumo" nel "modello circolare"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023
- RICCIUTO V., NERVI A., *Il contratto della pubblica amministrazione*, in *Tratt. dir. civ. del Cons. naz. del not.*, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, 2009
- RICHARDSON K., STEFFEN W., LUCHT W., BENDTSEN J., CORNELL S.E., DONGES J.F., DRÜKE M., FETZER I., BALA G., VON BLOH W., FEULNER G., FIEDLER S., DIETER GERTEN, GLEESON T., HOFMANN M., HUISKAMP W., KUMMU M., MOHAN C., NOGUÉS-BRAVO D., PETRI S., PORKKA M., RAHMSTORF S., SCHAPHOFF S., THONICKE K., TOBIAN A., VIRKKI V., WANG-ERLANDSSON L., WEBER L., ROCKSTRÖM J., *Earth beyond six of nine planetary boundaries*, in *Science Advances*, 2023, disponibile in <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adb2458>, 2023
- RIVOSECCHI G., (voce) *Patti territoriali*, in *Dig. online*, 2005
- ROBLES M., *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013
- RODOTÀ S., *Le fonti di integrazione*, Milano, 1969
- ROMANO S., *Poteri, potestà*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947

- ROMBOLI R., *In tema di inquinamento acustico*, nota a sentenza Corte costituzionale 13 gennaio 2021, n. 3
- ROMEO F., *Analogia. Per un concetto relazionale di verità nel diritto*, Padova, 1990
- ROPO V., *Trattato del contratto. VI. Interferenze*, Milano, 2006
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2023
- ROSSI G., *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000
- ROSSI G., *Principi di Diritto Amministrativo*, Torino, 2009
- ROTA R., *Principi e istituti ecogiuridici per il governo "rigenerativo" del territorio - verso un Green New Deal*, in *Astrid Rassegna*, 2019
- RUGEN M., *La legge per la difesa del suolo*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1989
- RUSSO M., *Chi inquina paga? La multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2017
- SALANITRO U., *Dal "contratto" all'"accordo": la riforma della "transazione" ambientale*, in *Giustizia civile*, 2017
- SALANITRO U., *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, in *Gior. dir. amm.*, 2009
- SALANITRO U., *Il danno ambientale*, Roma, 2009
- SALANITRO U., *La quantificazione del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2010
- MOERYNCK P., NICOLAS S., *Belgique*, in EBBESON J. (a cura di), *Access to justice in environmental matters in the EU*,
- SALVATORE P., *Le nuove prospettive del sindacato sull'eccesso di potere alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Cons. Stato*, 2002
- SALVIA F., *Gli strumenti giuridici di tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1993
- SALVIA F., *Note su sussidiarietà e pluralismo*, in *Nuove Autonomie*, 2007
- SANDULLI A.M., *Il limite della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971
- SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967
- SANDULLI A.M., *Natura giuridica ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961
- SANDULLI A.M., *Profili costituzionale della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972
- SANDULLI A.M., *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, 1963
- SANDULLI M.A., *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1950*, Milano, 2009
- SANDULLI M.A., *Il servizio idrico integrato, in federalismi.it*
- SANTINELLO P., *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022

- SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021
- SANTUCCI G., SIMONATI A., CORTESE F. (a cura di), *L'acqua e il diritto*, *Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, 2011
- SAXE D., *Voluntary Compliance: How can regulators make it work?*, in *Env. Liability*, 1997
- SCALISI V., *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità e inefficacia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007
- SCALISI V., *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in *Riv. dir. civ.*, 2009
- SCALISI V., *Lineamenti di una teoria assiologica dei rimedi giuridici*, in *Riv. dir. civ.*, 2018
- SCARDINA F., *Sulla cd. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011
- SCIULLO G., *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in *Riv. giur. urban.*, 2000
- SCIULLO G., *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in *Riv. giur. urban.*, 2000
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, AA.VV., *Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 Settembre 2001*, Milano, 2002
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002
- SCOCA F.G., *L'attività amministrativa*, in AA.VV. *Diritto amministrativo*, SCOCA F.G. (a cura di), Torino, 2008
- SCOCA F.G., *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995
- SCOCA F.G., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. giur. Agg.*, vol. VI; G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, II ed., 1953,
- SCOGNAMIGLIO C., *Regole di validità e di comportamento: i principi ed i rimedi*, in *Eur. e dir. priv.*, 2008
- SCOGNAMIGLIO R., *Contratti in generale*, in *Trattato di dir. civ. diretto da Grosso-Santoro Passarelli*, II ed., Milano, 1961
- SCOTT J., *EC environmental law*, Longman, 1998
- SCOTT R.E., *The case for formalism in relational contract*, in *NW.U.L. Rev.*, 2000
- SEERDEN R., *Legal aspects of environmental agreements in the Netherlands, in particular the agreement on packaging and packaging waste*, in ORTS E.W., DEKETELAERE K., *Environmental contracts*, 2001
- SEVERINI G., CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustiziaisieme.it

- SICO L., voce *Principio di sussidiarietà (diritto comunitario)*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Milano, 2001
- SIKAMAKI J., LAYTON D.F., *Potential cost-effectiveness of incentive payment programs for the protection of non-industrial private forests*, in *Land Econ.*, 2007
- SIKAMÄKI L., LAYTON D.F., *Potential cost-effectiveness of incentive payment programs for the protection of non-industrial private forests*, in *Land Econ.*, 2007
- SIMONE R., *Danno alla persona per nascita indesiderata*, in *Danno e resp.*, 2003
- SIRENA P., ADAR Y., *La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2012
- SKJERSETH J.B., *Environmental voluntary agreements: conditions for making them work*, in *Swiss Political Science Review*, 2000
- SOLA G., *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009
- SOLINAS C., *Il contratto "amministrato". La conformazione dell'operazione economica privata agli interessi generali*, Napoli, 2018
- SORACE D., *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000
- SORACE D., *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, 1974
- SORACE D., MARZUOLI C., "Partecipazione" e rilevanza giuridica degli interessi nella disciplina pubblicistica delle convenzioni urbanistiche, in COSTANTINO M. (a cura di) *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti fra privati*, Milano, 1995
- SORDI B., *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocenteschi a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995
- SORDI B., *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995
- SORICE M.G., OH C.O., GARTNER T., SNIECKUS M., JOHNSON R., DONLAN C.J., *Increasing participation in incentive programs for biodiversity conservation*, in *Ecol. Appl.*, 2013
- SORICELLI P., *Storia sociale dell'acqua. Riti e culture*, Milano, 1998
- SORRENTINO F., *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione (Nota a Corte 30 dicembre 2003 n. 380)*, in *Giur. cost.*, 2003
- SPANÒ M., *Istituire o regolare? Le autorità private e la crisi della "topologia moderna"*, in SIRENA P., ZOPPINI A. (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, Roma, 2018
- SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999

- SPEIDEL R.E., *Relational Contract Theory: unanswered questions a Symposium in Honor of Ian R. Macneil, The characteristic and challenges of Relational contracts*, in *NW.U.L. Rev.*, 2000
- STEWART R.B., *Regulation and crisis of legalism in the United States*, in T. DAIN-TITH, *Law as an instrument of economic policy*, Berlino, 1998
- STEWART R.B., *The discontents of legalism: interest group relations in administrative regulation*, in *Wis. L. Rev.*, 1985
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992
- STICCHI DAMIANI E., *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, SANDULLI A.M. (a cura di), Milano 2005
- STOREY M., BOYD G., DOWD J., *Voluntary agreements with industry*, in *FEEM*, nota di lavoro, 1997, n. 26
- STROZZI G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993
- TACCOGNA G., *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2008
- TALENTI R., *Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023
- TAMPONI M., *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Dir. agroalim.*, 2016
- TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di dir. civ. e comm. diretto da Cicu-Messineo*, I, 2, Milano, 1980
- TARUFFO M., *Note sui modi di giuridificazione*, in *Pol. dir.*, 1987
- TEDOLDI D., *In tema di inquinamento acustico, comune, misure per il contenimento dei rumori*, nota a sentenza Consiglio di Stato sezione II 27 aprile 2020, n. 2684, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2020
- TELLARINI G., *Trasporto aereo e ambiente: inquinamento aereo acustico e gassoso*, in *Riv. del dir. della navig.*, 2018
- TENENTI A., *L'immaginario. Il primo elemento della vita*, in *Equilibri*, 2000
- TIGANO F., *Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017
- TIGANO F., *Gli accordi procedurali*, Torino, 2002
- TIZZANO A., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. un. eur.*, 1997
- TOMMASINI R., *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 1988

- TRAVAGLINO G., *La responsabilità contrattuale tra tradizione e innovazione*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2017
- TRAVI A., *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, V, 2002
- TRAVIA G., *Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato di attuazione della L. 183/89*, in *Dir. giur. agraria ed ambiente*, 2000
- TRIMARCHI BANFI F., *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993
- TRUSIANI E. (a cura di), *Pianificazione paesaggistica. Questioni e contributi di ricerca*, Roma, 2014
- TUCCI A., *Tipicità dei contratti di investimento e disciplina codicistica*, in *I contratti dei risparmiatori*, CAPRIGLIONE F. (a cura di), Milano, 2013
- TUFET OPI E., *Life After End Of Life: The Replacement Of End Of Life Product Legislation By A European Integrate Product Policy In The Ec*, in *Env. Law*, 2002
- TULKENS F., *Les rapports entre l'action en cessation prévue par la loi du 12 janvier 1993 et les actions concurrentes devant les tribunaux et le Conseil d'État*, in *Revue régional de droit*, 1993
- TULUMELLO G., (voce) *accordi di programma*, in *Dig. online*, 2012
- U. SALANITRO U., *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018
- U. SALANITRO U., *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove legg. civ. comm.*, 2013
- URBANI P. (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, 1993
- URBANI P., *Il Governo delle acque*, in www.gruppo183.org
- URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001
- URBANI P., *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1993
- URBANI P., *Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa del suolo e delle acque*, in *Astrid Rassegna*, 2005
- VAINIO A., PALONIEMI R., *Adapting to the gender order: voluntary conservation by forest owners in Finland*, in *Land Use Policy*, 2013
- VAINIO A., PALONIEMI R., *Forest owners and power: a Foucauldian study on Finnish forest policy*, in *Forest Policy Econ.*, 2012
- VAINIO A., PALONIEMI R., HUJALA T., *How are forest owners' objectives and social networks related to successful conservation?*, in *J. Rural. Stud.*, 2018

- VALAGUZZA S., *L'accordo di programma: peculiarità dei modelli, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010
- VAN DEN BROEK J., *Covenant and permit in the dutch target group consultation: the role of an environmental covenant in the granting of an environmental permit*, in J.M. VAN DUNNÉ, *Environmental contracts and covenants*, cit., pp. 338 ss.;
- VAN DER VLIES I.C., STOTER S.W., LUBACH D.A., *Application of administrative law to privatizations in the Netherlands*, in *EJCL*, Vol. 6.4, 2002
- VAN EMPEL M., DE JONG M., *Constitution, international treaties, contracts and torts*, in *EJCL*, vol. 6.4, 2002
- VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1993
- VANDENBERGH M.P., *An Alternative to Ready, Fire, Aim: A New Framework to Link Environmental Targets in Environmental Law*, in *Ky. Law Journal*, 1997
- VARANESE G., *Contratto con effetti protettivi per i terzi ed interessi discordanti*, in *Contr. impr. eur.*, 2010
- VARANESE G., *Il contratto con effetti protettivi*, Napoli, 2004
- VARELLA MIRANDA B., MAGALHÃES DE OLIVEIRA G., *Assessing the performance of voluntary environmental agreements under high monitoring costs: Evidence from the Brazilian Amazon*, in *Ecological Economics*, 2023
- VARELLA MIRANDA B., MAGALHÃES DE OLIVEIRA G., *Assessing the performance of voluntary environmental agreements under high monitoring costs: Evidence from the Brazilian Amazon*, in *Ecol. Econ.*, 2023
- VENTURIELLO M., *L'esperienza francese, tedesca e di common law*, in *Giur. it.*, 1995
- VERCELLONE A., *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Milano, 2020
- VEZZOLI G., *Contratto e rimedi. Verso una società sostenibile*, IV ed., Milano, 2021
- VEZZOLI G., *Contratto giusto e rimedi effettivi*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2015
- VEZZOLI G., *Giustizia e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Eur. e dir. priv.*, 2006
- VEZZOLI G., *Verso una società sostenibile*, in *Pers. e merc.*, 2021
- VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002
- VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002
- VIPIANA P.M. (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. Aspetti problematici*, Padova, 2002

- WIDMAN U., *Exploring the role of public-private partnerships in forest protection. Sustainability*, Switzerland, 2016
- WIDMAN U., *Shared responsibility for forest protection?*, in *Forest Policy Econ.*, 2015
- WILSON G., *Social regulation and explanations of regulatory failure*, in *Pol. Stud.*, 1984
- ZARRO M., *Conformazione del contratto e transizione ecologica*, Napoli, 2025
- LAZZI M., *La pianificazione di bacino in Italia. Rapporto 2003*
- ZEVIANI PALLOTTA F., *Le funzioni di coordinamento e i nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1990
- ZHUGE L., FREEMAN R.B., HIGGINS M.T., *Regulation and innovation: examining outcomes in Chinese pollution control policy areas*, in *Econ. Model.*, 2019
- ZITO A.R., *Patterns of innovation in "new" environmental policy instruments: the case of Netherlands*, in *European Consortium for Political Research Joint Session Workshop, 6-11 April 2001*, Grenoble, 2001
- ZOPPINI A., *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020
- ZUCCARINO S., *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione del contratto*, in *Annali Società italiana degli studiosi del diritto civile*, 2022

Sitografia

www.benchmarking.be/en/covenant.html.

https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_it.

<https://ilbolive.unipd.it/it/news/dati-cambiamento-climatico-aumentata>

<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20221019STO44572/il-divieto-di-vendita-per-le-nuove-auto-a-benzina-e-diesel-nell-ue-dal-2035>

<https://www.rinnovabili.it/mobilita/automotive/stop-auto-diesel-benzina-nel-2035-nuova-scappatoia/>

[https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/antropocene_(Neologismi)/).

<https://www.virgilio.it/motori/auto/italia-revisione-stop-diesel-benzina-2025/242766/>.

RINGRAZIAMENTI

Alla professoressa Benedetti, che mi ha guidato lungo questo percorso sostenendomi e incoraggiandomi in tutti i momenti di sconforto.

Al professor Bevivino, che mi ha accolto quando nessun altro lo ha fatto.

Al Notaio Auteri, per tutte le nostre chiacchierate fino a tarda sera.

A Fulvia, Roberta e Pasquale, per i loro insegnamenti, la loro amicizia e la generosità infinita.

Alla famiglia, agli amici e ad Alice, per tutto il supporto datomi.

Per sempre grato.

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione europea-*NextGeneration EU*

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4 – Componente 1 – Riforma 4.1 Riforma dei Dottorati – Inv. 4.1 Borse PNRR patrimonio Culturale –CUP H41J22000170002



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA