



SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE “*Tullio Ascarelli*”  
DIRITTO – ECONOMIA - STORIA

Sezione Diritto Privato per l’Europa

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL’AMBIENTE

XXIV° CICLO

**La responsabilità ambientale e gli strumenti alternativi di  
risoluzione delle controversie**

Dottorando: **Pasquale Di Tillo**

Docente e Coordinatore: **Prof. Giuseppe Grisi**

# INDICE

<i>Introduzione</i>	pag. 3
---------------------	--------

## LA TRANSAZIONE AMBIENTALE

1. Premessa	9
2. Ambito di applicazione	15
3. Il contratto di transazione ambientale	16
4. <i>Segue</i> : il procedimento	24
5. <i>Segue</i> : il ruolo della dirigenza	35
6. Natura giuridica della transazione ambientale e riparto di giurisdizione	37
7. Ulteriori considerazioni	50
 <i>Conclusioni</i>	 56
 <b>BIBLIOGRAFIA</b>	 62

## *Introduzione*

La tutela dell'ambiente è oggi menzionata in Costituzione. Tuttavia, "l'ambiente" è da tempo riconosciuto come "valore costituzionale" in base ai principi di cui agli artt. 9, 32, 41, 42, nonché 2, 43 e 44 Cost. ed è oggetto di interventi sempre più frequenti del legislatore, dell'amministrazione, della giurisprudenza, con un'attenzione sempre più ampia ed articolata della dottrina.

Il panorama del rapporto tra la tutela degli interessi ambientali ed il diritto è molto vasto. I problemi di fondo restano quelli della responsabilità pubblica e privata di fronte alle conseguenze dello sviluppo tecnologico e la necessità di individuare un nuovo modi di concepire gli strumenti giuridici.

Il presente lavoro si concentra in particolare sul nuovo istituto della transazione ambientale, introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 2 del decreto legge n. 208/2008, convertito nella legge n. 13 del 2009, interrogandosi sulla *ratio* sottesa, e cioè quella di trovare una prospettiva diversa dai tradizionali modi di tutela giurisdizionale attualmente vigenti e quindi di ricercare forme alternative di risoluzione delle controversie con particolare riguardo alla materia ambientale, che indubbiamente presenta delle peculiarità, primo fra tutte la singolarità del bene ambiente.

Quanto ai metodi alternativi di composizione delle controversie (cd. ADR), negli ultimi decenni si è registrato un loro forte incremento, rispetto al ricorso alla giustizia ordinaria. Ciò è segno di una nuova spinta culturale che

trae la propria origine dagli Stati Uniti e sembra incontrare, in Europa, ampio consenso.

Il profilo rimediabile è assunto da qualche tempo a osservatorio privilegiato per valutare la crisi del sistema giuridico inteso come sistema complesso di regole formali e norme sostanziali.

La rapidità e l'agilità con cui la giustizia informale si è diffusa nell'ordinamento americano (e poi inglese) sono dovute in parte alle caratteristiche strutturali di quei sistemi giuridici<sup>1</sup>. Ma, soprattutto, dipendono dalla mancanza di un insieme rigido di principi codificati in cui dover far rientrare ogni nuovo istituto, come avviene invece nei paesi di *civil law*.

Negli ordinamenti europei che appartengono a questa esperienza si assiste con frequenza sempre maggiore al ripensamento in senso rimediabile di istituti classici del diritto civile, di categorie che assumono dimensioni inusuali anche quando appartengono al diritto economico<sup>2</sup>.

La prospettiva si estende ad istituti tipici del diritto patrimoniale, a quello dei contratti, alla nuova lettura delle regole in tema di buona fede, di correttezza, di contratto del consumatore, al settore delle responsabilità, e trova ulteriori argomenti, nel diritto europeo, ad esempio nell'enumerazione delle "regole condivise" iscritte nei Principi di diritto contrattuale europeo.

Esiste ormai da anni anche nel nostro Paese una progressiva diffusione dei meccanismi conciliativi, anche grazie ai numerosi interventi propulsivi

---

<sup>1</sup> Sul punto cfr. U. Mattei, *Il modello di Common Law*, Giappichelli, Torino, 2004; O.W.Holmes, *The common law*, Little Brown & Company, Boston, 1881.

<sup>2</sup> Cfr. G. Stanzione Autorino, *Le Adr. Profili generali*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it).

dell'Unione Europea<sup>3</sup>.

L'acronimo "ADR" sta tradizionalmente per *Alternative Dispute Resolution* e contraddistingue un'eterogenea categoria di tecniche e procedimenti (mediazione, conciliazione, negoziazione, arbitrato) che hanno il vantaggio di permettere una veloce ed efficace risoluzione delle liti o conflitti, riducendo l'eccessivo carico giudiziario e migliorando la qualità della funzione giudiziaria.

Le caratteristiche comuni delle ADR sono quelle di gestire la controversia con tecniche semplificate e contenute nel tempo e nei costi, basate su competenze più specifiche e dunque più adeguate al contesto sociale. Gli accordi proprio perché condivisi e non calati dall'alto sono più facilmente rispettati.

Dall'utilizzo delle ADR deriva una limitazione delle spese che le parti dovrebbero affrontare in caso di processo e una riduzione dei tempi della risoluzione della controversia, soprattutto negli ordinamenti nei quali i tempi della giustizia sono particolarmente lenti.

Sono dunque strumenti particolarmente utili per la risoluzione di controversie di valore economico non elevato (come alcune controversie che riguardano i consumatori), in relazione alle quali gli strumenti giurisdizionali non appaiono appropriati.

Il forte grado di flessibilità di tali strumenti, inoltre, consente di ridurre

---

<sup>3</sup> Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale; Libro Verde del 19.04.2002, COM(2002) 196, relativo ai modi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale.

la complessità del procedimento e la difficoltà nell'individuazione delle regole applicabili.

A ciò si aggiunga che le ADR potrebbero costituire uno strumento adeguato nei casi di controversie caratterizzate da un alto grado di tecnicità (come nelle questioni riguardanti la materia ambientale), per la risoluzione delle quali è necessario l'intervento di un soggetto con competenze specifiche<sup>4</sup>.

Le tecniche ADR non si traducono in una semplice alternativa alla giustizia, ma rappresentano, piuttosto, una modalità di regolazione sociale che si affianca al diritto nella gestione delle controversie<sup>5</sup>. L'alternatività rispetto ai tradizionali mezzi adjudicativi sta nel fatto che non si tende ad attribuire ragione o torto ad una delle parti in base all'applicazione del diritto, piuttosto attraverso un'opera maieutica di emersione degli interessi in gioco al fine di fornire ai confliggenti una prospettiva compositiva<sup>6</sup>.

Il ricorso al giudice, per contro, se risponde ad una primaria esigenza di vedere affermata l'istanza di giustizia, richiede tempi e costi maggiori e spesso si rivela insoddisfacente, per la soggezione ad un sistema procedurale che tende a prevaricare sui problemi reali in gioco e sul focus della lite.

L'inefficienza del sistema giustizia si riflette soprattutto sulle controversie di valore patrimoniale esiguo (cause bagattellari), come accade

---

<sup>4</sup>S. Sticchi Damiani, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica. Le iniziative comunitarie e del Consiglio d'Europa*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2003, p. 743 ss.

<sup>5</sup>C. Troisi, *Autonomia privata e gestione dei conflitti*, Napoli, 2007.

<sup>6</sup>Cfr. G. Stanzione Autorino, *Le ADR. Profili generali*, cit.

spesso in quelle in cui è parte un consumatore. Pertanto lo stesso consumatore è spesso indotto a rinunciare ai propri diritti. Lo stesso accade nelle ipotesi in cui i soggetti coinvolti nella controversia appartengono ad un gruppo o sono coinvolti in una relazione economica durevole alla quale non hanno interesse a sottrarsi.

I sistemi di ADR si collocano, dunque, pienamente nel contesto delle politiche volte al miglioramento dell'accesso alla giustizia. Essi svolgono, appunto, un ruolo complementare e non semplicemente alternativo rispetto ai procedimenti giurisdizionali, in quanto tali metodi spesso sono più adatti alla natura delle controversie. Le ADR permettono alle parti d'instaurare un dialogo, che sarebbe altrimenti impossibile, e di valutare esse stesse l'opportunità di fare ricorso ai sistemi tradizionali<sup>7</sup>.

Lo sviluppo dei metodi ADR è in costante aumento in Europa, tanto che negli ultimi anni sono stati numerosi gli interventi normativi che hanno fatto riferimento al ricorso alle procedure conciliative e arbitrali. Le ADR non rappresentano, come ormai pacificamente riconosciuto, soltanto una modalità per deflazionare il contenzioso, ma rappresentano una risposta alla necessità di un cambio di paradigma che valorizzi la libertà di autodeterminazione degli attori sociali e la continuità dei rapporti tra le parti.

In questo contesto si inserisce l'art. 2 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, che introduce una forma di *risoluzione stragiudiziale* del contenzioso relativo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e

---

<sup>7</sup>Cfr. G. Stanzione Autorino, *Le ADR. Profili generali*, cit.

ripristino di aree contaminate ed al risarcimento del danno ambientale.

La stipula di questo contratto di transazione comporta l'abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale.

La portata innovativa di questo strumento è oggetto di attenta analisi.

## LA TRANSAZIONE AMBIENTALE

### 1. Premessa

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'ambiente)<sup>8</sup>, nel recepire la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>9</sup>, ha riformato la previgente normativa di cui alla l. 8 luglio 1986, n. 349.

La nuova normativa persegue due finalità: a) vincola l'operatore, e cioè *“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”*<sup>10</sup>, ad agire preventivamente per salvaguardare l'integrità dell'ambiente (art. 304 cod. amb.); b) il ripristino della situazione *quo ante* (artt. 305 e 306 cod. amb.) ovvero il risarcimento per equivalente patrimoniale, nel caso in cui l'opera di prevenzione non abbia avuto effetto.

Nell'ottica di una maggiore tutela dell'ambiente, il legislatore ha introdotto – in riforma della parte VI del codice dell'ambiente – una procedura alternativa di risoluzione stragiudiziale delle controversie: la transazione ambientale.

---

<sup>8</sup> D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006).

<sup>9</sup> G.U. n. 143 del 30 aprile 2004.

<sup>10</sup> Art. 302, 4° comma, d.lgs. 152/2006.

Il nuovo istituto è stato introdotto con l'art. 2 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208<sup>11</sup>. La sua *ratio* è quella di anticipare e garantire un'effettiva tutela dell'ambiente, di prevenire i tempi e gli oneri propri dell'azione risarcitoria in forma specifica o per equivalente patrimoniale (art. 311)<sup>12</sup> o dell'ordinanza ministeriale (art. 312 e ss.), e cioè degli strumenti legislativi per il ripristino-risarcimento del danno ambientale precedenti alla riforma di cui si è detto.

In realtà, l'utilizzo dello strumento della transazione con riferimento al danno ambientale non rappresenta una novità assoluta. Prima ancora di questo intervento legislativo il Consiglio di Stato, Commissione speciale, 18 maggio 2001, n. 426/2001, ha ammesso la possibilità che una controversia in tema di risarcimento del danno ambientale possa essere oggetto di transazione, osservando che la transazione non tocca la possibilità futura di deterioramento dell'ambiente ma, ad illecito già perpetuato, l'obbligazione civile che ne consegue, ossia un diritto soggettivo patrimoniale, come tale disponibile e transigibile. In sostanza si dispone non dell'ambiente ma della riparazione monetaria conseguente alla sua menomazione. La transazione, sempre secondo il Consiglio di Stato, va in concreto calibrata, nell'*an* e nei termini patrimoniali, verificandone la convenienza alla luce dell'alea della controversia e delle *chances* di successo.

---

<sup>11</sup> Legge 27 febbraio 2009, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente (G.U. n. 49 del 28 febbraio 2009).

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 311 d.lgs. 152/2006 (in precedenza, art. 18, comma 8, l. 349/1986), in caso di inattuabilità del risarcimento in forma specifica e, quindi, il ripristino dello *status quo ante* oppure in caso di ripristino solo parziale – è l'ipotesi del cd. danno ambientale residuo -, si dà luogo al risarcimento per equivalente patrimoniale.

La Corte dei Conti<sup>13</sup>, approdando alle stesse conclusioni indicate dal Consiglio di Stato, ha avuto modo di precisare che la competenza a sottoscrivere gli atti approvativi dei contratti di transazione è del Ministro competente e non del dirigente preposto. Tale conclusione si fonda sull'espressa considerazione che le fattispecie transattive in esame presuppongono scelte di carattere politico dell'amministrazione, coinvolgendo talora interessi statali di rilevanza tale da non potersi deferire alle valutazioni dell'organo gestorio, ma necessariamente a quelle dell'organo politico-amministrativo di vertice.

Le pronunce sono importanti perché dimostrano che prima del d.l. 208/2008 lo strumento transattivo era già utilizzato con riferimento al danno ambientale, sia pur con alcune differenze.

Inoltre, in passato, alcuni procedimenti conseguenti a richieste di risarcimento per danni cd. catastrofali si sono conclusi con l'utilizzo isolato dello strumento della transazione: si pensi al caso Seveso<sup>14</sup>, che rappresenta un esempio di *mass tort*<sup>15</sup> verificatosi in Italia, risolto in gran parte in base ad una transazione.

Come è noto, il caso Seveso si riferisce all'incidente verificatosi nello stabilimento della società ICMESA a causa del quale, durante la pausa di raffreddamento di un reattore, per la rottura di un disco di sicurezza,

---

<sup>13</sup>Cfr. Corte dei Conti, sezione centrale di controllo di legittimità, deliberazione n. 1/2003/P del 15 gennaio 2003.

<sup>14</sup>Sul caso Seveso, si veda, in particolare, B. Pozzo (a cura di), *Seveso trent'anni dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*, in *Diritto ed Economia dell'Ambiente*, Giuffrè, 2008; cfr. altresì L. Centemeri, *Ritorno a Seveso*, Mondadori, Milano, 2006.

<sup>15</sup>Cfr. E. Poddighe, *I "mass torts" nel sistema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2008.

fuoriusciva, per la durata di circa venti minuti, un forte getto di vapore bianco, che formava una nube densa ed estesa fino a notevole altezza diffondendosi nell'ambiente circostante e provocando danni alle colture e lesioni varie agli animali e alle persone.

La complessa vicenda volta all'accertamento delle responsabilità penali, nonostante i risarcimenti alle parti civili, lasciava in gran parte impregiudicata la questione del risarcimento dei danni in sede civile provocati dalla diossina. Sotto questo profilo apparve subito chiaro che le disponibilità finanziarie della Icmesa in quanto tale non erano sufficienti per poter sostenere l'onere complessivo del danno prodotto<sup>16</sup>. L'Icmesa, come società per azioni di diritto italiano con sede sociale in Meda aveva nel 1976 un capitale sociale di un miliardo di lire, suddiviso in un milione di azioni di 1.000 lire ciascuna. Delle azioni erano, al tempo, proprietarie tre società svizzere: la Givaudan di Ginevra, la Hoffmann La Roche di Basilea, la Dreirosen AG di Basilea. A sua volta la Givaudan risultava essere controllata dalla Hoffmann La Roche dal 1964. Un legame sostanziale esisteva fra Icmesa e il gruppo transnazionale diretto da Hoffmann La Roche, cui facevano capo una ventina di società aventi sede diverse<sup>17</sup>. Benché ogni società disponesse di una propria direzione tecnica, la direzione del gruppo era competente per le decisioni ed il coordinamento generale. Le società figlie potevano contare sul supporto

---

<sup>16</sup>Cfr. F. Salerno, *La Givaudan risarcisce i danni prodotti dall'Icmesa*, in *Rivista di dir. Internazionale*, 1980, p. 888.

<sup>17</sup>Cfr. T. Scovazzi, *L'incidente di Seveso e il "velo" delle società transnazionali*, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, p. 279.

tecnico e scientifico della società madre. Il presidente di Icmesa era al tempo stesso direttore del consiglio di amministrazione della Givaudan.

La sostanza tossica era prodotta da Icmesa a seguito di una decisione della società madre e l'intera produzione era proporzionata alle esigenze di altre società del gruppo. Lo stabilimento Icmesa era scelto per questa produzione grazie alla sua prossimità con la Svizzera e ai buoni collegamenti ferroviari.

Era dunque chiara la presenza di una tipica struttura di gruppo transnazionale: una pluralità in senso giuridico, data da più società aventi ciascuna un proprio capitale e una propria soggettività secondo un diritto nazionale, ma un'unità in senso economico, in quanto il centro delle decisioni e della strategia industriale era unitario.

La norma di diritto internazionale privato che regolava la fattispecie era l'art. 25, 2 comma, delle *Disposizioni preliminari al codice civile*, che stabiliva l'applicabilità del diritto italiano, essendo avvenuto in Italia il fatto dal quale derivava l'obbligazione. Ai sensi del diritto italiano, la norma applicabile era l'art. 2325 c.c., in base al quale “*delle obbligazioni sociali risponde soltanto la società per azioni con il suo patrimonio*”, in base al ben noto principio secondo cui la personalità giuridica delle società per azioni significa autonomia patrimoniale perfetta e quindi limitazione della responsabilità dei soci al mero capitale sociale.

Alla luce di questo particolare inquadramento giuridico e visto che il patrimonio di Icmesa era largamente insufficiente alla copertura dei danni, una

battaglia giuridica di principio sulla legittimazione passiva e sulla responsabilità di Givaudan, Hoffmann La Roche e Dreirosen avrebbe dato luogo ad un risultato incerto e lontano nel tempo.

I motivi per i quali le parti hanno preferito raggiungere un accordo stragiudiziale sono facilmente comprensibili.

Da un alto, esisteva la volontà del gruppo transnazionale di prevenire l'aggravarsi di contestazioni che potevano soltanto menomare seriamente la sua immagine pubblica; dall'altro, i danneggiati – in particolare gli enti pubblici italiani – intendevano conseguire un risarcimento accettabile ed evitare possibili complicazioni.

Il ruolo fondamentale operato dalla transazione è stato nella specie riconosciuto anche dalla Corte dei Conti<sup>18</sup> nell'approvare l'operato svolto in tale negoziazione dal Presidente del Consiglio dei ministri. Secondo la Corte, infatti, il Presidente del Consiglio ha una rappresentatività necessaria quale vertice del governo per gli atti amministrativi, oltre che politici, quando coesistano i requisiti obiettivi dei *mass torts*, e cioè: della unitarietà del problema da risolvere; della indivisibilità che non consente frazionamento di competenze; della difficoltà obiettiva di individuare settori di competenza dei vari ministeri nei quali è organicamente l'amministrazione dello Stato.

In questo modo, la sezione di controllo ha riconosciuto la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri ad emanare il decreto approvativo dell'atto di accollo e di transazione delle liti stipulato tra le amministrazioni

---

<sup>18</sup>Cfr. Corte dei Conti, sez. controlli, n. 1175 del 26 giugno 1981.

dello Stato e della regione Lombardia, da un lato, e la società Icmesa e Givaudan, dall'altro, per i danni derivanti dalla catastrofe di Seveso.

Richiamati questi precedenti, veniamo ora all'analisi del nuovo istituto così come disciplinato dal d.l. n. 208/2008, convertito nella l. n. 13/2009.

## **2. Ambito di applicazione**

L'ambito di applicazione dell'istituto della transazione ambientale è definito dall'art. 2 del d.l. n. 208/2008. Esso coincide con gli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di siti di interesse nazionale. La delimitazione di questo settore di intervento rinvia a quanto disciplinato al titolo V ed alla parte IV dal d.lgs. n. 152/2006, cd. Codice dell'ambiente.

Il titolo V disciplina gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti ai sensi dell'art. 239, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

L'istituto si applica invero solamente alle fattispecie di bonifica di siti inquinati riservate allo Stato, in quanto riguardanti siti di interesse nazionale ed individuati con decreto del Ministero dell'ambiente d'intesa con le regioni interessate ai sensi dell'art. 252 cod. amb.<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> L'art. 252 d.lgs. 152/2006 dispone che *“i siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico,*

In sostanza, si tratta di aree di particolare pregio ambientale, storico o culturale ovvero comprensive del territorio di più regioni ovvero interessate da un rilevante rischio sanitario ed ambientale ovvero dal rilevante impatto socio economico causato dall'inquinamento. Tali criteri non devono, però, essere cumulati tra loro<sup>20</sup>.

In definitiva, un sito è qualificabile come di interesse nazionale qualora presenti quelle caratteristiche strutturali o funzionali tali da superare, sulla base degli interessi coinvolti, i confini territoriali di una sola regione.

### **3. Il contratto di transazione ambientale**

Il contratto di transazione, ai sensi dell'art. 1965 c.c., è quel negozio con il quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro<sup>21</sup>.

Questo schema generale viene ripreso dall'art. 2 del d.l. 208/2008, che ne prevede appunto l'applicazione – con i necessari adattamenti – alla materia ambientale, in particolare nell'ambito degli strumenti di attuazione di

---

*nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali” (1° co.) ed indica quali principi e criteri direttivi ai quali deve attenersi il Ministero dell'ambiente, e cioè: “a) gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale; b) la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; c) il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata; d) l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante; e) la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale; f) gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni” (2° co.).*

<sup>20</sup> In tal senso, cfr. Montanaro, *art. 252. Siti di interesse nazionale*, in Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Roma, 2009, p. 852.

<sup>21</sup> Cfr. Del Prato, *Transazione (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Milano, 1992, pag. 813 e ss.; L. Moscarini, N. Corbo, *Transazione I) Diritto Civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXI, Roma, 1994; Palazzo, *Transazione*, in *Digesto discipline privatistiche*, vol. XIX, Torino, 1999, p. 386 e ss.

interventi di bonifica e di messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale e degli altri eventuali danni di cui lo stato o gli altri enti territoriali possano richiedere il risarcimento<sup>22</sup>.

Si tratta di un istituto deflattivo del contenzioso, preventivo, quando la lite è potenziale e quindi stragiudiziale, successivo, quando la lite è attuale e quindi giudiziale.

È sicuramente uno strumento alternativo alla risoluzione della controversia attraverso la pronuncia di un organo giurisdizionale (ADR, acronimo di *alternative dispute resolution*)<sup>23</sup>.

La dottrina, in ragione della sempre maggiore applicazione di tali istituti, sia per la necessità di deflazionare il contenzioso, sia per la progressiva importanza assunta dal concetto di mediazione, tendente alla collaborazione delle parti allo scopo di prevenire, contenere e risolvere controversie di notevole rilievo economico e sociale, ha dedicato negli ultimi tempi molta attenzione a tali problematiche.

La transazione ambientale si inserisce in questo contesto.

Essa è definibile – ex art. 1965 c.c. – come contratto con il quale le parti (da un lato, il Ministero dell'ambiente, dall'altro, i responsabili del danno

---

<sup>22</sup>Cfr. S. Oggianu, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali*(art. 2 d.l. n. 208/2008), in *Janus*, 2, 2010.

<sup>23</sup>Cfr. AA.VV., *Arbitrato, ADR, conciliazione*, Rubino, Sammartano (diretto da), Torino, 2009; Greco, *Transazioni e pubblica amministrazione (problemi teorici e pratici)*, in Chiti, Mastragostino (a cura di), *Forme alternative di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione ed effettività della tutela*, Bologna, 2009, 93 e ss.; Caringella, De Nictolis, Poli, *Le Adr (alternative dispute resolution). Accordo bonario, arbitrato, conciliazione, transazione*, Roma, 2008.

ambientale) risolvono o prevengono una lite sorta o che può insorgere tra loro attraverso reciproche concessioni.

Si pone qualche problema di coordinamento della disciplina di cui all'art. 2 *cit.* e l'art. 1966 c.c. circa la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite, l'oggetto dell'accordo, che deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile<sup>24</sup>.

Il profilo della possibilità comprende secondo l'art. 1966, comma 2 c.c., anche quello della disponibilità del diritto. Pertanto, si potrebbe profilare il dubbio che la transazione, riguardando un diritto indisponibile e, nello specifico, il bene ambientale, che non può essere oggetto di diritti e di atti di disposizione da parte dello Stato e degli Enti locali<sup>25</sup>, sia nulla per illiceità o impossibilità dell'oggetto<sup>26</sup>.

Il Consiglio di Stato ha fugato tale dubbio, in quanto l'oggetto della transazione ambientale non è rappresentato dal bene-ambiente o più in generale dall' "integrità attuale dell'ambiente" di cui né lo Stato né gli Enti territoriali minori possono disporre, bensì dalla "*azione civile risarcitoria nascente da un fatto illecito già realizzato*" ovvero dall' "*obbligazione civile nascente da un fatto illecito collocato nel passato e per il quale la*

---

<sup>24</sup> Il tema di determinabilità dell'oggetto quando uno dei contraenti è una P.A., cfr. Corte Conti, Sez. contr., 11 dicembre 1996, n. 171, in *Riv. corte conti*, 1996, 6, p. 31.

<sup>25</sup> Cfr., in tal senso, Corte Cost., 30 settembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, p. 694, secondo cui l'ambiente "*non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli*".

<sup>26</sup> Cfr. F. Scardina, *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011.

*menomazione dell'integrità ambientale è già storicamente avvenuta”* che rientrano, invece, nella disponibilità delle parti<sup>27</sup>.

La conclusione cui è pervenuto il Consiglio di Stato sembra confermata dal tenore letterale dell'art. 2, 1° comma, d.l. n. 208/2008, secondo il quale la transazione ha ad oggetto *“la spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica e di ripristino del danno ambientale nonché del danno ambientale e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici possano richiedere il risarcimento”*.

Quanto alla natura contrattuale della transazione ambientale, quest'ultima sembrerebbe ricavarsi sia dalla lettura della l. 13/2009 (artt. 1, 2 e 4), che la definisce schema di contratto, sia dalla sostanziale posizione di parità tra le parti, in cui il Ministero dell'ambiente predispone lo schema di contratto che viene concordato con le imprese interessate.

Le due tipologie di transazione (di cui al codice civile e quella ambientale) presuppongono la lite, cioè un contrasto tra pretese giuridiche. Il fine è quello della composizione di una lite attuale o potenziale<sup>28</sup> mediante il suo superamento ovvero la sua prevenzione<sup>29</sup>, ma a realizzare la composizione della lite mediante la previsione di una nuova regola alla quale i contraenti decidono di sottoporsi di comune accordo.

---

<sup>27</sup> Cfr. Cons. St., commissione speciale, parere 18 maggio 2001, n. 426, in *Foro it.*, 2003, p. 633, con nota di M.P. Giacca, *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*.

<sup>28</sup> Cfr. F. Arangio, *La transazione*, Torino, 2004, p. 3, secondo cui *“è proprio esaminando il nesso tra le prestazioni che emerge il profilo finalistico e qualificante della transazione: la composizione di una lite attuale o potenziale”*.

<sup>29</sup> La transazione, infatti, non tende ad accertare chi ha torto e chi ha ragione. Tale aspetto differenzia, tra gli strumenti per la risoluzione delle controversie, la transazione dalla sentenza, dal negozio di accertamento e dalla conciliazione.

Il mezzo per realizzare questo scopo è costituito dalle reciproche concessioni<sup>30</sup>, che non debbono essere necessariamente omogenee<sup>31</sup> o attuali, ma che impongono ad entrambe le parti sacrifici corrispondenti<sup>32</sup>. L'assenza di tale elemento determina la differente qualificazione giuridica del contratto<sup>33</sup> oppure la nullità della transazione.

Un elemento specifico della transazione ambientale rispetto alla transazione disciplinata dal codice civile è la natura pubblica della parte contraente<sup>34</sup>.

Nel nostro ordinamento la transazione tra un soggetto pubblico ed un soggetto privato è disciplinata da una pluralità di disposizioni, talune di carattere generale, altre riguardante proprio la materia ambientale.

Tra le prime rientra la disposizione normativa appunto di carattere generale e costituita dall'art. 239 del d.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici), che sostanzialmente generalizza l'istituto della transazione per tutte le fattispecie di contratti pubblici, anche aldilà dello specifico campo

---

<sup>30</sup> Rappresentano l'elemento distintivo della transazione. Le reciproche concessioni, infatti, distinguono la transazione da istituti giuridici che perseguono lo stesso fine, e cioè comporre il conflitto giuridico, come la remissione del debito e la rinuncia al diritto.

<sup>31</sup> Non deve sussistere cioè un rapporto di equivalenza fra *datum* e *retentum* né un'equivalenza economica (cfr. Cass. civ., sez. II, 10 luglio 1985, n. 4106, in *Mass. Foro it.*, 1985).

<sup>32</sup> Parte della giurisprudenza ritiene la transazione catalogabile fra i contratti sinallagmatici a titolo oneroso (cfr. Cass. civ., sez. lav., 15 luglio 1982, n. 4141, in *Giust. civ. mass.*, 1982, fasc. 7; cfr. anche A. Palazzo, *La transazione*, in *Tratt. dir. priv.* diretto da Rescigno, Torino, 1986, p. 303).

<sup>33</sup> L'eventuale insussistenza delle reciproche concessioni, implicante l'esclusione di un accordo transattivo, non esclude che possa, con tale atto, essersi costituito tra le parti un vincolo giuridico di altra natura, ove vi sia il riconoscimento di un diritto in favore di uno dei contendenti (cfr., in tal senso, Cass. civ., sez. III, 29 marzo 1985, n. 2207, in *Mass. Foro it.*, 1985).

<sup>34</sup> Sulla transazione della P.A. si rinvia a P. Chirulli, P.S. Richter, *Transazione (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIV, Milano, 1992, p. 867 e ss.; C. Ferrari, *Transazione II) Transazione della Pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXI, Roma, 1994; L. Formentin, *Transazione nel diritto amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIX, Torino, 1999, p.317 e ss.

di applicazione del codice. La stessa norma regolamenta, poi, la procedura di formazione della transazione.

Per quanto concerne la materia ambientale, invece, la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (l. n. 349 dell'8 luglio 1986), contenente anche le norme relative al danno ambientale, non prevedeva l'applicabilità dell'istituto della transazione. L'unica tutela, a fronte di un danno ambientale, era circoscritta a quella realizzabile unitamente in sede giurisdizionale.

Parimenti, la decretazione d'urgenza della seconda metà degli anni ottanta in materia di rifiuti<sup>35</sup> non conteneva alcun riferimento né al concetto di responsabilità per danno all'ambiente, né tantomeno ad istituti extragiurisdizionali e/o transattivi per la risoluzione delle relative controversie con le imprese interessate.

Con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>36</sup> viene introdotta, nel nostro ordinamento, una disciplina omogenea in materia di gestione dei rifiuti, ritenendola attività di pubblico interesse al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci. Sono seguiti, poi, interventi normativi modificativi ed integrativi<sup>37</sup>, senza tuttavia prevedere l'applicazione dell'istituto della transazione. Si è stabilito che l'individuazione del soggetto

---

<sup>35</sup> Cfr. d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431; d.l. 31 agosto 1987, n. 361, recante Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti, convertito in l. 29 ottobre 1987, n. 441; d.l. 9 settembre 1988, n. 397, recante Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali, convertito in l. 9 novembre 1988, n. 475; d.l. 14 dicembre 1988, n. 527, recante Disposizioni urgenti in materia di emergenze connesse allo smaltimento dei rifiuti industriali, convertito in l. 10 febbraio 1989, n. 45.

<sup>36</sup> Adottato in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

<sup>37</sup> Cfr. l. 9 dicembre 1998, n. 426, nuovi interventi in campo ambientale; d.m. 18 settembre 2001, n. 468, integrato dal d.m. 28 novembre 2006, n. 308, regolamento per il Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale.

cui affidare l'attività di bonifica debba essere individuato con una procedura ad evidenza pubblica e che la realizzazione del programma di intervento debba realizzarsi secondo un accordo di programma sottoscritto dal Ministero dell'ambiente e dagli altri ministri nonché dai presidenti delle giunte regionali, provinciali e dai sindaci dei comuni territorialmente competenti. Anche nelle disposizioni che disciplinano la bonifica dei siti di interesse nazionale e di quelli di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale<sup>38</sup> è assente qualsiasi riferimento all'istituto della transazione.

In questo contesto normativo si inserisce l'istituto della transazione di cui all'art. 2 del d.l.208/2008, che indubbiamente presenta dei profili di specificità.

Infatti, come innanzi detto, parte dell'accordo è il Ministero dell'ambiente che, sia pur in posizione paritaria rispetto al soggetto privato ritenuto responsabile del danno ambientale, svolge un'attività c.d. di diritto privato<sup>39</sup> finalizzata al perseguimento di interessi pubblici<sup>40</sup>, in particolare

---

<sup>38</sup> Cfr.artt.252 e 252 bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>39</sup> In tal senso, si rinvia a TAR Campania, Napoli, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 1590, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 278, secondo cui *“Una volta che l'ente, nell'esercizio della propria autonomia negoziale, ponga in essere atti di transazione, soggetti alla normale disciplina civilistica, questi vengono sottratti ad ogni possibilità successiva di rimozione mediante provvedimenti amministrativi di autotutela, mancando il potere di incidere autoritativamente sugli effetti di un negozio privatistico”*.

<sup>40</sup> Con specifico riferimento alla transazione tra la P.A. e un privato, si veda, in particolare, Cons. St., sez. VI, 17 dicembre 2007, n. 6471, secondo cui *“il procedimento di formazione della volontà contrattuale della P.A. non si svolge integralmente ed esclusivamente sul piano del diritto privato, articolandosi invece in due serie di atti: la prima (c.d. serie negoziale), costituita da atti civilistici; la seconda (c.d. serie procedimentale), composta da atti amministrativi, quali la deliberazione a contrarre, l'approvazione od il diniego o la revoca dell'approvazione, la registrazione ed il visto, ovvero il diniego degli stessi: atti (tra i quali è ricompresa anche la delibera di approvazione di un atto di transazione)...”*.

Sempre con riferimento alla transazione tra la P.A. ed un privato, si veda anche TAR Puglia, Bari, sez. I, 28 agosto 2008, n. 2053, secondo cui *“il procedimento di volontà contrattuale della P.A. non si svolge esclusivamente sul piano del diritto privato e ciò perché accanto ad una serie negoziale che consta di atti privatistici ve n'è una procedimentale”*.

quello della salvaguardia e della tutela del bene ambientale. In ogni caso v'è da aggiungere che gli atti posti in essere dal Ministro dell'ambiente, nell'esercizio della propria autonomia negoziale – che oggi trova riconoscimento normativo nell'art. 1, comma 1 *bis*, della l. n. 241/1990, come modificato dalla l. n. 15/2005, in base al quale la P.A., nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo diversa disposizione di legge – sono soggetti sia al controllo di organi tecnici e sia al parere della Avvocatura generale dello Stato nonché al limite funzionale della rispondenza dell'interesse pubblico<sup>41</sup> ed ai principi costituzionali dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.*

Alla stregua di quanto innanzi, alla stipulazione del contratto di transazione si può pervenire attraverso una procedura simile a quella ad evidenza pubblica, dunque disciplinata da norme pubblicistiche. La procedura risulta scandita in atti che seguono la classica articolazione in fasi del procedimento: iniziativa, istruttoria, fase decisoria e fase integrativa dell'efficacia, come in seguito si dirà.

L'istituto ha trovato un'applicazione pratica nel 2011. Infatti, la Syndial S.p.A., società facente capo al gruppo ENI, ha stipulato con il Comune di Cerchiara di Calabria una transazione globale riguardante il sito di interesse nazionale (SIN) di Crotone-Cassano-Cerchiara. Tale transazione era finalizzata a risolvere in modo definitivo la questione dei danni provocati ai territori interessati dallo smaltimento dei rifiuti prodotti dallo stabilimento ex

---

<sup>41</sup>Cfr., in tal senso, Cons. St., sez. VI, 2 agosto 2004, n. 5365, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 2261.

Portusola sud di Crotone, mediante il risarcimento nonché l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale così come autorizzati dal Ministero dell'ambiente.

#### **4. Segue: il procedimento**

La fase di iniziativa spetta al Ministero dell'ambiente. Quest'ultimo predispone uno schema di contratto, previamente predisposto da competenti organi tecnici quali l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale<sup>42</sup> e la commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali<sup>43</sup> nonché sottoposta al parere dell'Avvocatura generale dello Stato<sup>44</sup>.

La funzione consultiva va intesa come attività amministrativa prodromica a quella decisionale in quanto svolta in vista della cura di interessi pubblici<sup>45</sup>. L'inosservanza di tali formalità comporta l'annullamento della

---

<sup>42</sup> Cfr. G. Rossi (a cura di), *Diritto dell' ambiente*, Torino, 2008, p.84, secondo cui “*La profonda rilevanza del dato tecnico e scientifico, che caratterizza le decisioni in materia ambientale, si traduce in un rilievo del tutto peculiare affidata nel procedimento amministrativo alla componente tecnico scientifica*”.

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (cd. Ispra) istituito con la l.133/2008 di conversione, con modificazioni, del d.l.25 giugno 2008, n. 112.

Esso ha compiti di natura tecnica consistenti nello studio, nel censimento e nell'elaborazione di progetti di intervento ricostitutivo o di miglioramento del patrimonio ambientale.

<sup>43</sup> La Commissione di valutazione degli investimenti di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (cd. COVIS) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge, nell'ambito della sua autonomia valutativa, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.p.r. 14 maggio 2007, n.90, le funzioni di consulenza tecnico-giuridica al Ministro ed alle strutture ministeriali sugli interventi, iniziative e programmi di competenza del Ministero nonché attività di valutazione e monitoraggio.

<sup>44</sup> L'Avvocatura dello Stato, infatti, predispone, ai sensi dell'art.13 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, transazioni d'accordo con le P.A. interessate o esprime pareri sugli atti di transazione redatti dalle stesse P.A.

<sup>45</sup>Cfr. Bortolotti, *Attività preparatoria e funzione amministrativa. Contributo allo studio del procedimento nel diritto pubblico*, Milano, 1984, p. 69 e ss., il quale indica l'attività consultiva, l'attività tecnica e l'attività conoscitiva quali presupposti necessari per l'esercizio del potere.

transazione posta in essere dalla P.A. per un difetto di legittimazione della parte contraente assimilabile ad una incapacità legale<sup>46</sup>.

Il parere espresso dai predetti organi, pur essendo obbligatorio, non è vincolante per il Ministero, che può predisporre ugualmente lo schema di contratto. Quest'ultimo è concordato con le imprese interessate, e ciò in linea con la natura negoziale dell'atto e con il contenuto tipico del contratto di transazione, che si identifica con le reciproche concessioni delle parti alla stregua dell'art.1965 cc.

Lo stesso schema deve essere reso noto agli enti territoriali di riferimento, e cioè alle regioni, province e comuni mediante comunicazione e reso noto altresì alle associazioni ed ai privati interessati, attraverso idonee forme di pubblicità.

Ai sensi dell'art. 311 del cod. amb. al Ministero dell'ambiente spetta la legittimazione ad agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale o in forma specifica e per equivalente patrimoniale, parimenti l'art. 2 deld.l.208/2008 riconosce in capo allo stesso Ministero la competenza a stipulare transazioni globali per la definizione di

---

<sup>46</sup> Cfr. Corte Cass. civ., sez. III, 8 luglio 1991, n. 7529, in *Mass. Foro it.*, 1991, secondo cui “I vizi concernenti l'attività negoziale dell'ente pubblico, sia che si riferiscano al processo di formazione della volontà dell'ente, sia che si riferiscano alla fase preparatoria ad essa precedente, sono deducibili, traducendosi in difetto di capacità dell'ente, esclusivamente dall'ente pubblico al fine di ottenere l'annullamento del contratto(ex art. 1441, 1442, comma 4°, c.c.), l'operatività o meno del contratto per effetto della intervenuta o mancata approvazione tutoria può essere, al contrario, dedotta da entrambe le parti contraenti, essendo le stesse sul medesimo piano, per cui sia il privato che la P.A. possono invocare l'inefficacia del negozio, operando quale condicio iuris retroattivamente sull'efficacia del contratto, fa venir meno allo stesso ogni possibilità di poter costituire fonte di obbligazione per i contraenti, onde anche il privato, si ribadisce, definitivamente liberato dagli obblighi contrattuali, è legittimato a far valere, al pari dell'ente pubblico, l'inefficacia della convenzione”.

controversie attuali o potenziali riguardanti interventi di bonifica e di messa in sicurezza di siti di interesse nazionale<sup>47</sup>.

È evidente che la predisposizione di uno schema di contratto da parte del Ministero dell'ambiente costituisce il primo atto attraverso il quale si forma la volontà di risolvere in via negoziale la controversia, l'espressione di quella capacità di diritto privato che spetta anche alla P.A. in quanto persona giuridica dell'ordinamento.

Al privato ritenuto responsabile del danno ambientale sembra che sia attribuito un ruolo fondamentale e paritario rispetto al Ministero dell'ambiente nella redazione dello schema di transazione. Conseguentemente, la procedura di formazione della volontà, non essendo unilaterale, investe anche il privato, il quale, anziché intervenire soltanto ed obbligatoriamente nel momento della sottoscrizione del contratto, partecipa attivamente alla sua predisposizione, a conferma della natura negoziale della transazione.

Quanto ai soggetti interessati, quelli pubblici devono essere quelli sul cui territorio insiste il sito contaminato ovvero che siano interessati dall'attività di bonifica e di messa in sicurezza; quanto ai soggetti privati interessati, la norma richiama idonee forme di pubblicità, ponendo anche il limite finanziario delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo da perseguire.

---

<sup>47</sup>Sulla legittimazione attiva e sulla legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali, cfr. Trib. Venezia, sez. III<sup>a</sup>, del 5 aprile 2012, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

Sul punto della partecipazione, si ritengono applicabili le norme di cui alla l. n. 241/1990, appunto in materia di partecipazione al procedimento amministrativo; in particolare, l'art. 7, che stabilisce la comunicazione dell'avvio del procedimento *“ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenirvi”* ed ai soggetti, individuati o facilmente individuabili, a cui il provvedimento possa arrecare un pregiudizio.

La seconda fase del procedimento è quella cd. istruttoria, che si realizza attraverso la presentazione facoltativa, da parte dei soggetti interessati e degli enti che hanno ricevuto le comunicazioni o a favore dei quali si sia provveduto alle pubblicazioni, di note di commento sullo schema del contratto nel termine di trenta giorni. Nel caso di specie sono pienamente applicabili i principi di cui alla l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo. In particolare è applicabile l'art. 10 della legge citata, che prevede, tra i diritti di partecipazione, quello di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

È inoltre da ritenersi esercitabile il diritto di accesso in termini più ampi previsti in via generale dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, in quanto, con specifico riferimento alla materia ambientale, il d.lgs. n. 152/2006 (cod. amb.), all'art. 3 *sexies*, dispone che *“chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio*

*nazionale*”. Peraltro, è applicabile anche l’art. 9 della legge sul procedimento amministrativo, che riconosce la legittimazione procedimentale all’intervento a qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che ovviamente possano subire un pregiudizio dal provvedimento.

La successiva fase, quella decisoria, è caratterizzata dall’obbligatorietà della conferenza di servizi fra i soggetti pubblici portatori di interessi. L’art. 2 del d.l.208/2008 richiama espressamente la disciplina dell’art. 14 *ter* della l. proc., che regola appunto lo svolgimento dei lavori della conferenza di servizi. Tale disciplina pertanto deve essere osservata in quanto applicabile e le decisioni prese all’esito della conferenza sostituiscono a tutti gli effetti ogni atto decisorio comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare e risultate assenti.

Come in precedenza detto, la conferenza deve essere preceduta dall’assunzione del parere obbligatorio ma non vincolante dell’Avvocatura generale dello Stato sullo schema di transazione. Tale parere deve fornire una valutazione giuridica sull’interesse a transigere in relazione al possibile esito della lite insorta o insorgenda, e ciò in termini di convenienza, opportunità e congruenza dell’atto transattivo, con le conseguenti indicazioni di merito. La previsione normativa è sostanzialmente identica a quella contenuta nell’art. 13 r.d. 30 ottobre 1933, n.1611, secondo cui spetta proprio all’Avvocatura dello Stato la funzione di predisporre transazioni di concerto con le P.A. interessate ovvero di esprimere pareri su quelle redatte da quest’ultime.

La conferenza di servizi e il parere dell'Avvocatura dello Stato costituiscono esercizio della discrezionalità spettante alle P.A. interessate, inserendosi entrambe nell'ambito del procedimento pubblicistico, dal quale emerge l'interesse pubblico alla cui realizzazione e cura è funzionalizzata anche l'attività di diritto privato della P.A.

Dopo di che segue la sottoscrizione per accettazione dello schema di contratto di transazione da parte dell'impresa contraente.

La fase integrativa dell'efficacia consiste nella trasmissione dell'atto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei Ministri sulla proposta del Ministro dell'ambiente.

In sostanza, la sottoscrizione della transazione da parte dell'impresa contraente esprime il consenso, che è necessario nei rapporti privatistici, ai fini della modifica della sfera giuridica della parte; mentre l'autorizzazione alla stipula della transazione da parte del Consiglio dei Ministri è in funzione di controllo.

L'ipotesi di un diniego dell'autorizzazione non è espressamente prevista dalla legge. Ciononostante, sulla base dei principi generali, deve ritenersi che in una siffatta ipotesi lo schema di contratto non sia efficace, dovendo essere rimosso in via di autotutela dalla P.A. procedente, cioè dal Ministero dell'ambiente.

Le transazioni poi sono soggette al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti nei limiti di cui all'art. 3, 1° co., lett. g), l. n. 20 del

1994, nonché al controllo successivo sulla gestione ai sensi del 4° comma dell'articolo citato.

L'autorizzazione alla stipula della transazione da parte del Consiglio dei Ministri conclude la fase procedimentale di formazione della volontà della P.A.

La stipula del contratto di transazione, conforme allo schema autorizzato, apre la cd. fase di esecuzione che è retta dalle norme del diritto privato, anche nei casi in cui parte del negozio sia una P.A. Infatti, con la stipula dell'atto viene meno il potere del soggetto pubblico contraente di incidere in via autoritativa ed unilateralmente sulla sfera giuridica del privato. Alle medesime conclusioni si deve giungere anche con riferimento alle transazioni in materia ambientale<sup>48</sup>.

L'art. 2 d.l. n. 208/2008 qualifica la transazione ambientale come non novativa<sup>49</sup>, escludendo così l'applicabilità della disciplina contenuta nell'art. 1965, 2° comma, c.c., secondo cui con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quelli che hanno formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti. In altri termini, l'accordo transattivo non sostituisce il pregresso rapporto con uno nuovo, ma si limita ad apportare modifiche all'assetto giuridico già esistente tra le parti.

---

<sup>48</sup>Cfr. S. Oggianu, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali*, cit.

<sup>49</sup> Secondo la giurisprudenza affinché una transazione si possa configurare come novativa devono ricorrere due requisiti: a) il cd. *aliquid novi*, cioè la prestazione che ha origine nel contratto di transazione deve essere completamente nuova rispetto a quella che viene estinta; b) l'*animus novandi*, e cioè la volontà dei contraenti di assumere un'obbligazione nuova in luogo della precedente. Cfr. Cass. civ., sent. del 16 novembre 2006, n. 24377.

La P.A. che ha concluso una transazione *ex art. 2 d.l.208/2008* può, quindi, avvalersi solamente degli strumenti privatistici del recesso e della risoluzione del contratto ai sensi degli artt. 1373 e 1453 e ss. c.c. Tuttavia, vi sono dei profili di specificità nell'ipotesi di inadempimento del soggetto privato. La norma più volte citata, infatti, dispone espressamente che, nel caso di inadempimento (anche parziale) da parte dei soggetti privati delle obbligazioni assunte con la transazione nei confronti del Ministero dell'ambiente, quest'ultimo può dichiarare, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni, risolto il contratto di transazione.

È da ritenere che vi sia una deroga alla disciplina in tema di inadempimento delle obbligazioni: a differenza dell'art. 1455 c.c., infatti, la legge speciale subordina la risoluzione del contratto alla "gravità" piuttosto che alla "non scarsa importanza" dell'inadempimento<sup>50</sup>. Come anche l'aver espressamente previsto, quale presupposto della risoluzione del contratto, un inadempimento anche parziale porta a ritenere che vi sia un'eccezione alla regola generale di cui all'art. 1455 c.c.

Altra eccezione alla regola generale è rappresentata dal diritto potestativo, facente capo al Ministero dell'ambiente, di dichiarare la risoluzione del contratto di transazione, in luogo della risoluzione *ex lege* allo scadere del termine indicato nella diffida ad adempiere (art. 1454 c.c.), il cui esercizio è ovviamente subordinato al rispetto di due presupposti:

---

<sup>50</sup> Cfr. P.A. De Santis, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 11, 2012.

l'inadempimento del soggetto privato contraente e la previa diffida ad adempiere.

Il soggetto pubblico ha dunque la facoltà di far venir meno il vincolo negoziale ovvero conservarlo. La *ratio* è quella di preservare in capo al soggetto pubblico un potere discrezionale nella fase di esecuzione del contratto di transazione laddove si verifichi un inadempimento della controparte privata.

L'eventuale risoluzione del contratto indubbiamente presenta delle specificità sul versante degli effetti. La norma prevede, quale conseguenza, che le somme eventualmente già corrisposte dai soggetti privati siano trattenute dal Ministero dell'ambiente in acconto dei maggiori importi definitivamente dovuti. La disposizione di cui all'art. 2 *cit.* lascia intendere la doverosità dell'azione amministrativa per il recupero delle somme dovute quali oneri di bonifica e di ripristino, nonché a titolo di risarcimento del danno ambientale e degli altri eventuali danni in sede giurisdizionale. In tali casi, potrebbe trovare applicazione anche la procedura di cui al Titolo III (Risarcimento del danno ambientale) della parte sesta (Norme in materia di tutela risarcitoria) del cod. amb. ai fini dell'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale, provvedendo alla quantificazione del danno secondo i criteri di cui agli Allegati III e IV del d.lgs. n. 152/2006.

La procedura fa capo al Ministro dell'ambiente, che adotta un'ordinanza a seguito di un'istruttoria. La scelta di utilizzare tale strumento

preclude la via giurisdizionale, poiché l'art. 315 cod. amb. prevede espressamente che il Ministro che ha adottato l'ordinanza di cui innanzi non può proporre né proseguire nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, pena l'inammissibilità della sua proposizione ovvero dell'improcedibilità del giudizio.

In entrambi i casi, si tratta degli effetti tipici dello schema contrattuale della transazione.

Se ne deduce un *favor* legislativo per la tutela in via amministrativa rispetto a quella giurisdizionale. Dall'analisi complessiva emerge altresì la finalità perseguita dal legislatore, e cioè quella di dare rilievo giuridico a quell'interesse pubblico che l'amministrazione ha inteso curare mediante la stipulazione di un contratto di transazione, anche in una fase retta dal diritto privato.

Solo giungendo a queste conclusioni si comprende la ragione per cui l'art.2 *cit.* non prevede l'ipotesi inversa, e cioè il caso in cui ad essere inadempiente sia la P.A. nei confronti del soggetto privato. In tal caso, in assenza di una previsione normativa, occorre fare ricorso alle norme dettate dal codice civile in tema di inadempimento contrattuale e al rimedio della risoluzione. Ed è proprio la previsione di tali effetti del contratto di transazione che consente di far rientrare la transazione ambientale nell'ambito dei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR).

Inoltre, a seguito della completa esecuzione del contratto di transazione, l'art. 2 *cit.* disciplina i profili di contabilità relativi ai proventi di spettanza

dello Stato, derivanti dalla transazione. La norma prevede, in particolare, che i proventi, introitati a titolo di risarcimento del danno ambientale, siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministro dell'ambiente, per le finalità previamente individuate con decreto di quest'ultimo di concerto con il MEF.

La stipula del contratto di transazione comporta ulteriori effetti, che operano sul piano sostanziale, ampliando la sfera giuridica delle parti contraenti, riconoscendo a quest'ultime la facoltà di utilizzazione dei terreni o dei singoli lotti o porzioni di essi, in conformità alla loro destinazione urbanistica, qualora l'utilizzo non risulti incompatibile con gli interventi di bonifica del suolo e della falda, sia funzionale all'esercizio di un'attività di impresa e non contrasti con eventuali necessità di garanzia dell'adempimento evidenziate nello schema di contratto. È una disposizione questa volta ad incentivare ulteriormente l'applicazione dell'istituto attraverso la previsione di una possibile utilizzazione economica del sito bonificato. Anche in virtù di quanto sancito dagli artt. 41, 2 comma, e 44 Cost., tale previsione, se per un verso si giustifica in virtù della necessità di tutelare l'iniziativa economica privata, per altri aspetti sembrerebbe introdurre un meccanismo ingiustificatamente premiale nei confronti di coloro che si rendano autori e responsabili di danno ambientale<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. P.A. De Santis, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 11, 2012.

## 5. *Segue: il ruolo della dirigenza*

L'art. 8, comma 2°, del d.l. n. 208/2008 ripartisce, sulla base della quantificazione del danno ambientale, le competenze per l'avvio delle procedure di cui alla parte VI del Codice dell'ambiente. Tale competenza, attribuita *ex art.* 299 del d.lgs. n. 152/2006 al Ministro dell'ambiente è affidata, nel caso in cui il danno sia inferiore ai dieci milioni di euro, ai titolari dei competenti uffici dirigenziali generali.

Il riparto di competenze, ai sensi dell'art. 16, lettera *f*), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165<sup>52</sup> e, più in generale al principio di affidare ai dirigenti l'attività gestionale e l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, riservando invece ai politici i poteri di indirizzo e di controllo dell'attività dirigenziale, è stato oggetto di discussione da parte della Corte dei Conti in materia di transazione avente ad oggetto l'azione di danno ambientale. Il Giudice contabile ha ritenuto che solo il Ministro dell'ambiente è titolare del potere di stipulare tale tipologia di accordo transattivo e che le transazioni *“presupponendo scelte di carattere politico, esulano dai compiti della dirigenza e sono da ricondursi nell'ambito delle competenze del vertice politico-amministrativo”*<sup>53</sup>.

La soluzione prospettata dalla Corte dei Conti è discutibile, in quanto, come illustrato nella parte relativa alla procedura, i dirigenti generali

---

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. *f*), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche (G.U. n. 106 del 9 maggio 2001), i dirigenti di uffici dirigenziali ministeriali *“promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere, fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, comma 1, della legge 3 aprile 1979, n. 103”*.

<sup>53</sup> Corte Conti, Sez. centrale di controllo di legittimità, deliberazione 15-1-2003, n. 1/2003/P, in *Foro it.*, 2003, p. 633.

provvedono soltanto all'avvio della procedura transattiva, che si conclude con l'autorizzazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2, comma 4, l. 13/2009, preceduta dall'esame dello schema di contratto da parte degli organi tecnici e della Conferenza dei servizi, nonché dal parere dell'Avvocatura generale dello Stato<sup>54</sup>.

Il precipuo compito di autorizzare il contratto di transazione spetta, dunque, così come stabilito dall'art. 19 del R.D. 2440/1923<sup>55</sup> e come ribadito dalla Corte dei Conti, soltanto al vertice politico-amministrativo dello Stato e non ai dirigenti generali del Ministero dell'ambiente.

La deliberazione della Corte dei Conti precede la scelta compiuta dal legislatore nazionale nella nuova disciplina sul danno ambientale introdotta dal Codice dell'ambiente di deferire il compito della salvaguardia ambientale ad un'unica autorità competente. Tuttavia, tale orientamento deve essere analizzato e confrontato con il fine di garantire una più efficace tutela dell'ambiente. Di qui la scelta del legislatore e codificata nell'art. 2, comma 8°, d.l. 208/2008 di attribuire ai dirigenti generali sia il potere di dare avvio alla procedura transattiva come anche all'azione giudiziaria per il risarcimento del danno ambientale ovvero al procedimento amministrativo strumentale all'emanazione dell'ordinanza di cui all'art. 310 e ss. T.U.A.

---

<sup>54</sup>F. Scardina, *Sulla cd. transazione ambientale*, cit.

<sup>55</sup>R. d. 18 novembre 1923, n. 2440 (G.U. n. 275 del 23 novembre 1923).

## **6. Natura giuridica della transazione ambientale e riparto di giurisdizione**

È opportuno fare un'ulteriore riflessione. Da un lato, la transazione ambientale sembra integrare la definizione di contratto di cui all'art. 1321 c.c., e cioè l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale, dall'altro, specie tenendo conto delle peculiarità della procedura di formazione dell'atto ed alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 d.l.208/2008, risulta evidente l'interesse specifico, concreto e attuale della P.A.

La procedura descritta dalla citata norma, come si è visto ai paragrafi che precedono, può essere definita ad evidenza pubblica, quale modulo procedimentale complesso, avente la finalità di sottolineare proprio il fine dell'interesse pubblico, cui è preordinata la scelta dello strumento privatistico<sup>56</sup>. Proprio il raffronto tra la procedura di cui all'art. 2 *cit.* e che conduce alla stipula di transazioni globali e quella che si conclude con contratti di natura privatistica può aiutare a capire la natura giuridica dell'istituto in esame.

A tal riguardo, come si è visto, la transazione globale presenta diversi profili di specialità: a) è nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale; b) l'oggetto della transazione riguarda l'*aned* il *quantum* degli oneri di bonifica e di ripristino – a carico dell'impresa – nonché l'accertamento e la liquidazione

---

<sup>56</sup>Cfr. S. Oggianu, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali*, cit.

del danno ambientale e degli altri eventuali danni, di cui lo Stato ed altri enti pubblici territoriali possono chiedere il risarcimento; c) lo schema di contratto viene predisposto direttamente dal Ministero dell'ambiente e, solo in un secondo momento, viene concordato con le imprese interessate, comunicato a Regioni, Province, Comuni, alle associazioni di tutela degli interessi collettivi e diffusi ed ai privati interessati dalla procedura; d) è prevista la procedura della conferenza di servizi decisoria fra i soli soggetti pubblici aventi titolo per acquisire e comporre gli interessi di cui ciascuno risulti portatore. È singolare che a questa conferenza non partecipi proprio l'impresa interessata a concludere la transazione globale; e) è previsto un procedimento di approvazione preventiva per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei Ministri, conferendo natura di alta amministrazione alla decisione<sup>57</sup>.

La procedura di cui all'art. 2 *cit.* si caratterizza per una preminenza dei momenti di discrezionalità su quelli in cui la P.A. esercita la propria capacità di diritto privato. Di conseguenza, il ricorso all'istituto privatistico del contratto di transazione si realizza attraverso una fase iniziale prevalentemente pubblicistica<sup>58</sup>.

Ne discendono due osservazioni. La prima: il termine transazione globale sembra ispirarsi ad un lessico proprio dell'analisi economica del

---

<sup>57</sup>Si veda art. 2 l. n. 400/1988, che attribuisce al Consiglio dei ministri la competenza a determinare la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Cfr. altresì V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 101 e ss..

<sup>58</sup> Cfr. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, p. 215, il quale ha configurato accanto alla serie propria del diritto pubblico – potere amministrativo, discrezionalità amministrativa, provvedimento – e a quella propria del diritto privato – potere negoziale, autonomia privata, contratto – un'ulteriore serie in cui l'utilizzo dello strumento procedimentale permette l'adozione di un atto di natura consensuale e non autoritativa.

diritto<sup>59</sup>, nell'ambito della cd. teoria dei costi di transazione. L'istituto della transazione consente infatti una notevole riduzione dei costi ed il conseguimento di una serie di benefici difficilmente realizzabili in sede giurisdizionale. Riguardo ai costi, la riduzione concerne quelli economici, collegati all'instaurazione, svolgimento e conclusione di un giudizio, ma anche quelli temporali, in considerazione della durata dei processi, conseguente ad eventuali impugnazioni della pronuncia. È evidente lo stretto legame tra la stipulazione della transazione e l'economicità dell'azione: le parti conseguono il beneficio di raggiungere una definizione di liti attuali o potenziali in modo celere e consensuale; quindi, maggiormente soddisfacente delle rispettive ragioni rispetto a quanto otterrebbero con l'intervento di un terzo, terzo ed imparziale, con il precipuo compito di dirimere la controversia imponendo un assetto di interessi fondato su una logica del torto e della ragione. Da questo punto di vista, la transazione rappresenta uno strumento particolarmente efficiente: è il modulo consensuale del contratto che assicura la realizzazione migliore degli interessi delle parti coinvolte. Del resto, l'ottenimento del risarcimento del danno è possibile anche in sede

---

<sup>59</sup> Per un'applicazione della teoria dell'analisi economica del diritto ad alcuni profili del diritto ambientale, cfr. Gambaro, Pozzo, *La responsabilità civile per i danni all'ambiente nella recente legislazione italiana: alcune note di comparazione giuridica e analisi economica*, in Mattei, Pulitini (a cura di), *Consumatore ambiente concorrenza. Analisi economica del diritto*, Milano, 1994, p. 47 e ss. Sulle origini, il metodo e i più recenti sviluppi dell'analisi economica del diritto, cfr. Napolitano, Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009; Franzoni, *Introduzione all'economia del diritto*, Bologna 2003; Napolitano, *Analisi economica del diritto*, in Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, p. 299 e ss.; Arcuri, Pardolesi, *Analisi economica del diritto*, in Aggiorn., vol. VI, Milano, 2002, p. 7 e ss.; Merusi, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 427 e ss..

giurisdizionale, ma il modulo è completamente diverso e soprattutto prevalentemente conflittuale.

Tuttavia, tale ragionamento, estremamente valido in via generale, desta delle perplessità nella materia ambientale, in considerazione della particolare natura del bene in questione. Occorre domandarsi, allora, se un uso massiccio di questo strumento contrattuale non possa nuocere al bene che dovrebbe ricevere maggior tutela. In altri termini, la monetizzazione del bene ambiente che si realizza con la stipula dei contratti di transazione globale ai sensi dell'art. 2 d.l.208/2008 pone la questione relativa al danno ambientale su una dimensione meramente economica, col rischio di ingenerare nelle imprese interessate una sorta di deresponsabilizzazione, potendo le stesse definire bonariamente eventuali controversie in termini esclusivamente monetari e con notevole riduzione dei costi. L'ambiente non è un bene omogeneo rispetto ad altri ma si erge piuttosto ad oggetto di una serie di doveri facenti capo ai consociati, e non può essere circoscritto temporalmente, in quanto la sua tutela riflette un interesse anche e soprattutto delle generazioni future.

La seconda osservazione: il termine transazione è riferibile piuttosto agli effetti dell'accordo<sup>60</sup>. Esso comporta, come conseguenza, l'abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione risarcitoria per danno ambientale nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali per i fatti che hanno formato oggetto della transazione.

---

<sup>60</sup>Cfr. S. Oggianu, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali*, cit.

Ai fini della qualificazione giuridica dell'istituto, occorre inquadrare la fattispecie nell'ambito delle categorie giuridiche che hanno progressivamente ridotto il principio della formazione ed esercizio autoritativo del potere in favore della ricerca del consenso. Tale *trend* è cominciato già a partire dagli anni settanta<sup>61</sup>.

Tale figura è stata positivizzata dal legislatore in via generale con l'istituto dell'accordo con i privati, ai sensi dell'art. 11 della l. 241/1990, e tra PP.AA., ai sensi dell'art. 15 della l. cit.<sup>62</sup>. Il rinvio all'accordo non è, tuttavia, sufficiente perché non è prevista la conferenza di servizio. Inoltre, l'istituto di cui all'art. 2 d.l. 208/2008 non integra la nozione di accordo per così come desumibile dall'art. 11 l. 241/1990.

In primo luogo, il consenso delle parti viene raggiunto in un contesto normativo caratterizzato da elementi pubblicistici; tuttavia, l'atto conclusivo della procedura è il frutto del potere negoziale ravvisabile anche nei rapporti giuridici tra privati. Quindi, l'atto finale non è il risultato esclusivo dell'esercizio del potere da parte della P.A. L'interesse pubblico permane in capo alla P.A. senza incidere sulle valutazioni che spingono il privato a stipulare il contratto.

---

<sup>61</sup> Per esempio si è sviluppato l'istituto della convenzione amministrativa. Cfr. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984; Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico: strutture e tipi*, Milano, 1978.

<sup>62</sup> De Roberto, *La legge generale sull'azione amministrativa: la legge n. 241 del 1990 dopo le modifiche delle leggi 11 febbraio 2005, n. 15 e 14 maggio 2005, n. 80*, Torino, 2005; Tomei (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa: commento alla Legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Padova, 2005; Paolantonio, Police, Zito (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005.

Inoltre, l'amministrazione non è dotata, in via generale, dei poteri di autotutela che le consentano di sciogliere unilateralmente il vincolo contrattuale. Come abbiamo visto, infatti, l'unico potere espressamente riconosciuto dalla legge è correlato all'ipotesi di inadempimento, anche parziale, della controparte e non ad una nuova valutazione dell'interesse pubblico da cui discende un nuovo esercizio del potere. Abbiamo definito tale diritto appunto potestativo.

Tra gli elementi che compongono la natura giuridica della transazione globale rientra l'accordo di programma, che però non è stato inserito nella legge sul procedimento amministrativo. Nello specifico, l'art. 2 *cit.* dispone che la conferenza di servizi decisoria si svolga solo tra i soggetti pubblici aventi titolo per acquisire e comporre gli interessi di cui ciascuno sia portatore con l'obiettivo tipico di quest'istituto di sostituire a tutti gli effetti ogni atto decisorio comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti. Pur in assenza di una qualificazione legislativa in tal senso, sembrerebbe trattarsi proprio di un accordo di programma. La peculiarità sta nella posteriorità dell'accordo di programma rispetto alle ipotesi normali che riguardano programmi e progetti di interventi complessivi in materia di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Sulla base dell'analisi sin qui svolta e considerando i due elementi, da un lato, dell'accordo tra soggetti pubblici e privati, che si realizza, nelle transazioni globali, attraverso l'accettazione da parte dell'impresa interessata dello schema di contratto risultante dalla conferenza di servizi, dall'altro,

dell'accordo di programma tra soli soggetti pubblici attraverso la conferenza di servizi decisoria, è possibile una definizione più complessa ed articolata della fattispecie. Da un punto di vista procedurale, può essere definita come ipotesi di negoziazione ambientale; dal punto di vista, invece, sostanziale, e cioè dal punto di vista dell'atto conclusivo della procedura, può essere qualificata come fattispecie contrattuale *sui generis*, proprio per i profili pubblicistici evidenziati, tra i quali spicca quello riguardante la conferenza di servizi decisoria<sup>63</sup>.

Ampliando il raggio di analisi dell'istituto di cui all'art. 2 *cit.*, esso si distingue anche da un'altra fattispecie simile, la transazione disciplinata all'art. 239 del d.lgs. n. 163/2006. Infatti, l'ambito di applicazione è completamente diverso. Nella transazione di cui all'art. 239 *cit.*, il contratto viene stipulato al fine di risolvere controversie relative all'esecuzione di un rapporto contrattuale preesistente tra le parti (comma 1). Nelle transazioni globali, invece, l'accordo ha ad oggetto la spettanza e la quantificazione di oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, del danno ambientale e di altri eventuali danni. Quindi, situazioni giuridiche soggettive sorte nell'ambito di rapporti extracontrattuali (art. 2 d.l.208/2008).

Diverso è anche il procedimento. Ad eccezione del parere dell'Avvocatura dello Stato<sup>64</sup>, non è prevista una conferenza di servizi né

---

<sup>63</sup>Cfr.. P.A. De Santis, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, cit.; S. Oggianu, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali*, cit., 28.

<sup>64</sup> Peraltro necessario in caso di transazione ai sensi dell'art. 239 d.lgs. n. 163/2006 solo se l'importo di ciò che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori concedono o rinunciano eccede la somma di € 100.000,00.

l'autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri. Anzi, la norma prevede espressamente che il ricorso allo strumento transattivo avvenga nel rispetto di ogni norma del codice civile. A ciò si aggiunge il fatto che l'accordo tra le parti ha i caratteri di una vera e propria negoziazione. Si prevede, infatti, che il dirigente competente, sentito il responsabile del procedimento, esamina la proposta di transazione formulata dal soggetto aggiudicatario, ovvero può formulare una proposta di transazione al soggetto aggiudicatario, previa audizione del medesimo<sup>65</sup>.

Un ulteriore profilo di diversità attiene agli effetti. Nella transazione ex art. 239 *cit.* gli effetti sono quelli tipici, estintivi e preclusivi, della transazione regolata in via generale dal codice civile. Nelle transazioni globali invece gli effetti sono anche costitutivi per l'impresa contraente. È prevista infatti la facoltà di utilizzare i terreni o i singoli lotti o porzioni degli stessi, in conformità alla loro destinazione urbanistica, qualora l'utilizzo non risulti incompatibile con gli interventi di bonifica del suolo e della falda, sia funzionale all'esercizio di un'attività di impresa e non contrasti con eventuali necessità di garanzia dell'adempimento evidenziate nello schema del contratto<sup>66</sup>.

Da ultimo, la diversità attiene alla disciplina dell'esecuzione del rapporto. Nella transazione di cui all'art. 239 del cod. contratti pubblici sono applicabili le norme previste dal codice civile. Nelle transazioni globali, la

---

<sup>65</sup> Si veda art. 239, 3° comma, d.lgs. n. 163/2006.

<sup>66</sup> Si veda art. 2 l. n. 13/2009.

legge prevede una particolare ipotesi di risoluzione per inadempimento, attuabile mediante l'esercizio di un diritto potestativo da parte della P.A. interessata.

Un punto centrale è rappresentato dalla cura dell'interesse pubblico legato alla tutela di un bene giuridico immateriale qual è l'ambiente, facente capo allo Stato, da bilanciare con il principio, comunitario e nazionale, dello sviluppo sostenibile. Ne consegue un ruolo preminente dei soggetti pubblici interessati rispetto alle imprese private interessate. Tale conclusione si ha sia se si raffronta la fattispecie della transazione globale ai contratti d'appalto e sia se si opera un confronto con la transazione prevista dal codice dei contratti pubblici.

Del resto, se non si formalizza l'accordo, le PP.AA. competenti sono libere di adottare tutti i provvedimenti amministrativi che ritengono di dover adottare nonché di azionare i rimedi giudiziali che l'ordinamento consente.

I ragionamenti sin ora svolti hanno a che fare con l'altro tema, e cioè il riparto di giurisdizione.

Nel nostro ordinamento, il riparto di giurisdizione è tuttora incentrato sul binomio libertà-autorità, dovendosi ricollegare la giurisdizione esclusiva e di legittimità del giudice amministrativo all'esercizio da parte della P.A. di poteri autoritativi.

La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 204 del 2004, ha affrontato e chiarito tali aspetti<sup>67</sup>.

In ragione della natura contrattuale della transazione di cui all'art. 2 *cit.*, il giudice naturale preconstituito per legge *ex art.* 111 Cost. è il giudice ordinario almeno per ciò che riguarda le controversie vertenti sull'interpretazione e/o esecuzione del contratto. Spetta, inoltre, alla giurisdizione del g.o. la decisione in ordine alle questioni concernenti la spettanza e la quantificazione del danno ambientale, nella veste di giudice civile ovvero di giudice penale, nell'ipotesi in cui si integri un illecito penale ed attraverso l'apposita azione civile nel processo penale.

Discorso diverso va fatto, invece, con riguardo alla fase prodromica alla stipula del contratto di transazione e che si conclude con l'autorizzazione dello schema di contratto da parte del Consiglio dei ministri su proposta del

---

<sup>67</sup> Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Giur. cost.*, n. 4-5, p. 2203, con osservazioni di F.G. Scoca, *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva*, *ivi*, p. 2209 e ss.; Lariccia, *Limiti costituzionali alla "discrezionalità" del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, *ivi*, p. 2220 e ss.

Si veda, in dottrina, Sanino, *Il nuovo riparto delle giurisdizioni "voluto" dalla Corte costituzionale*, II ed., Roma, 2005; Travi, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*, in *Foro it.*, 2004, I, p. 2598; Cerulli Irelli, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 820 e ss.; Villata, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 832 e ss.; Police, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, p. 974 e ss.

L'orientamento della Corte costituzionale è stato poi completato dalla sent. n. 281 del 28 luglio 2004 nonché dalla sent. n. 191 dell'11 maggio 2006 e n. 259 del 19 ottobre 2009 e n. 35 del 5 febbraio 2010. In queste ultime pronunce la Corte ha affermato che nelle materie di giurisdizione esclusiva spetta al g.a. conoscere anche i soli diritti soggettivi; una soluzione ripresa dal legislatore nel codice del processo amministrativo, d.lgs. 9 luglio 2010, n. 104, che all'art. 7, 1° comma, nel delimitare l'ambito della giurisdizione esclusiva del g.a., da un lato, ha ripreso il criterio sostanziale di riparto della giurisdizione fondato sulla categoria del potere e non su quella della funzione, allineandosi così all'impianto generale della sentenza n. 204/2004 della Corte costituzionale ed ha riprodotto la formulazione di cui all'art. 103 Cost.; dall'altro, ha eliminato "anche" con riferimento ai diritti soggettivi per riproporla con riferimento al carattere mediato dell'esercizio del potere.

In materia di risarcimento del danno ambientale, l'art. 316 del d.lgs. n. 152/2006 (cod. amb.) prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo nel caso in cui si intenda impugnare l'ordinanza ministeriale di cui all'art. 313 dello stesso codice.

Ministro dell'ambiente e con il controllo della Corte dei Conti, la cd. fase pubblicistica, ove gli atti sono espressione di un potere in senso lato di controllo previsto dall'ordinamento sull'iniziativa negoziale presa dalla P.A. Basti pensare alla necessità di richiedere il parere dell'Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), quello dell'Avvocatura dello Stato, all'autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri. Del resto, l'intera procedura che precede la stipulazione, mediante la previsione di una conferenza di servizi decisoria, a cui partecipano tutti i soggetti pubblici interessati è l'ulteriore conferma.

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo per la fase successiva alla stipulazione del contratto di transazione qualora la controversia abbia ad oggetto la questione di legittimità degli atti di autotutela eventualmente adottati dalla P.A., i cui effetti ricadono sul contratto, come ad esempio qualora sia adottato un provvedimento di annullamento dell'atto di autorizzazione alla stipula del contratto a seguito del diniego del visto da parte della Corte dei conti.

Permane la giurisdizione del g.a. nei casi in cui la P.A. decida di procedere ai sensi del titolo III della parte VI del cod. amb., adottando l'ordinanza ivi prevista. In questo caso, l'impresa destinataria del provvedimento potrà adire il Tribunale amministrativo competente per chiedere l'annullamento dello stesso provvedimento e qualora siano ravvisabili vizi di legittimità.

Infine, quanto ai rapporti tra illecito ambientale e finanza pubblica, l'art. 2 del d.l. 208/2008 non fornisce ulteriori elementi e criteri di quantificazione del danno ambientale da utilizzare, oltre che nella transazione, nei procedimenti giudiziari o amministrativi, ma si limita ad indicare le modalità di riutilizzo delle somme scaturenti dalla transazione.

L'art. 317, comma 5°, del cod. amb. stabilisce che le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, entro sessanta giorni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a un fondo di rotazione istituito nell'ambito di un'apposita unità allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione e, in quest'ultimo caso, nella misura del 10% della spesa, una serie di interventi in campo ambientale. L'art. 2, comma 7°, della l. 13/2009 nello stabilire, così come la disposizione del cod. amb. sopra citata, che i proventi di spettanza dello Stato derivanti dalla transazione a titolo di risarcimento del danno ambientale siano versati all'entrata del bilancio statale allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente, opera una distinzione fra le transazioni che hanno ad oggetto, oltre il risarcimento monetario del danno ambientale, anche oneri di bonifica e ripristino dello *status quo ante* ovvero quelle che hanno ad oggetto prestazione di carattere soltanto pecuniario, specificando le modalità di determinazione della destinazione dei proventi.

Nel primo caso, i proventi della transazione sono versati all'entrata del bilancio statale e utilizzati per finalità previamente individuate con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il MEF; nel secondo caso, invece, bisogna distinguere le somme introitate a titolo di risarcimento del danno ambientale la cui destinazione viene definita con il decreto del Ministro dell'ambiente, dalla quota di proventi “diversi” le cui modalità e finalità di utilizzazione sono stabilite negli strumenti di attuazione.

È evidente lo stretto nesso intercorrente tra illecito ambientale e finanza pubblica<sup>68</sup>.

La definizione normativa di danno ambientale introdotta dalla l. 349/1986, inteso non già come danno erariale bensì come figura tipizzata di responsabilità aquiliana, ha circoscritto il ruolo della Corte dei Conti nella tutela dell'ambiente<sup>69</sup> all'esercizio della funzione giurisdizionale solo nelle ipotesi di danno indiretto in cui autore dell'illecito ambientale è un dipendente della P.A., come, ad esempio, nella ipotesi di omessa vigilanza o omessa attivazione dei poteri repressivi. Ciò non toglie che la Corte dei Conti, nell'esercizio dei propri poteri, effettui il controllo di legittimità sul contratto di transazione, in base alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

---

<sup>68</sup>Si veda Corte dei Conti, sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in *Foro amm.*, 1981, I, p. 975, che, già prima dell'emanazione della l. n. 349/1986, attribuisce la giurisdizione in materia di danno ambientale al giudice ordinario attraverso il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno ambientale, ritenuto come una fattispecie speciale di danno erariale.

<sup>69</sup>Cfr. art. 313, 6° comma, d.lgs. n. 152/2006.

Inoltre, in materia di transazioni globali ambientali non è escluso che si possa determinare un danno erariale riconducibile alla condotta del pubblico dipendente connotata da dolo o colpa grave, la cui giurisdizione appartiene sempre alla Corte dei conti.

## **7. Ulteriori considerazioni**

La transazione ambientale introdotta dall'art. 2 del d.l. n. 208 del 2008, quale procedura alternativa di risoluzione delle controversie finalizzata a garantire una effettiva e più efficace tutela dell'ambiente, pur presentando indubbi vantaggi in termini di spesa e di tempi di definizione del procedimento – consente, infatti, di prevenire i tempi e gli oneri dell'azione risarcitoria in forma specifica o per equivalente patrimoniale (art. 311 T.U.A.) o dell'ordinanza ministeriale (art. 312 *cit.*) che, sino alla riforma, hanno costituito gli strumenti per il ripristino ovvero il risarcimento del danno ambientale – fornisce una parziale attuazione del principio “chi inquina paga” e non funge da deterrente delle condotte inquinanti, in ossequio ai principi di prevenzione e precauzione.

La causa di questa parziale inefficacia è da ascrivere principalmente alla devoluzione di quasi tutte le competenze al Ministro dell'ambiente, causando un sovraccarico degli adempimenti consequenziali e determinando la difficoltà dell'esercizio dell'azione risarcitoria soggetta al termine di

prescrizione di cinque anni *ex art. 2947 c.c.*<sup>70</sup> ovvero della tempestiva adozione dell'ordinanza ripristinatoria soggetta ad un termine di decadenza di due anni<sup>71</sup>, nonché l'esposizione del Ministro dell'ambiente sia all'azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti, sia alle azioni dei denunciati per silenzio-inadempimento o per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure previste<sup>72</sup>.

Inoltre, la c.d. “richiesta di intervento” introdotta dall'art. 309 d.lgs. n. 152/2006, che attribuisce un potere di impulso alle autonomie locali, alle associazioni di protezione ambientale riconosciute, alle persone fisiche e giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che comunque vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo alle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, non ha inciso sulle disfunzioni derivanti dalla concentrazione delle competenze in capo al Ministro dell'ambiente.

Il ruolo attribuito alle Regioni, agli Enti locali ed alle associazioni ambientaliste è meramente ancillare rispetto a quello del Ministro dell'ambiente<sup>73</sup>.

Il rapporto Stato-Regioni-Enti locali in materia di tutela del danno ambientale, come disciplinata dalla parte VI del Codice dell'ambiente,

---

<sup>70</sup> Ai sensi del comma 1 dell'art. 2947 c.c. “*Il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato*”.

<sup>71</sup> A. Di Martino, *Il “nuovo” danno ambientale. Note minime*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), secondo cui la previsione di un termine decadenziale per l'emanazione dell'ordinanza rappresenta “*una novità nel nostro ordinamento giuridico che, invece, attualmente, impone l'adozione di simili misure fino a quando l'interesse pubblico lo richiede senza vincoli di tempo*”. Cfr. art. 313 d.lgs. n. 152/2006.

<sup>72</sup> Cfr. art. 309 d.lgs. n. 152/2006. Cfr. F. Scardina, *Sulla cd. transazione ambientale*, cit.

<sup>73</sup> Cfr. sul punto Trib. Venezia, sez. III<sup>a</sup>, sent. Del 5 aprile 2012, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

nonostante le intenzioni del legislatore<sup>74</sup>, si presenta impari e conferma una sorta di isolamento del Ministro dell'ambiente rispetto agli Enti territoriali<sup>75</sup>.

A ciò va aggiunto il ristretto ambito di applicazione dello strumento transattivo, circoscritto soltanto alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate ed al risarcimento del danno ambientale relative ai siti di interesse nazionale (c.d. SIN)<sup>76</sup> per i quali è attribuita competenza esclusiva al Ministero dell'ambiente.

Le ragioni della scelta di attribuire al Ministero dell'ambiente anche il compito di soprintendere la procedura transattiva sono dovute sia dal fatto che è l'unico soggetto competente ad intraprendere le iniziative per il ripristino-risarcimento del danno ambientale, sia dal fatto che il medesimo è l'unico legittimato agli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica, ripristino ambientale e attività di monitoraggio dei SIN<sup>77</sup>.

In definitiva, la natura pubblica della parte contraente incide parecchio sulla struttura dell'istituto della transazione disciplinato dal codice civile. Del

---

<sup>74</sup> Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 *quinquies* (Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione) e 299 del d.lgs. n. 152/2006, l'azione ministeriale deve svolgersi in collaborazione con le Regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo nel rispetto delle competenze delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali con applicazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

<sup>75</sup> Cfr. F. Scardina, *Sulla cd. transazione ambientale*, cit.

<sup>76</sup> Ai sensi dell'art. 252 del d.lgs. 152/2006, i SIN sono aree del territorio nazionale definite con decreto del Ministro dell'ambiente in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

<sup>77</sup> Cfr. art. 252 d.lgs. n. 152/2006.

In tale ipotesi, come evidenziato da T.A.R. Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1809, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 3298, il Ministero dell'ambiente può avvalersi, nell'ambito del procedimento di bonifica, ai sensi del comma 4 dell'art. 252, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, delle Regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati.

resto, la transazione ambientale si realizza all'interno di un procedimento amministrativo in cui gli interessi pubblici coinvolti si manifestano attraverso una Conferenza di servizi e l'azione dell'amministrazione deve tenere conto del parere e del controllo di organi tecnici deputati proprio a valutarne la rispondenza all'interesse pubblico ed ai principi costituzionali, primo fra tutti quello dell'art. 97 della costituzione.

Un'ultima riflessione circa la compatibilità della disciplina introdotta con l'art. 2 d.l.208/2008 con la direttiva europea n. 2004/35/CE del 21 aprile 2004. L'esame deve essere condotto tenendo conto dei considerando che precedono la normativa, dalla cui lettura ed analisi emerge che la prevenzione e la riparazione del danno ambientale contribuiscono a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale così come definiti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il principio basilare è quello “chi inquina paga”: *“il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale”* (considerando n. 2).

Conseguentemente, secondo il principio “chi inquina paga”, *“l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità*

*competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della minaccia imminente di tale danno” (considerando n. 18).*

Dal punto di vista del diritto europeo, vengono in rilievo due profili. Il primo è l'importanza del nesso di causalità tra soggetto agente e danno ambientale ai fini della configurabilità della responsabilità. Il secondo è l'importanza della prevenzione al fine di spingere gli operatori economici ad adottare misure idonee a ridurre al minimo i rischi ambientali. Tali principi debbono essere recepiti dagli Stati membri.

L'istituto della transazione ambientale, così come disciplinato dall'art. 2 d.l.208/2008 non rispetta pienamente il principio “chi inquina paga”, vigente nel diritto ambientale comunitario. Basti pensare, sotto il profilo soggettivo, al generico riferimento alle imprese interessate ovvero alla disattesa preferenza per il risarcimento in forma specifica rispetto al risarcimento per equivalente, con conseguente depotenziamento del principio della prevenzione del danno ambientale.

Inoltre, nella disciplina interna non ha trovato applicazione il considerando n. 25, secondo cui *“le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono*

*in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità ad organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva” ed il considerando n. 26, ai sensi del quale “le persone fisiche o giuridiche interessate dovrebbero essere legittimate ad avviare procedure di revisione delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente”.*

Infine, la stessa scelta di introdurre tale disciplina in un atto separato rispetto al Codice dell'ambiente collide con una visione omogenea ed europea.

## *Conclusioni*

L'indagine svolta ha cercato di trovare, anche nella materia della responsabilità ambientale, una prospettiva diversa dai tradizionali modi di tutela giurisdizionale attualmente vigenti e ricercando forme alternative di risoluzione delle controversie.

Si è dunque preso in esame il nuovo istituto della transazione ambientale, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 208/2008, convertito nella l. n. 13/2009, il tutto nell'ottica degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, con particolare attenzione alla materia trattata, e cioè quella ambientale, che indubbiamente presenta delle peculiarità.

Quando si parla di risoluzione alternativa delle controversie o, più correttamente, di strumenti non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, si intende riferirsi a tutti quegli istituti attraverso i quali si può raggiungere un risultato analogo a quello del processo di cognizione, e quindi si può produrre un effetto simile, se non addirittura identico, a quello della sentenza.

La nuova transazione in materia di danno ambientale, introdotta dall'art. 2 *cit.* rappresenta una procedura alternativa di risoluzione extragiudiziale del contenzioso relativo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate e al risarcimento del danno ambientale.

In virtù della recente innovazione legislativa, pertanto, l'art. 2, comma 1, nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in

sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale (cd. SIN), concede la facoltà al Ministero dell'ambiente di predisporre lo schema di contratto per la stipula di una o più transazioni globali, con una o più imprese interessate – pubbliche o private – in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica e di ripristino, nonché del danno ambientale di cui all'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (ora abrogato) e all'art. 300 del d.lgs. n. 152/2006, oltre agli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri Enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento.

È evidente il *favor* del legislatore verso un ampliamento dell'utilizzo del contratto di transazione, che, quanto agli effetti, comporta – come si è visto - l'abbandono del contenzioso pendente e la preclusione per ogni ulteriore azione risarcitoria.

La regolamentazione pubblicistica incide indubbiamente sulla garanzia della partecipazione e sulla convenienza del cittadino all'incontro contrattuale; oltre che sulla tutela dell'interesse dell'amministrazione, che mediante tale contratto deve essere realizzato.

Tuttavia, va considerato che l'attuazione di questo istituto presenta dei contrasti con i principi sottesi alla direttiva 2004/35/CE, in particolare con il principio di precauzione recepita nella Parte VI del Codice dell'ambiente, volta ad affermare che il responsabile del danno ambientale è obbligato in via prioritaria al ripristino della precedente situazione ovvero, in mancanza, a misure sostitutive e complementari di ripristino ambientale, o in ulteriore subordine al risarcimento per equivalente patrimoniale.

Il *favor* che incontrano i contratti di transazione nell'ordinamento interno, che si sostanziano in reciproche concessioni delle parti e dunque in un vantaggio per il responsabile dell'inquinamento, potrebbero condurre ad una sostanziale elusione della normativa comunitaria, qualora la transazione abbia come oggetto la sola prestazione patrimoniale del soggetto responsabile, e ciò senza che siano state percorse le vie privilegiate dell'ordinamento delle misure ripristinatorie dell'ecosistema deteriorato.

Sebbene la transazione introdotta dall'articolo in commento miri a garantire, oltre che una efficace tutela dell'ambiente ed il più celere riutilizzo delle aree inquinate, una riduzione dei costi ambientali intesi non solo come oneri di bonifica o ripristino, ma anche come spese amministrative e di giudizio, altrimenti gravanti sulla collettività, il circoscritto ambito oggettivo della sua applicazione non consente di raggiungere i più ambiziosi obiettivi di ridurre l'ormai sempre più frequente contenzioso in materia ambientale ed i costi che ne conseguono, se non nelle limitate ipotesi di inquinamento-contaminazione dei SIN, né quello di consentire la localizzazione dei compiti di tutela dell'ambiente<sup>78</sup>.

La stessa presenta anche alcune criticità sia dal punto di vista economico che normativo. Dal punto di vista economico, la transazione anziché essere utile strumento per contenere la spesa<sup>79</sup>, corre il rischio di

---

<sup>78</sup>Cfr. F. Scardina, *Sulla cd. transazione ambientale*, cit.; si veda altresì P.A. De Santis, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, cit.

<sup>79</sup>L'attenzione del legislatore a tale aspetto si evince dall'art. 2, comma 9, d.l. 208/2008, secondo cui "Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

diventare, in spregio al principio “chi inquina paga”, un vero e proprio strumento di commercializzazione del degrado ambientale<sup>80</sup>. Il timore è che tale strumento possa essere riservato a pochi operatori. Il soggetto “inquinatore” potrebbe avvantaggiarsi di una rilevante riduzione dei costi per sanzioni, risarcimento e spese di ripristino, addossando allo Stato tutti i costi ed i rischi derivanti dall'accordo transattivo, sebbene la transazione determini un risparmio di spesa, in quanto evita alla collettività di sostenere i costi ed i tempi della giustizia ordinaria.

È importante sottolineare che a carico del trasgressore l'onere ripristinatorio e risarcitorio è limitato al danno già prodotto, con esclusione, quindi, dei cd. danni futuri, causati dalla medesima condotta inquinante e che non sono agevolmente prevedibili ovvero che non costituiscono conseguenza diretta di quelli già manifestatisi<sup>81</sup>.

La stipula ed il successivo adempimento dell'accordo transattivo comportano l'abbandono del contenzioso pendente e precludono ogni ulteriore azione di rimborso delle spese per la bonifica ed il ripristino, nonché l'azione risarcitoria per il danno ambientale. C'è quindi il rischio che rimangano impuniti i danni ambientali prodotti a lunga distanza di tempo dal compimento

---

<sup>80</sup>Sul concetto di commercializzazione del degrado ambientale, cfr. N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p. 118.

<sup>81</sup> Secondo Corte Cass. civ., sez. III, 5 agosto 1997, n. 7215, in *Mass. Foro it.*, 1997, “E' ormai risalente l'indirizzo di questa corte (Corte Cass., 6 ottobre 1975, n. 3172) secondo il quale, non potendo la volontà di transigere attraverso il congegno dell'*aliquid datum ed aliquid retentum*, formarsi al di là di quanto, non essendo contemplato né contemplabile come danno futuro possibile, appartenga ad un ignoto futuribile e non possa come tale considerarsi controverso (in quanto difetterebbe altrimenti il requisito di un oggetto determinato o determinabile ai sensi dell'art. 1346 c.c.), i danni non ancora manifestatisi e non ragionevolmente prevedibili sono estranei alla transazione (o al giudicato) e possono essere richiesti successivamente al loro manifestarsi, quand'anche le parti abbiano fatto riferimento ai danni futuri (cfr. anche, a conferma di un orientamento non più modificato, Corte Cass., nn. 3903 del 1977 e 5576 del 1984)”.

della condotta inquinante. Ciò che viene risarcito è esclusivamente il danno intrinseco valutato sulla base dei costi necessari per ripristinare la situazione ambientale ovvero, in presenza di danni irreversibili, l'equivalente patrimoniale.

Dal punto di vista normativo, la transazione potrebbe preconstituire – eludendo il principio “chi inquina paga” – una strada alternativa per l'operatore che pone in essere la condotta inquinante nel convincimento di poter inquinare e poi pagare un importo ridotto. Sul punto, sarebbe opportuno prevedere adeguati strumenti che fungano da deterrente, come ad esempio l'obbligo per il trasgressore di costituire un deposito cauzionale di importo elevato al fine di attivare il procedimento transattivo oppure escludere la possibilità di accedere allo strumento transattivo in caso di recidiva, stabilire criteri univoci ed universali di quantificazione non solo economica del danno.

Vi è poi il problema dell'eccessivo accentramento delle competenze in capo al Ministro dell'ambiente, che continua a costituire un limite all'estensione dell'applicazione degli strumenti a tutela dell'ambiente, e devolvendo ai dirigenti maggiori competenze e poteri nell'azione a salvaguardia dell'ambiente.

Infine, sarebbe opportuno attribuire nuovamente alle Regioni ed agli Enti locali i poteri di azione per il risarcimento del danno ambientale quantomeno per quelli che si ripercuotono su circoscritti ambiti territoriali.

La soluzione potrebbe essere quella di attribuire all'istituto una portata residuale, coniugando le esigenze dello sviluppo sostenibile del territorio con la tutela del mercato e dell'attività di impresa.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Arbitrato, ADR, conciliazione*, Rubino, Sammartano (diretto da), Torino, 2009.
- AA.VV., *Il danno all'ambiente tra prevenzione e riparazione*, (a cura di) Nicotra I. e Salanitro U., Torino, 2010.
- AA.VV., *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, (a cura di) Pozzo B., Milano, 2005.
- AA.VV., *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, (a cura di) Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., Firenze University Press, 2008.
- Albamonte, *Danno ambientale nella L. 349/86*, in *Cons. Stato*, 1988, III.
- Alpa, Bessone, Gambaro, *Aspetti privatistici della tutela dell'ambiente: l'esperienza americana e francese*, in Aa.Vv., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, (a cura di) Gambaro, Milano, 1976.
- Alpa, *Nuove figure di responsabilità civile di derivazione comunitaria*, in *Resp. civ. e prev.*, 1, 1999
- Alpa, *Responsabilità civile e danno*, Bologna, 1992.
- Anile F., *Danno ambientale e decreto cd. "salva infrazioni". Commento all'articolo 5-bis, Dl 135/2009*, in *Edizioni ambiente*, n.169/2010.
- Arangio F., *La transazione*, Torino, 2004.
- Arcuri, Pardolesi, *Analisi economica del diritto*, in *Aggiorn.*, vol. VI, Milano, 2002.

- Barbierato D., *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009.
- Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, 5, 2006.
- Benozzo M., *La disciplina del danno ambientale*, in Germanò A. e altri, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2008.
- Bianca C.M., *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2012.
- Bigliuzzi Geri, *Quale futuro per l'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- BorgonovoRe, *Contributo allo studio del danno ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992.
- Bortolotti, *Attività preparatoria e funzione amministrativa. Contributo allo studio del procedimento nel diritto pubblico*, Milano, 1984.
- Calabresi, *Il costo degli incidenti. Analisi economico-giuridica*, trad.it., Milano, 1975.
- Caravita B., *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989.
- Caringella, De Nictolis, Poli, *Le ADR (alternative dispute resolution). Accordo bonario, arbitrato, conciliazione, transazione*, Roma, 2008.
- Castronovo C., *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.

- Castronovo C., *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in Nicotra I. e Salanitro U. (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010
- Castronovo C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006.
- Cavallo, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990.
- Cendon, Ziviz, *L'art. 18 della legge n. 349/86 nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, anno V, 1987.
- Centemeri L., *Ritorno a Seveso*, Mondadori, Milano, 2006.
- Cerulli Irelli V., *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004.
- Cerulli Irelli V., *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009.
- Chirulli P., Richter P.S., *Transazione (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIV, Milano, 1992.
- Civitarese Matteucci S., *Accordo di programma*, in *Enc. dir.*, Milano, 1999.
- Cocco, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, 1986.
- Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, III.

- Costanzo, Pellizzer, *Commentario breve al diritto dell'ambiente*, Padova, 2007.
- Costanzo, Verardi, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988.
- DeCupis, *La riparazione del danno all'ambiente: risarcimento o pena*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II.
- Dell'Anno P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 6, 2005.
- Del Prato, *Transazione (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Milano, 1992.
- De Marzo G., *Il risarcimento del danno ambientale nella legge finanziaria per il 2006*, in *Danno e resp.*, 2006.
- De Roberto, *La legge generale sull'azione amministrativa: la legge n. 241 del 1990 dopo le modifiche delle leggi 11 febbraio 2005, n. 15 e 14 maggio 2005, n. 80*, Torino, 2005.
- De Santis P.A., *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n.13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. Merito*, 11, 2012.
- Di Giovanni, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.
- Di Martino A., *Il "nuovo" danno ambientale. Note minime*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).
- D'Orta, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, anno XXXVII.

- Dragani V., Geremei A., *Dal danno ambientale al potere calorifico in discarica: il “salva infrazioni agisce a tutto campo”*, guida alla lettura del DL 135/2009, in *Edizioni ambiente*, n.169.
- Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984.
- Ferrari C., *Transazione II) Transazione della Pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXI, Roma, 1994.
- Ferri A., *Prospettive civilistiche e danno ambientale*, in *La resp. Civ.*, 2007.
- Fimiani P., *Il risarcimento del danno ambientale dopo la “legge salva infrazioni”*, in *Rifiuti*, 2010.
- Formentin L., *Transazione nel diritto amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIX, Torino, 1999.
- Forte, *Per una lettura alternativa dell'art. 844 del Codice civile*, in *Dir. e giur.*, 1976.
- Fracchia F., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Il Diritto dell'economia*, 3-4, 2009.
- Francario L., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la L. 349/1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- Franzoni M., *Il nuovo danno all'ambiente*, in *La resp. Civ.*, 2009.
- Franzoni M., *Introduzione all'economia del diritto*, Bologna 2003.
- Galgano F., *Giustizia civile e litigiosità*, in *Contratto e Impresa*, 1, 1993.
- Gambaro, Pozzo, *La responsabilità civile per i danni all'ambiente nella recente legislazione italiana: alcune note di comparazione giuridica e*

*analisi economica*, in Mattei, Pulitini (a cura di), *Consumatore ambiente concorrenza. Analisi economica del diritto*, Milano, 1994.

- Gazzoni F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2011.
- Giampietro F., *Codice dell'ambiente: l'(incoerente) attuazione dei principi ambientali in materia di bonifica e danno ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009.
- Giampietro F., *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006.
- Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/Ce e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006.
- Giampietro F., *La valutazione del danno all'ambiente: i primi passi dell'art. 18 L. 349 del 1986*, in *Foro amm.*, III, 1989.
- Giannini M.S., *Ambiente. Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- Giracca M., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, (a cura di) Ferrara R., 2006.
- Gitti, *L'oggetto della transazione*, Milano, 1999.
- Gorgoni, *Ripristino, bonifica, risarcimento in forma specifica: dei vari volti della riparazione del danno all'ambiente*, in *Il diritto civile tra principi e regole – Liber Amicorum per F.D. Busnelli*, I, Milano, 2008.
- Greco G.G., *Il danno all'ambiente tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ. prev.*, 2007.

- Greco G.G., *In tema di danno all'ambiente: mezzi di tutela e rapporto tra giurisdizioni. Un travaglio interpretativo*, in *Janus*, 2010.
- Greco G.G., *Mezzi di tutela e rapporto tra giurisdizioni. Un travaglio interpretativo*, *Janus*, 2, 2010.
- Greco, *Transazioni e pubblica amministrazione (problemi teorici e pratici)*, in Chiti, Mastragostino (a cura di), *Forme alternative di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione ed effettività della tutela*, Bologna, 2009.
- Krämer, *Polluter-Pays Principle in Community Law: The Interpretation of Article 130r of the EEC Treaty*, in *Focus on European Law*, London, 1997.
- Libertini M., *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Crit. Dir. priv.*, 1987.
- Lugaresi N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.
- Maccaroni M., *Il danno ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.
- Martino A., *Il nuovo danno ambientale*, in [www.Ambienteediritto.it](http://www.Ambienteediritto.it).
- Mastrodonato G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010.
- Mattei U., *Il modello di Common Law*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Mazzamuto, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18, L. 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- Meli M., *Il principio chi inquina paga nel codice dell'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2009.

- Meli M., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, 1989.
- Merusi F., *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007.
- Monateri, *La responsabilità civile*, Torino, 1998.
- Montanaro, *art. 252. Siti di interesse nazionale*, in Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Roma, 2009.
- Moscarini L., Corbo N., *Transazione I) Diritto Civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXI, Roma, 1994.
- Moscarini, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1990.
- Napolitano, Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.
- Napolitano, *Analisi economica del diritto*, in Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006.
- Oggianu S., *Adr in material ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *Janus*, 2010.
- Palazzo A., *La transazione*, in *Tratt. dir. priv.* diretto da Rescigno, Torino, 1986.
- Palazzo, *Transazione*, in *Digesto discipline privatistiche*, vol. XIX, Torino, 1999.

- Paolantonio, Police, Zito (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005.
- Pasqualini Salsa C., *Diritto Ambientale. Principi, norme e giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2009.
- Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.
- Patti, *La valutazione del danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1992.
- Pellegrini S., *La litigiosità in Italia: un'analisi sociologico-giuridica*, Milano, 1998.
- Police, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena, ma non è più esclusiva*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004.
- Ponzanelli, *La responsabilità civile - Profili di diritto comparato*, Bologna, 1992.
- Pozzo B., *Danno ambientale e imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996.
- Pozzo B., *Il danno ambientale*, Milano, 1998.
- Pozzo B., *La direttiva 2004/35/Ce e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010.
- Pozzo B., *La nuova direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. Giur. amb.*, 2006.
- Pozzo B., *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. di dir. dell'ambiente*, 2011.

- Pozzo B. (a cura di), *Seveso trent'anni dopo: percorsi giurisprudenziali, sociologici e di ricerca*, in *Diritto ed Economia dell'Ambiente*, Giuffrè, 2008.
- Prati L., *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente & Sviluppo* n. 7/2007.
- Prati L., *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile*, in Pozzo B., *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, 2002.
- Prati L., *L'accertamento delle responsabilità ambientali e le recenti decisioni della Corte di giustizia*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010.
- Prati L., *La criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del "codice dell'ambiente"*, in *Danno e resp.*, 2006.
- Prati L., *La ripartizione delle responsabilità ambientali all'interno delle organizzazioni imprenditoriali e dei gruppi societari*, in *Riv. giur. amb.*, 1998.
- Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadrimestrale di dir. dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2012.
- Rossi G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008.
- Salanitro U., *I criteri di imputazione della responsabilità ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1, 2011.
- Salanitro U., *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, 2005.
- Salanitro U., *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009.

- Salanitro U., *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. Dir. pubbl. europeo*, 2003.
- Salvi C., *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo*, in *Giur. it.*, 1980.
- Salvi G., *La tutela civile dell'ambiente alla luce del Testo Unico Ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007.
- Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico: strutture e tipi*, Milano, 1978.
- Scardina F., *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011.
- Serio, *Le immissioni nel fondo del vicino nell'esperienza giuridica inglese*, in *Rass. dir. civ.*, 1983.
- Spoto G., *I danni punitivi e il risarcimento del danno ambientale*, in *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, (a cura di) Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., *Firenze University Press*, 2008.
- StanzioneAutorino G., *Le ADR. Profili generali*, in [www.comparazioneDirittoCivile.it](http://www.comparazioneDirittoCivile.it).
- Sticchi Damiani S., *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica. Le iniziative comunitarie e del Consiglio d'Europa*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2003.
- Taddei G., *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *ambiente e Sviluppo*, 2009.

- Taddei G., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010.
- Tomei (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa: commento alla Legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Padova, 2005.
- Travi, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*, in *Foro it.*, 2004, I.
- Treves T., *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1994.
- Trimarchi T., *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987.
- Trimarchi T., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.
- Troisi C., *Autonomia privata e gestione dei conflitti*, Napoli, 2007.
- Verde G., *La giustizia italiana nel 2000*, in *Foro It.*, 2000, 2.
- Villata, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004.