

**SALUTE, AMBIENTE E INIZIATIVA ECONOMICA: TECNICHE DI
BILANCIAMENTO ED EFFETTIVITÀ DEI RIMEDI***

***HEALTH, ENVIRONMENT AND FREEDOM OF BUSINESS: BALANCING
METHODS AND EFFECTIVE REMEDIES***

Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 14, febrero 2021, ISSN: 2386-4567, pp. 748-793

* Il presente contributo, sebbene unitariamente concepito dai suoi autori, deve essere così suddiviso nelle sue parti: §§ I-VI sono da attribuire a Camilla Crea; §§ VII-X a Luca E. Perriello.

Camilla CREA
e Luca E.
PERRIELLO

ARTÍCULO RECIBIDO: 8 de octubre de 2020
ARTÍCULO APROBADO: 15 de noviembre de 2020

RESUMEN: Il bilanciamento tra tutela della salute, dell'ambiente e interessi economici – la produzione ma anche il lavoro – è di estrema complessità per le corti nazionali, europee e internazionali e, prima ancor per le istituzioni politiche. Una "scelta tragica" va compiuta. Il caso Ilva è il simbolo di un disastro ambientale che offre l'opportunità di affrontare diverse tematiche sensibili. La prima parte analizza i possibili metodi e i limiti del bilanciamento degli evocati diritti costituzionali nell'ordinamento giuridico italiano, basandosi sulla natura flessibile e dinamica della gerarchia dei valori. Inoltre, si esplora l'effettività delle tecniche di giustiziabilità in materia ambientale, in termini di accesso alla giustizia e di rimedi effettivi, sulla scia delle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La seconda parte si concentra sulle funzioni svolte dalla responsabilità civile nel reintegrare i pregiudizi quando nessuna prevenzione effettiva è possibile. Argomentando dalla prevenzione unilaterale degli incidenti e dall'irrelevanza dell'eccezione del rispetto dei permessi di inquinamento, si osserva che i danni ambientali "riflessi" devono essere risarciti attraverso una regola oggettiva di responsabilità. Lo scritto termina con alcune considerazioni di politica del diritto circa il modello più efficace per regolare i disastri ambientali.

PALABRAS CLAVE: Ilva; Cordella; CEDU; responsabilità ambientale; risarcimento del danno; reintegrazione specifica; nesso causale; inquinamento diffuso; permessi di inquinamento; disastri ambientali.

ABSTRACT: *Balancing health and environment against economic interests – production but also employment – is a big conundrum for national, European and international courts and politics. It seems a 'tragic choice' to deal with. The Ilva case is the symbol of an environmental disaster that offers an opportunity to delve into several sensitive issues. Part I will address, firstly, the possible methods and limitations of balancing constitutional rights in the Italian legal system, drawing on the flexible and dynamic nature of the hierarchy of legal values. Secondly, it will address the role of effective judicial protection of the right to health and environment, taking into consideration access to justice and effective remedies, as the European Court of Human Rights (ECHR) pointed out. Part II will focus on the role of civil liability in restoring damages where no effective prevention is feasible. While focusing on the unilateral prevention of accidents and the irrelevance of a regulatory compliance defense, the paper will contend that "reflected" environmental damages should be granted compensation through a strict rule of liability. Finally, the paper will articulate some policy remarks as to the most effective model to regulate environmental disasters.*

KEY WORDS: *Ilva; Cordella; CEDU; environmental liability; compensation for damages; reparation in kind; causation; diffuse pollution; pollution permits; environmental disasters.*

SUMARIO.- I. DIRITTI FONDAMENTALI, BILANCIAMENTO E TECNICHE DI GIUSTIZIABILITÀ. - II. L'AFFAIRE ILVA: STORIA INFINITA DI UN CONFLITTO SOCIALE, ECONOMICO E POLITICO. - III. SALUTE E AMBIENTE SALUBRE VS LAVORO E PRODUZIONE: IL PRIMO STEP DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA TRA FORMALISMO E RICERCA SURRETTIZIA DI EFFETTIVITÀ. - IV. POLITICITÀ DEL BILANCIAMENTO, LIMITI FORMALI E SOSTANZIALI: NIENTE DI NUOVO SOTTO IL SOLE?. - V. THE SECOND STEP: LE SCELTE STRATEGICHE DI BILANCIAMENTO E IL FOCUS MANCANTE SULLA EFFETTIVITÀ DEL SISTEMA DI TUTELA AMBIENTALE. - VI. L'INTERVENTO DELLA CORTE EDU E IL CASO CORDELLA: EFFETTIVITÀ DEI RIMEDI, VALORE DELLA PREVENZIONE E VALORE DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE. - VII. LA DISCUSSA RISARCIBILITÀ DEI DANNI AMBIENTALI "RIFLESSI". - VIII. L'IRRILEVANZA DEL RISPETTO DEI PERMESSI DI INQUINAMENTO: LA NATURA OGGETTIVA DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE "RIFLESSA". - IX. LA PROVA DEL NESSO CAUSALE NEGLI INQUINAMENTI DIFFUSI. - X. ALCUNE CONSIDERAZIONI DI POLITICA DEL DIRITTO SULLA REGOLAMENTAZIONE DEI DISASTRI AMBIENTALI: MEGLIO LA LEGISLAZIONE PUBBLICISTICA O LA RESPONSABILITÀ CIVILE?

I. DIRITTI FONDAMENTALI, BILANCIAMENTO E TECNICHE DI GIUSTIZIABILITÀ.

Gli scenari del diritto che si aprono al futuro ("il futuro del diritto", che non è "il diritto del futuro") poggiano sulla storia e sui fatti, su ciò che è stato e che è alla luce della esperienza giuridica maturata e ancora in atto¹. Uno di questi scenari, una delle *res novae* è la progressiva primazia dei diritti umani all'interno degli ordinamenti giuridici, tramite i processi di costituzionalizzazione nazionali, europei e sovranazionali. Centrale è la tutela dei diritti umani, ossia di quei beni e interessi fondamentali collegati alla persona nella varietà e molteplicità delle sue espressioni; centrale è, conseguentemente, il bilanciamento tra principi/valori talvolta in conflitto, l'argomentazione e il *legal reasoning* che consente di giustificare la soluzione adottata dall'interprete.

Invero, per interpretare e applicare i diritti umani bisogna far ricorso sia ad un insieme complesso di dottrine politiche e morali fortemente dibattute, sia a giudizi empirici, spesso anch'essi controversi, fondati sulla tecnica e sulla scienza.

¹ VIOLA, F.: "Il futuro del diritto", *Persona y derecho*, 2018, p. 9.

• Camilla Crea

Professore associato di Diritto privato nell'Università degli Studi del Sannio. E-mail: camilla.crea@unisannio.it

• Luca E. Perriello

Ricercatore di Diritto privato nell'Università Politecnica delle Marche. E-Mail: l.perriello@univpm.it

Non è piú soltanto una questione di ricerca del significato di un testo giuridico. Interpretazione è necessariamente argomentazione, costruzione di un ordine il piú possibile coerente e solido di motivazioni, considerando le ragioni dei fatti e dei valori.

L'itinerario è assai complesso: pluralismo dei principi/valori² non soltanto nazionali ma contenuti in molteplici testi sacri; interpretazione/argomentazione che richiede normalmente un bilanciamento (“*between ‘constitutional’, ‘fundamental’, or ‘human’ rights – and between these rights and competing public interests*”³); pluralità di corti e di decisioni che mettono in crisi i tradizionali criteri di competenza e gerarchia⁴ strutturando, invece, rapporti “eterarchici” continuamente da definire. La complessità trova una sua sintesi perfettibile nella esigenza di effettività del diritto nazionale, europeo, internazionale e degli stessi diritti umani⁵. La grammatica discorsiva dei diritti umani impone il passaggio dalla mera giustificazione ed enunciazione formale alla effettività della protezione, delle tecniche di giustiziabilità⁶ e dei rimedi, giusti perché ragionevoli, proporzionati e adeguati agli interessi emergenti nel caso concreto. Giustificare senza tutela apre al rischio di utilizzi distorti e persino egemonici di tali diritti da parte delle istituzioni legittimate a tutelarli.

Alla luce di tali premesse, si cercherà di affrontare il tema della tutela del diritto alla salute e ad un ambiente salubre, partendo da un noto caso italiano di disastro ambientale che ha riguardato l'acciaieria Ilva ed è stato ed è oggetto di molteplici e assai controverse decisioni. La narrativa del caso Ilva tocca gli equilibri politico-istituzionali, sempre piú dinamici e di difficile definizione, tra legislazione e giurisdizione (*jurisdictio vs legislatio*) e tra ragioni economiche – ancorate ad

- 2 Nella molteplicità di contributi cfr. ZAGREBELSKY, G.: *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992; LUCIANI, M.: “Corte costituzionale e unità nel nome dei valori”, in ROMBOLI, R. (a cura di): *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 170-178; BIN, R.: *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; PINO, G.: “Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi”, *Ragion pratica*, 2007, pp. 219-276; MORRONE, A.: *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.
- 3 GREER, S.: “Balancing” and the European Court of Human Rights: A Contribution to the Habermas-Alexy Debate”, *Cambridge Law Journal*, 2004, 63(2), pp. 412-434. Piú ampiamente *vid. infra* note 23-27.
- 4 FEMIA, P.: “Decisioni non gerarchizzabili, riserve testuali, guerra tra Corti. Con un (lungo) intermezzo spagnolo”, in MEZZASOMA, L., RIZZO, V. e RUGGIERI, L. (a cura di): *Il controllo di legittimità costituzionale e comunitaria come tecnica di difesa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 105 ss.
- 5 MAGRASSI, M.: “Effettività e inviolabilità dei diritti tra garanzie costituzionali e diritto vivente”, *Pòlemos*, 2009, pp. 9-26; in generale, sul principio di effettività del diritto privato, VETTORI, G.: “Effettività delle tutele (diritto civile)”, *Enciclopedia del diritto*, Ann. X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 381-406; NAVARRETTA, E. (a cura di): *Effettività e “drittewirkung”. Idee a confronto. Atti del convegno (Pisa, 24-25 febbraio 2017)*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018; con riguardo alla tutela giurisdizionale *vid.* ORIANI, R.: *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008; PAGNI, I.: “La giurisdizione tra effettività ed efficienza, analizzando il rapporto tra effettività ed efficienza”, *Diritto processuale amministrativo*, 2015, pp. 401-431 che analizza il complesso rapporto tra effettività ed efficienza; LIBERTINI, M.: “Le nuove declinazioni del principio di effettività”, in GRISI, G. (a cura di): *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2019, p. 21.
- 6 BOBBIO, N.: *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

approcci neoliberalisti – da una parte, e solidarismo e personalismo correlato a percorsi di “ecologia” del diritto e di giustizia sociale, dall'altra.

Il caso costituirà il filtro per analizzare: a) il delicato tema del bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti; b) i profili dell'effettività della tutela del diritto alla salute e ad un ambiente salubre, nelle due varianti, fortemente correlate, dell'accesso alla giustizia ma anche del diritto ad una misura/rimedio appropriato, così come intese dalla Corte europea dei diritti umani; c) infine, i *remedies*, in particolare nell'ambito del *private law* e della disciplina dei *torts*. La base del ragionamento è in ogni caso duplice e si fonda, da un lato, sulla consapevolezza che l'unica vera via per proteggere davvero la persona umana è quella di “prevenire” la lesione dei suoi diritti fondamentali, a partire dal diritto alla salute; dall'altro, sulla idea di sostenibilità – quale nuovo paradigma postmoderno del costituzionalismo “ecologico” contemporaneo – che esprime, nella solidarietà intergenerazionale un obiettivo di valore⁷, un dover essere universale.

II. L'AFFAIRE ILVA: STORIA INFINITA DI UN CONFLITTO SOCIALE, ECONOMICO E POLITICO.

Il caso Ilva si sviluppa secondo una sequenza di eventi piuttosto complessa. L'acciaieria è sempre stata una delle pietre miliari dell'economia italiana. Fondata nel 1965 dall'IRI, una società controllata dallo Stato, è stata poi privatizzata nel 1995. Le problematiche ambientali legate all'attività industriale dello stabilimento sono da tempo note alle istituzioni e si sono progressivamente aggravate per la mancanza di investimenti e concrete azioni di bonifica.

Già nel 1997 il Governo italiano aveva dichiarato l'area dello stabilimento “ad alto rischio ambientale”, ma il potere politico ha continuato ad ignorare la gravità della situazione. Lo scenario comincia a mutare in corrispondenza di nuovi itinerari europei incentrati sulla riconosciuta centralità della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile, e sui principi di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”, recepiti anche all'interno dell'ordinamento nazionale⁸. La Corte di Giustizia

7 EKELI, K.S.: “Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations”, *Ratio Juris*, 2007, 3, p. 378; BOSSELMANN, K.: *The Principle of Sustainability: Transforming law and governance*, 2^a ed., Routledge, New York, 2017; PORENA, D.: *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; per uno sguardo comparativo sulla locuzione di sostenibilità (non soltanto ambientale) e sulle difficili modalità di attuazione di un concetto così elastico, *vid.* GROPPI, T.: “Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro”, *Diritto pubblico europeo comparato*, 2016, 1, p. 43; il tema si colloca all'interno di una visione ecologica del diritto (e della scienza), quale sistema che comunica con gli altri sistemi; ciò è possibile superando il cortocircuito innescato nella *western legal culture* dal paradigma meccanicistico e dal positivismo giuridico di impianto formalista [CAPRA, F. e MATTEI, U.: *The Ecology of Law. Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland (CA), 2015].

8 DI COSIMO, G. (a cura di): *Implementing EU Environmental Law in Italy*, Eleven International Publishing, The Hague, 2013; PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014.

nel 2011⁹, a seguito di un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione europea, ha condannato l'Italia per inadempimento alla Direttiva 2008/1/EC in materia di "Integrated pollution prevention and control" (IPPC). Tale direttiva obbliga le industrie con un elevato potenziale inquinante a dotarsi della c.d. Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e, dunque, a seguire una procedura di autorizzazione basata su *standard* minimi da rispettare¹⁰.

Parallelamente, a livello nazionale, le corti locali hanno avviato un numero significativo di processi, tra gli altri, per inquinamento di aria e suolo, disastro ambientale, contaminazione delle acque, violazione di obblighi di informare i lavoratori dei rischi ambientali, danno ai beni pubblici. Così, nel 2012, dopo una serie di poco fruttuose negoziazioni con la proprietà, i giudici hanno disposto il sequestro dell'impianto che all'epoca contava oltre 15.000 dipendenti¹¹.

L'emergenza ambientale, derivante da una attività pericolosa (tale è la produzione di acciaio) viene, in prima battuta, gestita dal potere giudiziario, di fronte all'inerzia del potere esecutivo, ossia delle istituzioni governative sia centrali, sia locali. L'emergenza non è tuttavia soltanto ambientale, ma anche occupazionale: la decisione di sequestrare l'area ed interrompere l'attività dell'impresa non si limita infatti a gestire un presente irrimediabilmente compromesso, evitando il perpetrarsi dell'inquinamento, ma decide per il futuro¹², incidendo anche sul diritto al lavoro, un diritto sociale fondamentale nella Carta costituzionale italiana, il quale va bilanciato con la tutela della salute e dell'ambiente.

Il Governo italiano interviene rivendicando a sé il ruolo di decisore del bilanciamento, emanando una legge *ad hoc*, il c.d. decreto "salva Ilva"¹³ (il primo) il quale, da un lato, riconosce il particolare impatto dell'Ilva sull'economia nazionale in quanto stabilimento di "interesse strategico nazionale"; dall'altro, autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva e la commercializzazione dei prodotti per un periodo contingentato non superiore a 36 mesi.

Il conflitto tra valori di rilievo costituzionale trova un compromesso "formale" in regole che danno priorità all'occupazione ed alla produzione, purché siano

9 Corte giust., 31 Marzo 2011, C-50/10, *European Commission c. Italian Republic*, ECR 2011 I-00045, eur-lex.europa.eu.

10 Per una analisi dettagliata della vicenda, da ultimo vid. LUGARESÌ, N.: "Ilva: an Environmental Case", in JENDROŠKA, H. e BAR, M. (a cura di): *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Cambridge-UK, Intersentia, 2017, pp. 79, 81.

11 In senso critico sul potere di bilanciamento dei giudici in casi sensibili e di grande impatto sull'economia nazionale VIGANÒ, F.: "Il caso Ilva (e molto altro) nel nuovo numero della rivista trimestrale: editoriale", *Diritto penale contemporaneo*, 8 April 2013; nonché FERRARI, G.F.: "Italian Perspectives on the Judiciary", *International Journal for Court Administration*, 2019, 10(1), pp. 13-22.

12 ONIDA, V.: "Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente", *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 1494 ss.

13 Decreto Legge, 30 Novembre 2012, n. 207, convertito in legge 24 Dicembre 2012, n. 231.

rispettati alcuni requisiti contenuti AIA – autorizzazione rilasciata, in sede di riesame, dal Ministero dell'Ambiente – al fine di garantire la protezione della salute e dell'ambiente “sulla base delle migliori tecniche disponibili” (le c.dd. *Best Available Techniques*, in conformità alla direttiva 2010/75/UE).

Il conflitto sociale, in una “società del rischio” perennemente impreparata alla “normalità dei disastri”, acutizza il conflitto politico ed istituzionale. Il potere legislativo si è, in questo caso, sovrapposto al potere dei giudici, sospendendo l'efficacia delle misure di sequestro; ma, invertendo la prospettiva, attribuire ad un giudice l'ultima parola – in un caso che coinvolge interessi di una collettività e che richiede una attività valutativa assai complessa sembra rischioso. Meglio pretendere che sia il potere politico ed amministrativo ad occuparsi della prevenzione dei pericoli alla salute e all'ambiente e del contemperamento con interessi economici ed occupazionali.

Tra i due litiganti subentra un altro decisore, forse l'ultimo: la Corte costituzionale viene infatti chiamata a valutare la conformità a Costituzione delle disposizioni contenute nel decreto “salva Ilva”.

III. SALUTE E AMBIENTE SALUBRE VS LAVORO E PRODUZIONE: IL PRIMO STEP DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA TRA FORMALISMO E RICERCA SURRETTIZIA DI EFFETTIVITÀ.

La questione centrale – mettendo da parte la violazione del principio di separazione dei poteri palesata dalla vicenda¹⁴– è il bilanciamento operato dal guardiano nazionale della Costituzione e il giudizio di ragionevolezza.

La Corte costituzionale, infatti, si trova ad operare nel 2013¹⁵ una scelta che “appare” tragica, usando la simbolica espressione di Calabresi e Bobbit:

14 La presunta incostituzionalità del decreto salva Ilva è legata, infatti, anche al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché il decreto ha in sostanza reso nulla l'efficacia dei provvedimenti giudiziari già adottati, determinando una consistente violazione della separazione dei poteri. Su questi aspetti, tra i tanti, BIN, R.: “L'Ilva e il soldato Bandini”, *Diritto penale contemporaneo*, 7 Dicembre 2012, p. 5; MORELLI, A.: “Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali”, *Diritto penale contemporaneo*, 12 Dicembre 2012, pp. 7-11.

15 Cfr. Corte cost., 9 Aprile 2013, n. 85, *Foro italiano*, 2014, I, p. 441, in cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/85-2013.pdf; l'espressione usata nel testo è tratta da CALABRESI, G. e BOBBIT, P.: *Tragic Choices*, W.W. Norton & Co Inc., New York, 1978. TUZET, G.: “Does Economic Analysis of Law Need Moral Foundations; Comment on Chain”, *German Law Journal*, 14(8), 2013, pp. 1163-1170 ben evidenzia che “the tradeoff of state intervention and that of constitutional balancing stem from the same basic problem. The root of it lies in the impossibility of achieving incompatible goals and the necessity of striking a balance between them”. So, “the real problem of promoting social and economic rights” is that: “They cannot be realized all together and for free. Every right is in tension with some other and sometimes the tension becomes an open conflict; every amount of money or other resources used for one thing is not used for another. Therefore we have to make choices one way or another and I venture to think (but cannot argue here) that a case-by-case evaluation, considering every aspect of specific situations, is in this matter preferable to a general policy of promoting one kind of right over another”.

bilanciare valori tutti fondamentali nell'ordinamento costituzionale, e trovare un 'compromesso', o meglio una regola di gestione del conflitto assiologico.

I giudici di Taranto avevano sollevato una questione di costituzionalità di alcune disposizioni del decreto "ad Ilvam" perché avrebbero realizzato un bilanciamento irragionevole tra tutela della salute e dell'ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.) e libertà di iniziativa economica (art. 41 cost.). La legge, infatti, prevede una sorta di "immunità" per le attività illecite e pericolose dell'impresa, impedendo qualsiasi intervento inibitorio e prevedendo, al massimo, una sanzione pecuniaria nel caso in cui, nella prosecuzione dell'attività produttiva, l'azienda violi le indicazioni e i requisiti stabiliti nell'AIA. Il legislatore non ha, dunque, individuato un equilibrio, perché ha costruito un bilanciamento "ineguale"¹⁶ tra gli interessi in conflitto, ha sacrificato diritti fondamentali della persona che dovrebbe invece "prevalere" *tout court* sugli interessi economici (al lavoro e all'attività produttiva). La tutela del valore "persona" è, infatti, gerarchicamente al vertice dei valori dell'ordinamento costituzionale e dovrebbe escludere qualsiasi ponderazione con interessi di natura economica.

La Corte costituzionale dichiara la censura infondata sulla base di una serie di argomentazioni essenzialmente di coerenza formale¹⁷ del sistema: *in primis*, ritiene che la complessa procedura tecnica di autorizzazione (AIA) prevista nel decreto rappresenti la base del ragionevole bilanciamento effettuato dal legislatore. Si tratta infatti di "un provvedimento per sua stessa natura 'dinamico' in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente rivisto (in genere ogni cinque anni) al fine di implementare tecniche aggiornate ottenute attraverso la ricerca scientifica e tecnologica di settore". Esso, inoltre, è attuativo dei principi europei di protezione ambientale (prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione); si che rappresenta lo strumento attraverso il quale "la normativa intende trovare un equilibrio in merito all'accettabilità e alla gestione dei rischi derivanti dall'attività autorizzata"¹⁸.

La dinamicità riguarda anche l'impianto sanzionatorio: sul piano dei rimedi – e dunque della effettività della tutela della salute e dell'ambiente – i giudici costituzionali sottolineano che la legge sull'Ilva non limita le sanzioni; anzi le aggrava, poiché prevede una scansione graduale degli interventi (di vigilanza, monitoraggio,

16 LUCIANI, M.: "Sui diritti sociali", *Democrazia e diritto*, 1995, p. 560.

17 GENINATTI SATE, L.: "Caso Ilva: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)", *forumcostituzionale.it*, 13 Maggio 2013; VIVALDI, E.: "Il caso Ilva: la 'tensione' tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali", *federalismi.it*, 24 July 2013.

18 Corte cost., 9 Aprile 2013, n. 85, cit., ove si fa espresso richiamo alla direttiva europea sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (n. 1/2008), implementata in Italia con il Codice dell'ambiente (in particolare art. 29 *octies*). Ciò era vero nel 2013. Tuttavia, la disciplina è stata successivamente modificata (D.lgs. 46/2014) ampliando la durata del piano di riduzione delle emissioni a dieci anni invece di cinque, e così sollevando molteplici dubbi sulla concreta sostenibilità del sistema di *governance* ambientale adottato.

controllo e ispezione) che possono sfociare in sanzioni di crescente intensità a seconda della gravità della violazione.

In particolare, la specifica sanzione pecuniaria – pari al 10% del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalla società in caso di inosservanza dello IEP¹⁹ – non si sostituisce a quelle (civili, penali ed amministrative) già esistenti in materia, bensì si aggiunge, si cumula con queste ultime, in tal modo verificandosi un “aggravamento di responsabilità”, anziché un suo svuotamento.

In sostanza si riconosce che il procedimento-provvedimento tecnico previsto dalla legge limitando, circoscrivendo e indirizzando la prosecuzione dell'attività dell'impresa, è lo strumento di *governance* dei rischi ambientali adeguato a rendere certi rischi “accettabili”, dunque sostenibili in virtù del percorso di risanamento che traccia. Detto in termini giuridici le disposizioni normative realizzano un equilibrio ragionevole, anche se perfettibile, tra diritto alla salute (art. 32) e relativo diritto ad un ambiente sano, e il diritto al lavoro (art. 4), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dell'occupazione e il dovere delle istituzioni pubbliche di compiere tutti gli sforzi per tutelarlo.

Gli argomenti che giustificano il *legal reasoning* poggiano sulla presenza formale, all'interno dell'ordinamento giuridico, di disposizioni che garantiscano una protezione dei diritti potenzialmente lesi dalla attività inquinante dell'impresa: sanzioni e meccanismi di tutela dei diritti, rimedi formalmente esistenti e non esclusi dal decreto salva l'iva; correlato diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei loro diritti eventualmente lesi²⁰, in particolare richiedendo il risarcimento.

Rispetto al bilanciamento, si precisa che non esiste, nell'ordinamento giuridico italiano una gerarchia di valori predeterminata, né rigida, né statica, né assoluta, poiché tutti i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione sono reciprocamente connessi e vanno ponderati sistematicamente e non in maniera isolata. Non si può ammettere che un diritto diventi tiranno rispetto ad altri, perché la dignità della persona trova espressione nella pluralità di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

Pertanto, il diritto alla salute non può considerarsi sempre e comunque prevalente rispetto ad altri valori primari. “In quanto dinamico e non prestabilito, il punto di equilibrio deve essere valutato – dal Parlamento in fase legislativa e dalla Corte Costituzionale al momento del controllo – secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, in modo tale da non sacrificare il loro nucleo essenziale”.

19 Corte cost., 9 Aprile 2013, n. 85, cit. La Corte peraltro ha cura di sottolineare che, avendo natura amministrativa, il provvedimento può essere contestato con “tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa”.

20 Corte cost., 9 Aprile 2013, n. 85, cit.

Surrettiziamente, molto surrettiziamente, si riconosce che il compromesso tra i valori in conflitto (salute e ambiente vs lavoro/occupazione) – per il tramite dell'AIA e delle disposizioni contenute nel decreto “*ad Ilvam*”, che evitano il costo sociale della crisi occupazionale, consentendo la prosecuzione dell'attività dell'Ilva – non “è necessariamente il migliore in assoluto”. Anche se “è ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti”, tale equilibrio deve “presumersi ragionevole²¹”. La presunzione di ragionevolezza non è assoluta, ma relativa. La Corte espressamente dichiara che “qualora il processo di risanamento ambientale non avvenga nei tempi e nei modi stabiliti (...) sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo – e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze – di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche *in itinere*, le relative inadempienze”.

Nell'asserire la presenza di una gerarchia di valori mobile, la decisione della Consulta sembra porsi sulla scia di quanti ritengono che nelle moderne democrazie costituzionali l'unico vero principio da tutelare è il pluralismo come base fondativa della stessa attività di bilanciamento²² da parte dell'interprete; al contempo, il bilanciamento operato dalla Corte non ha funzione “*definitional*”²³, suscettibile di generalizzazione per casi futuri, ma resta un bilanciamento essenzialmente *ad hoc*, ossia riferibile allo specifico caso, senza pretese di prescrittività per il futuro.

IV. POLITICITÀ DEL BILANCIAMENTO, LIMITI FORMALI E SOSTANZIALI: NIENTE DI NUOVO SOTTO IL SOLE?

Il bilanciamento è sempre politico. L'avvento dello stato liberal-democratico, fondato su una Costituzione che si aggiunge alla legge, significa attribuire all'interpretazione una funzione costitutiva di norme giuridiche. Pertanto, il “compromesso politico parlamentare è solo un' ipotesi di bilanciamento”²⁴ che ben potrebbe essere confermata oppure sovvertita, se ritenuta irragionevole.

21 *Ibid.*

22 La teoria del bilanciamento incontra atteggiamenti ostili o invece simpatetici. Le due posizioni sono storicamente espresse nel dibattito tra Alexy e Habermas: ALEXY, R.: “Constitutional Rights, Balancing and Rationality”, *Ratio Juris*, 2003, 16, pp. 131-140; ID.: “On Balancing and Subsumption: A Structural Comparison”, *Ratio Juris*, 2003, 16, p. 433; HABERMAS, J.: *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. Rehg W., MIT Press, Cambridge, 1996, pp. 256-261; per la correlazione tra bilanciamento e superamento dell'impostazione giuspositivistica tradizionale v., la storica riflessione di ALEINIKOFF, T.A.: “Constitutional Law in the Age of Balancing”, *Yale Law Journal*, 1987, 96, p. 943; evidenzia la correlazione spesso presente tra logica del bilanciamento e neoformalismo KENNEDY, D.: “Two Globalizations of Law & Legal Thought”, *Suffolk University Law Review*, 2003, 36, p. 631; sulle affinità e sulle differenze metodologiche e di significato del bilanciamento nel discorso giuridico contemporaneo e nei differenti sistemi giuridici, a loro volta fondati su tradizioni e culture diversificate BOMHOFF, J.: “Balancing, the Global and the Local Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law”, *Hastings International & Comparative Law Review*, 2008, 31, pp. 555-586.

23 NIMMER, M.B.: “The Right to Speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy”, *California Law Review*, 1968, 56, p. 935.

24 MORRONE, A.: “Bilanciamento (Giustizia costituzionale)”, *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 186.

Non a caso, tale tecnica (sia essa dentro o fuori l'attività interpretativa) è sempre un Giano bifronte: può essere utilizzata come limite o come tecnica di espansione di diritti fondamentali. Ecco che diviene necessario il controllo.

Nel sistema tedesco, come noto, esiste – benché non manchino opinioni critiche²⁵ – la dottrina dell'ordinamento dei valori oggettivi (*objektive Wertordnung*²⁶) gerarchizzabili, per importanza e peso, in via generale ed astratta. In Italia, parte della letteratura sulla costituzione come assiologia aderisce alla teoria dei valori²⁷. L'indagine sui valori avviene tramite una interpretazione sistematica dei principi contenuti nel testo costituzionale; altre volte, l'indagine si pone come una sorta di conoscenza scientifica oggettiva, ma non è un'attività interpretativa. In ogni caso la pluralità dei valori individuati ha come conseguenza la delimitazione di un valore rispetto ad un altro o ad altri, perché nessun valore può espandersi in maniera illimitata. La logica è quella della flessibilità, del bilanciamento alla ricerca di un compromesso, il più giusto ma essenzialmente in riferimento al caso concreto²⁸ e sulla base della ragionevolezza come canone generale della interpretazione costituzionale.

Tuttavia, in ipotesi di collisione tra la vita, la dignità umana e i diritti fondamentali immediatamente espressione di essa, e interessi di natura economica e puramente efficientistica, si tende ad escludere qualsiasi bilanciamento, perché trattasi di entità non comparabili ed ontologicamente incommensurabili²⁹. L'iniziativa economica non è un valore, non ha alcuna funzione unificante della comunità politica³⁰.

25 Sul critico passaggio dallo Stato diritto allo stato di bilanciamento, e sui rischi che di mascherare scelte comunque politiche vid. LEISNER, W.: *Der Abwägungsstaat: Verhältnismässigkeit als Gerechtigkeit?*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997.

26 Per la teoria tedesca del bilanciamento alla luce della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* v., ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Verlag AG, Frankfurt am Main, 1986; tuttavia, per una recente critica, PETERSEN, N.: "Alexy and the 'German' Model of Proportionality: Why the Theory of Constitutional Rights Does Not Provide a Representative Reconstruction of the Proportionality Test", *German Law Journal*, 2020, 21(2), pp. 163-173; inoltre, GOERLICH, H.: *Wertordnung und Grundgesetz*, Baden-Baden, 1973; SCACCIA, G.: *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 264-291; SHEFOLD, V.D.: "Aspetti di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca", in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 122.

27 In via esemplificativa, e con differenti prospettive ed argomentazioni cfr. BALDASSARRE, A.: "Costituzione e teoria dei valori", *Politica del diritto*, 1991, pp. 639-658; LUCIANI, M.: "Corte costituzionale e unità nel nome dei valori", cit.; RUGGERI, A.: "Giurisprudenza costituzionale e valori", *Diritto pubblico*, 1998, pp. 1-33; MODUGNO, F.: "Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale", in AZZARITI, G. (a cura di): *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 51-81.

28 MODUGNO, F.: *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 99-100; BALDASSARRE, A.: "Costituzione e teoria dei valori", cit.

29 SUNSTEIN, R.: "Incommensurability and Valuation in Law", *Michigan Law Review*, 1993, 92, pp. 779-861.

30 In tal senso, testualmente, LUCIANI, M.: *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, pp. 67-68; Id.: "Economia nel diritto costituzionale", *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 373-385, con espresso riferimento al rapporto di subordinazione tra diritti economici e diritti sociali; AZZARITI, G.: "Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione", in PALAZZO, A. (a cura di): *L'interpretazione della costituzione alle soglie del XXI secolo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pp. 231-249, a p. 244; giunge alle medesime conclusioni, con riferimento al caso Ilva, sono PAMELIN, D.: "Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron", *costituzionalismo.it*, 10 Settembre 2017.

Inoltre, se è vero che la giurisprudenza costituzionale normalmente non opera sulla base di un ordine predefinito di valori, questo non significa che manchino coordinate, anche formali, del bilanciamento.

Vi sono schemi di ragionamento e di giudizio rintracciabili nelle stesse disposizioni costituzionali. *In primis* l'art. 41, comma 2 cost. sancisce che la libertà di iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con la dignità, la sicurezza e l'utilità sociale. La norma costruisce un ordine chiaro di preferenza, in caso di conflitto, dei diritti della persona rispetto a diritti "economici".

Tuttavia, nel caso Ilva, il *legal reasoning* dei giudici costituzionali ha considerato la tutela della salute e dell'ambiente in relazione non alle esigenze della produzione (l'Ilva era stata infatti dichiarata "stabilimento di interesse strategico nazionale") e dunque alla libertà di iniziativa economica³¹, bensì al diritto al lavoro, diritto sociale fondamentale all'interno della Carta costituzionale³², poiché fonda la stessa forma democratica dello Stato italiano.

Taluno ha parlato di esercizio neoliberista³³, di funzionalizzazione della persona alle ragioni del mercato evocando, non senza ambiguità, la tirannia dei valori di Carl Schmitt³⁴ poiché il lavoro, anche tramite l'argomento dell'emergenza occupazionale, è stato trasformato in mezzo di difesa della produzione dell'impresa.

Invero, la scelta in certo senso "strategica" dei parametri del bilanciamento ha semplicemente consentito alla Corte di allinearsi ad un'idea di bilanciamento consolidata da tempo.

Infatti, una volta escluso il limite al bilanciamento derivante da uno schema di giudizio esplicitamente contenuto in una disposizione costituzionale, la gerarchia si costruisce caso per caso, è dinamica e relativa. Ulteriori limiti al bilanciamento, presenti nella analisi della giurisprudenza costituzionale, sono individuati in concetti

31 *Ex multis*: Corte cost., 14 giugno 2001, n. 190, *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 1462; ma soprattutto Corte cost., 16 Marzo 1990, n. 127, *ivi*, 1990, p. 718, dove si afferma espressamente che il limite massimo di emissioni inquinanti – sia pur tenendo conto dei costi per l'impresa rispetto alla migliore tecnologia disponibile – non potrà mai intaccare "il limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente". L'ordine tra i valori è costruito in ogni caso sulla gerarchia contenuta nell'art. 41 cost.

32 SPEZIALE, V.: "Il 'diritto dei valori', la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee", *costituzionalismo.it*, 2019, 3, pp. 101-150.

33 Così, CIERVO, A.: "Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della corte costituzionale sul caso ILVA", *Questione giustizia*, 2014, pp. 125-138; BUCCI, G.: "L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali", in LUCHENA, G. e TEOTONICO, V. (a cura di): *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 96-97.

34 SCHMITT, C.: *Die Tyrannei der Werte*, in *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Kohlhammer, Stuttgart, 1967, pp. 37-62; *vid.* anche la terza edizione corretta: *Die Tyrannei der Werte*, 3. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 2011; per una convincente ricostruzione storico-critica del pensiero di Schmitt *vid.* FEMIA, P.: "Segni di valore", in RUGGIERI, L. (a cura di): *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 83-156.

assai elastici: i “principi supremi dell’ordinamento” e, soprattutto, il c.d. “contenuto essenziale”³⁵ dei diritti fondamentali specie se qualificati come “primari”, ossia espressione della persona umana, giacché in tal caso il limite del bilanciamento tende a convergere con il livello di inviolabilità di un diritto.

L’elasticità di questi concetti, tuttavia, crea delle semplici presunzioni “relative”, legate alle circostanze ed alle peculiarità del caso. Gli esiti sono quindi differenziati: talvolta, infatti, gli evocati limiti vengono utilizzati per escludere il bilanciamento; molto più spesso, invece, come la prima decisione sul caso Ilva, dimostra che la prevalenza di un diritto non è assoluta ma apre comunque ad una valutazione caso per caso. L’esito del giudizio è la costruzione di una regola del conflitto, di un ordine di interessi (con delle condizioni di operatività³⁶), secondo ragionevolezza e proporzionalità e senza intaccare – ossia comprimere eccessivamente – il “nucleo essenziale” del diritto sacrificato³⁷. Inoltre, con specifico riguardo al diritto alla salute ed all’ambiente, nella giurisprudenza costituzionale, pur essendo espressamente dichiarato come “fondamentale” (art. 32 cost.), da tempo è oggetto di temperamenti, specie in periodi di “normalità” delle crisi e delle emergenze, tanto da essere collocato nella discutibile categoria dei diritti finanziariamente condizionati rispetto all’equilibrio di bilancio dello stato.

V. THE SECOND STEP: LE SCELTE STRATEGICHE DI BILANCIAMENTO E IL FOCUS MANCANTE SULLA EFFETTIVITÀ DEL SISTEMA DI TUTELA AMBIENTALE

Il disastro ambientale non si arresta. Il Governo continua ad emettere decreti a favore dello stabilimento Ilva, legittimando la prosecuzione dell’attività produttiva nonostante il permanere delle emissioni inquinanti. Continuano le omissioni, i mancati interventi di risanamento, i processi e le inchieste. L’acciaieria viene sottoposta ad una procedura di amministrazione straordinaria, e poi ceduta a nuovi proprietari.

35 Il contenuto minimo o essenziale è molto simile al *Wesensgehaltgarantie* tedesco, dove il concetto è previsto in una specifica norma (art. 19, co. 2 *Grundgesetz*). Per una brillante analisi del tema *vid. SCACCIA, G.: Gli strumenti di ragionevolezza*, cit., p. 372; nella prospettiva ermeneutica, a favore di un ordine gerarchico “mobile” tra valori GUASTINI, R.: *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 230.

36 “L’equilibrio raggiunto nell’AIA non è necessariamente il migliore in termini assoluti – in quanto è del tutto possibile che le opinioni possano divergere circa i mezzi più efficaci per raggiungere i risultati desiderati – ma deve essere ritenuto ragionevole, tenuto conto delle garanzie poste in essere dall’ordinamento giuridico in materia di: coinvolgimento degli organi tecnici e del personale competente; individuazione delle migliori tecniche disponibili; partecipazione di diversi organismi e persone alla procedura preparatoria e natura pubblica della fase decisionale, che consente ai privati e alle comunità di far conoscere il proprio punto di vista attraverso canali politici o addirittura giuridici qualora gli aspetti siano ritenuti illeciti”. (Corte cost., 9 Aprile 2013, n. 85, cit.).

37 MORRONE, A.: *Bilanciamento (Giustizia cost.)*, cit., p. 197.

Tutto cambia, ma nulla è cambiato. La situazione in Italia rimane la stessa, mentre in Europa cresce l'allarme con ulteriori procedure di infrazione³⁸ e con il ricorso alla Corte europea dei diritti umani da parte di cittadini italiani, al fine di accertare la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (artt. 2 e 8 CEDU)³⁹.

La Corte costituzionale è chiamata nuovamente a pronunciarsi⁴⁰. Questa volta, però, il giudizio di legittimità delle nuove norme⁴¹ – che nella sostanza reiterano temporalmente gli effetti del primo decreto “*ad Ilvam*” (prosecuzione dell’attività nonostante l’ordine di sequestro) – muove da un fatto, un evento diverso: la morte di uno dei lavoratori.

L’idea di bilanciamento emersa nella prima sentenza viene formalmente riconfermata: la gerarchia tra valori costituzionali è mobile e non predeterminata; nessun diritto fondamentale è assoluto, né può prevalere incondizionatamente ed aprioristicamente su altri perché tutti i diritti fondamentali, nel loro insieme, costituiscono espressione della dignità della persona.

Le ragioni che fondano la declaratoria di incostituzionalità vengono individuate nella circostanza che la nuove norme consentivano la prosecuzione dell’attività di produttiva sulla base di un piano di risanamento predisposto esclusivamente dalla società privata (Ilva) senza alcun coinvolgimento di altri attori privati o pubblici; inoltre il piano di risanamento aveva un contenuto non sufficientemente definito risultando, in particolare, privo di qualsiasi riferimento alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione, nonché privo di effettive misure di controllo e ispezione da parte delle autorità pubbliche.

In questo caso la scelta diventa meno tragica, perché più semplice da giustificare sulla base di parametri formali. Gli interessi in conflitto non sono la salute e l’ambiente rispetto al lavoro ed all’occupazione, ma la salute dei lavoratori e la libertà di iniziativa economica. L’art. 41, come precisato, stabilisce un chiaro ordine di preferenza tra valori: la libertà di impresa e l’autonomia privata hanno

38 La procedura di infrazione n. 2013/2177 è stata avviata dalla Commissione Europea contro l’Italia per la violazione della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/EU) e della direttiva c.d. Seveso III (2012/18/EU) sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose.

39 Corte eur. dir. uomo, 24 gennaio 2009, *Cordella and Others c. Italy*, in [hudoc.echr.coe.int](#).

40 Corte cost., 23 Marzo 2018, n. 58, *Foro italiano*, I, 2018, p. 1073. Tra i vari commenti *vid. FREGA, S.*: “L’Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)”, in [consultraonline.it](#), 2018/II, pp. 468-472; in particolare, valorizzano la preminenza del diritto alla salute AMENDOLA, G.: “Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?”, *Questione Giustizia*, 2018 e GUARNIER, T.: “Della ponderazione di un ‘valore primario’. Il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale”, *Diritto e società*, 2018, p. 175.

41 Cfr. Art. 3, Decreto Legge, 4 Luglio 2015, n. 92, “Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività d’impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” (GU Serie Generale n. 153, luglio 2015).

precisi limiti assiologici e conformativi (i.e. sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale⁴²) che assegnano prevalenza chiara alla tutela della persona.

Inoltre, nel caso oggetto del secondo giudizio, il diritto al lavoro assume un peso diverso: da parametro strumentale (mezzo) per sostenere le esigenze della produzione (fine) contrapposto al diritto alla salute, diviene parametro per rafforzare sè stesso e la salute, poiché un vero diritto al lavoro non può esistere se non in condizioni di sicurezza e incolumità ambientale. Lavoro e salute si pongono come valori complementari, non contrapposti⁴³: volti della dignità e della sicurezza dell'uomo-lavoratore.

Tutto ciò consente di giustificare una conclusione diversa del giudizio. La norma è dichiarata incostituzionale dal momento che "il legislatore ha finito per privilegiare eccessivamente l'interesse a continuare l'attività produttiva, trascurando del tutto i diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 della Costituzione), il cui corollario inscindibile è il diritto a lavorare in un ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 della Costituzione)⁴⁴".

Tuttavia, le affermazioni dei giudici non esprimono una differente opinione sul metodo e sugli esiti del bilanciamento tra diritti costituzionali parimenti fondamentali. La valorizzazione dello schema di giudizio e di un ordine di valori contenuto in una esplicita disposizione costituzionale dimostrano che il *legal reasoning* rimane ancorato ad argomenti di coerenza formale all'interno dell'ordinamento e in linea con la costruzione di un bilanciamento senza gerarchie rigide. Tutti i diritti fondamentali, persino la salute e dunque la vita umana, restano suscettibili di un compromesso purché ragionevole e proporzionato. Si tratta di una scelta di continuità con i propri precedenti: si riconferma il passato nonostante non mancassero ragioni, forse, per superarlo o rovesciarlo⁴⁵.

42 SANTONASTASO, F.: "Tutela della salute, tutela dell'ambiente ed evoluzione della 'governance' nelle imprese di interesse strategico nazionale (il caso Ilva); un'applicazione dell'art. 41 Cost. per uno 'statuto d'impresa'?", *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2014, p. 204. Diritto alla salute e diritto all'ambiente sono ontologicamente correlati. La loro valutazione unitaria consente di individuare come obiettivo di valore non soltanto la mera incolumità fisica, ma la sicurezza fisio-psichica (LUCIANI, M.: *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 141, 195). Ne deriva che la sicurezza, e la sicurezza dei luoghi di lavoro è sempre un limite all'attività di impresa ed alla libertà economica (già CRISAFULLI, V.: "Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi", *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 377).

43 In questa direzione vid. DEIDDA, B. e NATALE, A.: "Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA. Uno sguardo d'insieme", *Questione giustizia*, 2014, p. 73; MELI, M.: "Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva", *Nuove leggi civili commentate*, 2013, p. 1018; da ultimo, per i riflessi laburistici, TOMASSETTI, P.: "Labor law and environmental sustainability", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2018, 40(1), pp. 61-88.

44 Corte cost., 23 Marzo 2018, n. 58, cit.

45 Le scelte di continuità e l'approccio conservativo della Corte costituzionale non significano però acquisizione di un effettivo ruolo politico (ZAGREBELSKY, G.: "La Corte in-politica", *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 280). Appare al contempo innegabile la funzione di razionalizzazione e correzione dell'indirizzo politico da parte dei giuridici costituzionali (RODOTA, S.: "La svolta 'politica' della Corte costituzionale", *Politica del diritto*, 1970, p. 43).

Ma soprattutto, la Corte oltre a circoscrivere il giudizio, non ricorre – né poteva, essendo un giudice delle leggi – ad un argomento fattuale di particolare evidenza: lo stato di inquinamento si era aggravato negli anni. Neppure si fa riferimento al dato che l'insieme delle disposizioni speciali emanate avevano legittimato il persistere del danno all'ambiente ed alla vita di cittadini e lavoratori senza possibilità di ricorsi giudiziari, senza rimedi effettivi. E l'effettività/ineffettività dei diritti fondamentali non può non tener conto della integrazione – pur complessa e ancora in itinere, con il contesto giuridico europeo, con il rapporto eterarchico tra alte Corti costituzionali ed europee⁴⁶ e i correlati rischi di "ridondanza giurisdizionale"⁴⁷.

VI. L'INTERVENTO DELLA CORTE EDU E IL CASO CORDELLA: EFFETTIVITÀ DEI RIMEDI, VALORE DELLA PREVENZIONE E VALORE DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE.

Mentre la politica italiana si interroga⁴⁸, anche in ragione del disastro dell'Ilva, sull'opportunità di creare una Autorità nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani, il conflitto tra decisori si sposta sul piano sovranazionale⁴⁹: un'altra Corte e su un nuovo ed ulteriore *Bill of rights*.

La Corte di Strasburgo, infatti, a seguito del ricorso di decine di cittadini italiani ha dichiarato la responsabilità dell'Italia per non aver adottato le misure amministrative e legali necessarie alla bonifica dell'area interessata e a fornire ai singoli un efficace rimedio interno; tutto ciò in violazione degli artt. 8 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁵⁰. Il *juste équilibre* tra interesse dei ricorrenti e interesse della società nel suo insieme ambiguamente costruito dalle istituzioni politiche e dalla Corte costituzionale italiana viene sostanzialmente cassato perché del tutto inadeguato, incapace di realizzare l'obiettivo di una concreta protezione dei diritti alla salute e all'ambiente salubre.

46 L'eterarchia definisce il rapporto tra istituzioni che producono regole/decisioni. Si contrappone alla gerarchia perché non si risolve tramite il criterio della competenza, ma anzi apre ad un rapporto complesso e non definito [FEMIA, P.: "Decisori non gerarchizzabili, riserve testuali, guerra tra Corti. Con un (lungo) intermezzo spagnolo", cit., p. 106 ss.]. Il concetto esprime l'esigenza del costituzionalismo moderno di confrontarsi con il moltiplicarsi dei poteri e dei decisori: sempre LUCIANI, M.: "Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico", *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 1643; già, PIZZORUSSO, A.: "La Corte costituzionale tra legislazione e giurisdizione", *Foro italiano*, V, 1980, c. 120.

47 COVER, R.: "The Uses of Jurisdictional Redundancy: Interest, Ideology, and Innovation", *William & Mary Law Review*, 1981, 22, p. 639.

48 LAJOLO DI COSSANO, F.: "L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia", *federalismi.it*, 5 Febbraio 2020 (analizzando le proposte di legge attualmente in discussione al Parlamento).

49 Corte eur. dir. uomo, *Cordella and Others c. Italy*, cit. Per un commento al caso anche alla luce della precedente posizione assunta dai giudici di Strasburgo nella vicenda *Smaltini c. Italia* vid. GUARNIERI, T.: "Ancora sul caso Ilva... sotto la lente della Corte di Strasburgo", *Diritto e società*, 2018, pp. 485-501.

50 LONGO, A.: "Cordella et al. *vid. Italy*: Industrial Emissions and Italian Omissions Under Scrutiny", *European Papers*, 2019, 4(1), Insight of 15 April 2019, pp. 337-343.

Invero, questi diritti sociali non sono esplicitamente presenti nella Convenzione; sono oggetto di tutela non in quanto tali, ma quali mezzi/strumenti di protezione di altri diritti umani in ogni caso individuali, quali il diritto alla vita (art. 2) ma, soprattutto, - come nel caso *Cordella* - al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), in linea con una prospettiva antropocentrica, e da tempo consolidata nella giurisprudenza di Strasburgo in materia di danni ambientali derivanti da attività pericolose⁵¹. Non ci sono, infatti, o non ci sono ancora, margini per sostenere una prospettiva realmente ecocentrica nella quale l'ambiente è visto come soggetto di diritto, sulla scia dei movimenti del quarto costituzionalismo e della *standing doctrine*⁵² (*acciones populares*).

Il *focus* di maggiore interesse del *legal reasonig* è l'ineffettività dei rimedi e, prima ancora, dell'accesso alla giustizia. L'argomento dell'effettività incide sul giudizio di bilanciamento. La valutazione del decisore sovranazionale, infatti, è concreta, pragmatica, e non teorico-astratta (come quella effettuata dalla Corte costituzionale italiana). L'obiettivo è valutare la dovuta diligenza delle autorità nazionali rispetto alla gravità dell'inquinamento, fermo restando che resta di competenza dello Stato membro – in base alla dottrina del margine di apprezzamento – la scelta delle misure adeguate da adottare.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo, come noto, è sussidiario rispetto alla tutela giurisdizionale interna a ciascuno stato. La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni⁵³ poggia sull'ipotesi che l'ordinamento nazionale offra un ricorso interno. Lo Stato perde questo 'privilegio' quando i rimedi domestici non sono efficaci (*futility rule*), alla luce di una indagine sul contesto normativo generale. L'apprezzamento della effettività del rimedio domestico in ogni caso prescinde

51 Corte eur. dir. uomo, *Cordella and Others c. Italy*, cit. Per una convincente analisi sul piano transnazionale si rinvia a KOTZÉ, L.J.: "In Search of a in International Law: Jus Cogens Norms", in KNOX, J. e PEJAN, R. (a cura di): *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 136-154. Per una comparazione tra evoluzione del sistema costituzionale italiano e di quello tedesco in materia di tutela ambientale (l'art. 20a, *Grundgesetz*, prevede peraltro un esplicito richiamo alle generazioni future: MURRAY, R.: *Private Property and Environmental Responsibility, A Comparative Study of German Real Property Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2007, p. 181) cfr. LUTHER, J.: "Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia", *Politica del diritto*, 1989, 4, p. 673; un tentativo di compromesso tra tendenza ecocentrica e antropocentrica, GUARNIER, T.: "Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale", PATERNO, M.P. (a cura di): *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 119.

52 L'*actio popularis*, come noto, legittima chiunque ad agire giudizialmente per la tutela di interessi diffusi quali la tutela dell'ambiente. Tale rimedio non è contemplato all'interno della Convenzione europea dei diritti umani, ma è presente in molteplici ordinamenti giuridici specie sudamericani. Per un documentato *sketch* comparato: BALDIN, S.: "Novità e criticità del costituzionalismo ecologico nell'area andina", *Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 2014, pp. 36-46. Sulla affinità del concetto con la *standing doctrine* (a partire dallo storico e provocatorio lavoro di STONE, C.D.: "Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Object", *Southern California Law Review*, 1972, p. 456) *vid.* KIRGIS, F.L.: "Standing to Challenge Human Endeavors at Could Change the Climate", *America Journal of International Law*, 1990, 84, p. 525; nonché CASSUTO, D.N.: "The Law of Words: Standing, Environment, and Other Contested Terms", *Harvard Environmental Law Review*, 2004, 28, p. 79.

53 Art. 35, comma 1 CEDU.

dall'esito giudiziale (se a favore o contro il ricorrente); rileva, invece, la concreta accessibilità del rimedio⁵⁴.

Lo scenario appare quasi apocalittico. Come già emerso nel caso Di Sarno⁵⁵ relativo alla gestione dei rifiuti in altra regione del Sud Italia, la violazione dell'art. 13 viene giustificata da una serie di argomenti che pesano sull'esito del giudizio e dimostrano le significative carenze sistematiche dell'ordinamento giuridico nazionale.

Emerge chiaramente che nessuno dei rimedi (civili, amministrativi, penali) esistenti è in grado di raggiungere l'obiettivo della bonifica ambientale: a) la legislazione italiana sull'Ilva ha previsto una serie di immunità penali e amministrative per gli amministratori ed i gestori della società e per i suoi futuri acquirenti; b) l'azione per il risarcimento del danno ambientale non può essere esperita dal singolo cittadino ma solo dal Ministero dell'ambiente⁵⁶; c) non esiste, in Italia, la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale.

Il giudizio è *tranchant*, ma allo stesso tempo contraddittorio. La centralità del principio di effettività e la funzione decisoria attribuita a tale principio consentono di calare le pratiche discorsive sul bilanciamento tra diritti nella realtà della loro applicazione: un passaggio potenzialmente importante dal "dover essere" al "dover fare".

Ma resta una ambiguità di fondo⁵⁷, che sembra una sorta di eterogenesi dei fini: la mancata condanna dello stato al risarcimento dei danni.

Le corti nazionali e sovranazionali si parlano, dialogano tra loro, benché i loro rapporti siano ancora indefiniti; ma i problemi restano. La Corte costituzionale⁵⁸,

54 Così, all'interno di una ampia e documentata analisi sulle origini storiche del principio di effettività nel diritto internazionale, IMBRUGLIA, D.: "Effettività della tutela e ruolo del giudice", *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2017, pp. 961-968.

55 Corte eur. dir. uomo, 10 gennaio 2012, *Di Sarno and Others c. Italy*, in *hudoc.echr.coe.int*.

56 Sull'attuale apertura dell'ordinamento giuridico italiano alla legittimazione giudiziale anche delle associazioni ambientali, le quali però possono agire solo per chiedere il risarcimento dei danni da esse subiti: FASOLI E.: "Possibilities to Claim Damages on Behalf of the Environment under the Italian Legal System", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2016, 13(1), pp. 64-81.

57 Ad esempio, l'esclusione della violazione dell'art. 2 (diritto alla vita), e il mancato utilizzo che della tecnica della sentenza pilota che sarebbe stato assai più incisivo (GUARNIER, T.: "Ancora sul caso Ilva... sotto la lente della Corte di Strasburgo", cit.). Per un apprezzamento sistematico di tale tecnica, PALOMBINO, F.M.: "La 'procedura di sentenza pilota' nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, pp. 91-110.

58 Il caso Cordella e la violazione delle disposizioni della Cedu sono stati espressamente menzionati nella recente ordinanza del gip di Taranto dell'8 febbraio 2019 con la quale è stata nuovamente sollevata la questione di costituzionalità delle norme sull'Ilva (ZIRULIA, S.: "Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. 'Salva Ilva'", *dirittopenalecontemporaneo.it*, 14 Febbraio 2019). La corte costituzionale, per effetto dello *ius superveniens* (incluso il richiamo al caso Cordella) ha restituito gli atti ai giudici locali, chiedendo una rivalutazione (Corte cost., 9 Ottobre 2019, n. 230, in giurcost.org/decisioni/index.html).

a sua volta, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità della legislazione sull'Ilva continua a decidere di non decidere; richiama le considerazioni espresse dai giudici di Strasburgo nel caso Cordella, ma rimette di nuovo la valutazione ai giudici locali. Un circolo vizioso. Una storia infinita.

La verità è che, quando i discorsi del diritto e dei decisori (le Corti) riguardano la protezione della vita degli individui e la tutela dell'ambiente la complessità è esponenziale, perché l'unica vera logica di effettività è quella di prevenire⁵⁹ i danni con una *regulation* efficace e con attività di monitoraggio e controllo *ex ante* concrete e coordinate.

In tal senso sembra militare lo *European Green Deal*⁶⁰. Ma l'obiettivo è ancora un *desideratum* e non di tutti. Le regole si rispettano; i valori si condividono. L'etica della responsabilità ecologica⁶¹ è inscindibile da un costituzionalismo di "responsabilità" che includa diritti e doveri, nella prospettiva inter e transgenerazionale.

Tuttavia, fino a quando la prevenzione non sarà davvero adeguata, perché supportata da valori ecologici condivisi oltre che dichiarati, e da concrete e coordinate politiche a livello locale e globale, la riparazione dei danni resta uno strumento di garanzia dei diritti inviolabili delle persone, tecnica di giustizia almeno in parte compensatoria della mancanza del ricorso diretto alla Corte costituzionale⁶².

"La scelta è atto di responsabilità politica, significa verifica complessiva e complessa degli effetti applicativi di una norma: i problemi di giustizia sociale, di mantenimento della differenziazione dei sistemi contro la loro corruzione strutturale (il tentativo della razionalità economica di divorare ogni altra struttura dell'agire: affetti familiari, libertà culturali, sostenibilità ambientale)⁶³".

Nessun attore del mondo *reale* e non *virtuale* del diritto può sottrarsi alla scelta.

59 MALJEAN-DUBOIS, S. (a cura di): *The effectiveness of Environmental Law*, Cambridge-UK, Intersentia, 2017; BEIJEN, B.A., VAN RIJSWICK, H.F.M.W. e ANKER, H.: "The Importance of Monitoring for the Effectiveness of Environmental Directives: A Comparison of Monitoring Obligations in European Environmental Directives", *Utrecht Law Review*, 2014, 10, pp. 126-135.

60 Cfr. le comunicazioni della Commissione UE "The Sustainable Europe Investment Plan" e "The European Green Deal", in ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

61 JONAS, H.: *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation* (1979), tradotto da PORTINARO, P.P.: *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990.

62 MAGRASSI, M.: "Effettività e inviolabilità dei diritti tra garanzie costituzionali e diritto vivente", cit.

63 FEMIA, P.: "Decisori non gerarchizzabili, riserve testuali, guerra tra Corti. Con un (lungo) intermezzo spagnolo", cit.

VII. LA DISCUSSA RISARCIBILITÀ DEI DANNI AMBIENTALI “RIFLESSI”.

Il pregiudizio lamentato dai ricorrenti in *Cordella* non consisteva nel danno ambientale *tout court*, che incide sulle risorse naturali e sulle utilità che forniscono⁶⁴, ma nel danno ambientale in senso lato, detto anche individuale o riflesso, ossia la lesione di vita, salute, proprietà e altri diritti in conseguenza di un danno ambientale in senso stretto⁶⁵. La direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale non contempla i danni riflessi e rimette agli Stati membri la disciplina applicabile ai casi di lesioni personali, danni alla proprietà privata o altre perdite economiche (considerando n. 14)⁶⁶. Il codice dell'ambiente italiano disciplina, invece, i danni riflessi, consentendo a chi abbia subito un danno alla salute o alla proprietà, risultante da un fatto produttivo di danno ambientale, di chiederne il risarcimento (art. 313, comma 7, d.lg. n. 152 del 2006; di séguito cod. amb.).

Nonostante l'inequivoca formulazione del codice ambientale, alcuni escludono la risarcibilità del danno riflesso sul rilievo che l'individuo non sarebbe titolare di un diritto all'ambiente, né avrebbe la legittimazione a domandare il risarcimento del danno ambientale in giudizio⁶⁷. Le risorse naturali appartengono alla collettività e soddisfano interessi non necessariamente patrimoniali (es. da un mare pulito traggono vantaggio sia coloro che aspirano semplicemente a nuotare, sia i proprietari di alberghi e di case per vacanze nelle vicinanze), mentre gli individui non vantano un diritto di appropriarsene in modo esclusivo. Sì che, se il mare è inquinato e, conseguentemente, i turisti non arrivano, gli albergatori non potrebbero lamentarsi della lesione del loro diritto di proprietà, perché il danno riflesso conseguente all'inquinamento marino sarebbe giuridicamente irrilevante⁶⁸.

64 Si veda l'art. 300, comma 1, d.lg. 2 aprile 2006, n. 152 (c.d. “codice dell'ambiente”) che definisce il danno ambientale come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”. CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 838 osserva che si tratterebbe di una nozione materialistica e naturalistica ispirata ai concetti di “urere, frangere, rumpere” della *lex Aquilia*. Lo stesso può dirsi per la definizione di danno ambientale nella direttiva 2004/35/CE, che include il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque e al terreno (art. 2).

65 Negli Stati Uniti, sono noti come “toxic torts”, ricomprendendo i danni da esposizione a prodotti tossici, materiali tossici sul luogo di lavoro ed emissioni nell'ambiente: AA.VV.: “Causation in Environmental Law: Lessons from Toxic Torts”, *Harvard Law Review*, 2015, 128, p. 2256 ss.

66 WINTER, G., JANS, J.H., MACRORY, R. e KRÄMER, L.: “Weighing up the EC Environmental Liability Directive”, *Journal of Environmental Law*, 2008, 20(2), pp. 163 ss., 165, evidenziano che la direttiva non copre i danni ambientali individuali, dal momento che gli Stati membri non hanno accettato l'interferenza con i loro consolidati sistemi legislativi o giurisprudenziali in tema di responsabilità civile. Lo scetticismo di alcuni Stati ha perfino indotto la Commissione a valutare l'eliminazione del termine “responsabilità” dal titolo della direttiva, optando infine per la sua conservazione stante l'attrattività del termine.

67 SALANITRO, U.: “L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale”, *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, pp. 795 ss., 808. Ma *vid.* LIBERTINI, M.: “La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente”, *Rivista critica del diritto privato*, 1987, pp. 547 ss., 570, il quale, pur respingendo l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente, ritiene che gli individui possano agire per il risarcimento dei danni patrimoniali e non nei confronti del responsabile dell'inquinamento.

68 Cfr. SALANITRO, U.: “L'evoluzione dei modelli di tutela”, *cit.*, p. 808 s., per il quale lo stesso può dirsi per i danni *de facto* che il proprietario subisce come conseguenza dei danni sostenuti dal vicino (es. un bel giardino privato viene distrutto, il proprietario dell'albergo vicino non può chiedere il risarcimento per la

Se tutti i danneggiati fossero legittimati ad agire per il risarcimento, il responsabile dell'inquinamento potrebbe fallire e non essere piú in condizione di ripristinare la risorsa naturale⁶⁹. L'asserito obiettivo di garantire una tutela effettiva soltanto per i danni diretti verrebbe frustrato ove le vittime "riflesse" disponessero di un rimedio risarcitorio contro il responsabile dell'inquinamento⁷⁰. A tal fine, un solo soggetto – in Italia, il Ministero dell'ambiente – è legittimato ad agire contro chi inquina e a domandare il ripristino in natura piuttosto che il risarcimento per equivalente (artt. 311 e 313, cod. amb.)⁷¹, sí da reintegrare le utilità che la risorsa naturale offre alla comunità (come, ad esempio, l'incremento degli stock ittici nelle acque inquinate da un disastro ambientale)⁷². Atteso che il regime speciale e "ripristinatorio" di responsabilità ambientale prevale su quello generale e "risarcitorio" di responsabilità extracontrattuale contenuto nel codice civile, l'art. 313, comma 7, cod. amb. dovrebbe intendersi come munito di efficacia soltanto "verticale", ossia nei rapporti tra lo stato e l'individuo, il quale sarebbe legittimato ad agire tutte le volte in cui le autorità pubbliche restino inerti o la loro azione sia inadeguata⁷³.

Tali rilievi non sono persuasivi. Negando la risarcibilità dei danni riflessi alla proprietà⁷⁴, il rischio è che anche i danni riflessi alla persona – che coinvolgono diritti costituzionali e che spesso non sono risarcibili in forma specifica – siano

perdita del panorama). Al contrario, l'albergatore potrebbe aver diritto al risarcimento ove una pubblica amministrazione gli abbia illegittimamente fatto ordine di chiudere la struttura per un determinato periodo, in quanto in tal caso la sua attività è *direttamente* colpita dal provvedimento.

- 69 SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela", cit., p. 810.
- 70 Così SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela", cit., p. 809, per il quale, nell'ipotesi della distruzione del giardino del vicino (su cui *supra* nt. 68), soltanto il proprietario del giardino avrebbe la legittimazione attiva, in quanto unico soggetto ad avere la possibilità di ripristinare la risorsa e le utilità che essa forniva alla collettività.
- 71 Il responsabile dell'inquinamento deve egli stesso adottare le misure per ripristinare la risorsa naturale o sostenere i costi anticipati dalle pubbliche autorità. Il Ministero dell'ambiente può agire per il risarcimento per equivalente solo "se necessario" (art. 311, comma 1, cod. amb.). Rendendo il risarcimento per equivalente una *extrema ratio*, il codice dell'ambiente mostra tutta la sua preferenza per la reintegrazione in forma specifica. Cfr. MELI, M.: "Il risarcimento del danno ambientale", *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, I, pp. 848 ss., 850; CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 854 s., per il quale la responsabilità ambientale non andrebbe classificata come una forma di responsabilità civile, stante l'assenza del risarcimento pecuniario; ANNUNZIATA, A.G.: "Il risarcimento in forma specifica del danno ambientale", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 307, il quale sostiene che ove il legislatore consente il risarcimento per equivalente "se necessario", sembra cadere in errore, perché il danno ambientale è risarcibile soltanto in natura e attribuire al Ministero la legittimazione ad agire per l'equivalente rischia di esporre l'Italia ad una procedura di infrazione della legislazione europea. Secondo Cass., 25 gennaio 1989, n. 440, *Foro italiano*, I, 1990, c. 232, il ruolo chiave svolto dal risarcimento in forma specifica si giustifica con l'intento di agevolare una coincidenza tra i soggetti titolari degli interessi lesi e coloro che trarrebbero vantaggio dal ripristino della risorsa.
- 72 Si veda SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela", cit., pp. 810-812, per il quale se è vero che, incrementando gli stock ittici e negando la tutela risarcitoria, vi potrebbero essere vecchi pescatori non disposti a riprendere la loro attività, i quali non trarrebbero benefici dalla reintegrazione della risorsa ambientale, tale risultato sarebbe coerente con la natura dei diritti che i pescatori vantano sull'ambiente, i quali non sono diritti proprietari tali da essere risarciti per equivalente.
- 73 SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela", cit., p. 812 s.
- 74 In verità, tutti gli esempi fatti da Salanitro riguardano danni alla proprietà.

sprovvisi di rimedio⁷⁵. Poiché la reintegrazione in natura dei danni alla persona è pressoché impossibile e il risarcimento per equivalente non è contemplato nella responsabilità ambientale, i danni alla persona non avrebbero alcuna tutela. Nel caso Ilva, i residenti di Taranto affetti da patologie irreversibili, cagionate dalle emissioni, non disporrebbero di alcun rimedio, dal momento che i danni alla loro salute risulterebbero semplicemente “riflessi”.

Inoltre, il confine tra danni diretti e riflessi sembra molto sottile. Anche quando si tratta di danni alla proprietà, non è chiara la ragione per cui la perdita subita dall'albergatore, in ragione dell'inquinamento che allontana i turisti, non debba considerarsi come una lesione “diretta” del diritto di proprietà e della libertà di impresa. È evidente che il Tribunale di Taranto, nel riconoscere la risarcibilità della perdita di valore delle abitazioni esposte alle emissioni nocive dell'Ilva, ha considerato questo tipo di danno come “diretto”⁷⁶. Il danno alla proprietà risulterebbe indipendentemente dalla decisione del proprietario di mettere in vendita l'abitazione, atteso che, ad esempio, potrebbe avere difficoltà ad accedere al credito fornendo l'immobile in garanzia.

La risarcibilità del danno ambientale riflesso spalancherebbe le porte alla risarcibilità dei danni ad interessi diversi dalla salute e dalla proprietà (sebbene questi siano gli unici contemplati dall'art. 313, comma 7, cod. amb.), inclusi i danni che non consistono nella violazione di un diritto specificamente determinato pur ledendo la persona umana (art. 2, Cost.)⁷⁷, come la paura di ammalarsi⁷⁸ che affligge

75 L'azione per i danni riflessi alla persona o alla proprietà mira a conseguire il risarcimento o la cessazione della condotta illecita o l'adozione di tutte le misure necessarie a cessare il danno: MONATERI, P.G.: “La responsabilità civile”, in SACCO, R. (a cura di): *Trattato di diritto civile*, Utet, Torino, 1998, p. 921.

76 Trib. Taranto, 15 gennaio 2014, n. 72, con nota di BUONFRATE, A.: “Caso Ilva: danno ambientale e tutela risarcitoria dei cittadini (nota a Trib. Taranto nn. 72 e 708/2014)”, *Ambiente & sviluppo*, 2015, p. 355 ss. Il Tribunale ha consentito l'azione inibitoria ex art. 844 c.c. insieme al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., atteso che le emissioni di Ilva avevano superato la soglia di normale tollerabilità e determinato un deprezzamento dell'abitazione della parte attrice. Il riconoscimento del risarcimento si fonda su un precedente giudicato della Cassazione dal quale risultava che Ilva aveva commesso reati ambientali. Il nesso eziologico tra la perdita di valore dell'immobile e le emissioni è stato affermato attraverso una perizia, ma il Tribunale ha determinato l'ammontare del risarcimento su base equitativa stante l'oggettiva difficoltà di isolare i fattori concorrenti che potrebbero aver inciso sul deprezzamento. Si veda altresì D'ALFONSO, G.: “La triplice dimensione del danno ambientale”, in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 290, la quale sostiene che i danni alla proprietà includono non soltanto i pregiudizi materiali ma anche le perdite di valore, i danni risultanti da divieti di coltivazione o allevamento, la lesione della reputazione commerciale e il calo di turisti.

77 In senso descrittivo, sarebbero danni “esistenziali”, risarcibili secondo la clausola generale di cui all'art. 2043 c.c. oppure ai sensi dell'art. 2059 c.c.: D'ALFONSO, G.: “La triplice dimensione del danno ambientale”, cit., pp. 290-292. In senso contrario, si è ritenuto che questi danni sarebbero risarcibili soltanto se il fatto che li ha cagionati sia sanzionato penalmente, secondo l'art. 185 c.p.: CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 859 s.; MONATERI, P.G.: “La responsabilità civile”, cit., p. 924. Non è, tuttavia, chiaro il motivo per cui i danni esistenziali sarebbero risarcibili soltanto ove il fatto che li ha causati sia classificato dalla legge come reato (anche in caso di violazione di interessi costituzionalmente rilevanti), là dove una simile limitazione non riguarderebbe i danni biologici. In modo ancora più radicale, Trib. Taranto, 6 marzo 2014, n. 708, cit., ha negato il risarcimento della paura di ammalarsi diffusa tra i cittadini di Taranto, sul rilievo che un simile pregiudizio non costituirebbe un danno fisico o psicologico.

78 Emblematico è il disastro di Seveso. Nel 1976, a séguito di un incidente industriale nello stabilimento della ICMESA s.p.a. sito nel territorio del comune di Meda, al confine con quello di Seveso, migliaia di persone furono esposte ad elevati livelli di diossina. All'indomani del disastro, stante la carenza di informazioni

i residenti di un'area inquinata o un drammatico cambiamento delle abitudini di vita. Gli individui avrebbero la legittimazione a domandare il risarcimento di siffatti danni, dal momento che l'art. 313, comma 7, cod. amb. può ritenersi di applicazione "orizzontale", ossia estesa al rapporto tra il responsabile dell'inquinamento e le vittime. La lettera della disposizione non avalla un'interpretazione limitata all'azione dell'individuo contro la pubblica amministrazione. Vero è che potenzialmente centinaia di vittime potrebbero rivalersi sul patrimonio del soggetto che inquina e determinarne il fallimento, ma questo è un problema comune a molti illeciti di massa, che andrebbe affrontato con una gamma di soluzioni (es. l'assicurazione) piuttosto che limitandosi ad escludere la responsabilità civile.

A questo punto emergono alcune discrepanze nella legittimazione ad agire nei confronti del responsabile dell'inquinamento. Se l'individuo è legittimato a domandare il risarcimento dei danni riflessi, per contro non può agire per il ripristino in natura del danno ambientale in senso proprio. È un approccio, questo, che risulta chiaramente dall'art. 6 direttiva 2004/35/CE, nonché dall'art. 311, comma 1, cod. amb., e che traccia una linea netta tra la responsabilità ambientale e la responsabilità civile in generale, nella quale le vittime stesse devono avere incentivi per intraprendere azioni in giudizio⁷⁹. È altresì un approccio coerente con una ricostruzione dell'ambiente quale "bene pubblico" a vantaggio dell'intera società, che richiede pertanto "rimedi pubblici" a disposizione della sola pubblica amministrazione. Tuttavia, nuovi scenari potrebbero aprirsi in Italia a séguito della recente riforma dell'azione di classe (l. 12 aprile 2019, n. 31), che consente a coloro – non soltanto gruppi o associazioni ma anche singoli appartenenti alla classe – che rappresentino "diritti individuali omogenei" di intraprendere un'azione di classe⁸⁰. La dottrina dovrà chiarire se i "diritti individuali omogenei" includono non soltanto

scientifiche affidabili, molti residenti furono costretti a sottoporsi ad esami medici per valutare i possibili effetti della diossina sulla salute. Adita da un gruppo di residenti, la Suprema corte ha riconosciuto il danno risultante dalla paura di ammalarsi, indipendentemente da altri pregiudizi personali o alla proprietà: Cass., Sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 691; Cass., 13 maggio 2009, n. 11059, *Giustizia civile*, 2010, p. 1467.

- 79 MONATERI, P.G.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", in Pozzo, B. (a cura di): *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 142. Si veda altresì VISINTINI, G.: "Responsabilità civile e danni ambientali", *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1015 ss., per la quale non dovrebbe sorprendere che lo stato abbia rifiutato di attribuire la legittimazione a soggetti privati (individualmente o costituiti in associazioni), giacché gli interessi ambientali non sarebbero collettivi ma diffusi, cioè non appartengono ad un determinato gruppo organizzato ma all'intera collettività.
- 80 La legge entrerà in vigore il 19 ottobre 2020. Per un primo commento *vid.* DE SANTIS, A.D.: "The New Italian Class Action: Hope Springs Eternal", *The Italian Law Journal*, 2019, 5(2), p. 757 ss. Contraria è da sempre la Corte EDU, la quale non ammette l'*actio popularis*: Corte eur. dir. uomo, *Cordella and Others c. Italy*, cit., § 100. Da un punto di vista comparatistico, numerose carte costituzionali (es. Angola, Argentina, Capo Verde, Bolivia) attribuiscono a chiunque, individualmente o tramite associazioni rappresentative di specifici interessi, il diritto di agire in giudizio a tutela dell'ambiente: BRYNER, N.: "A Constitutional Human Right to a Healthy Environment", in FISHER, D. (a cura di): *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2016, p. 179. Negli Stati Uniti, il successo delle azioni di classe per gli illeciti di massa è dovuto alla mancanza di un sistema di assistenza pubblica, sicché la responsabilità civile spesso diventa l'unico modo per le numerose vittime di ottenere ristoro: MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 901.

la salute e la proprietà, sí da consentire l'azione per i danni riflessi, ma anche i diritti ad un ambiente salutare ed equilibrato, sí che chiunque, individualmente o tramite associazioni⁸¹, sarebbe legittimato a proporre un'azione di classe per i danni ambientali *tout court*.

VIII. L'IRRILEVANZA DEL RISPETTO DEI PERMESSI DI INQUINAMENTO: LA NATURA OGGETTIVA DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE "RIFLESSA".

Occorre domandarsi, ora, quale sia la natura della responsabilità ambientale "riflessa". Potrebbe sostenersi che un sistema basato sulla colpa assolve meglio la funzione deterrente della responsabilità civile, dal momento che non sarebbe soggetto a responsabilità chi si è uniformato ai parametri fissati nei permessi di inquinamento. Il principio di colpa creerebbe incentivi per coloro che inquinano ad osservare uno standard di diligenza, portando ad un'internalizzazione ottimale dell'esternalità negativa rappresentata dall'inquinamento⁸². Inoltre, soltanto un simile sistema renderebbe rilevante il concorso di colpa, sí da diminuire il risarcimento dovuto ove la vittima si sia comportata negligenemente.

Tuttavia, nell'ipotesi di danni ambientali, un sistema basato sulla colpa ignorerebbe la distinzione tra prevenzione unilaterale e bilaterale degli incidenti⁸³. Quando soltanto il danneggiante può evitare l'evento lesivo – come è il caso dei danni riflessi cagionati dalle emissioni di llva – il modello piú efficiente è la responsabilità oggettiva perché la vittima non può fare nulla per evitare il danno. La funzione deterrente della colpa implica che il danneggiante sia incentivato a prendere le dovute cautele al fine di andare esente da responsabilità e che, correlativamente, la vittima sia incentivata ad adottare le misure necessarie a ridurre al minimo il danno che resterebbe a suo carico a séguito della condotta diligente del danneggiante. Tuttavia, se la prevenzione dell'incidente è unilaterale, non avrebbe senso porre a carico della vittima il danno conseguente alla condotta diligente del danneggiante,

81 Attribuire la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste può rivelarsi una forma di tutela effettiva nell'ipotesi di molteplici vittime da disastro ambientale. Sebbene l'ammontare complessivo dei danni sia elevato, ciascuna vittima ne soffre soltanto per una piccola parte, sí da non essere incentivata ad intraprendere azioni legali contro il responsabile dell'inquinamento dati i costi elevati del contenzioso: MONATERI P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 913. Prima della nuova legge sull'azione di classe, si riteneva che la limitazione della legittimazione delle associazioni ambientaliste nel codice dell'ambiente fosse incostituzionale, in quanto contraria al principio della sussidiarietà orizzontale: D'ALFONSO, G.: "La triplice dimensione del danno ambientale", cit., p. 288 s. Al riguardo, la Suprema corte ha osservato che, sebbene il codice dell'ambiente attribuisca la legittimazione soltanto al Ministero dell'ambiente, le associazioni ambientaliste possono costituirsi parte civile nel processo penale e ivi chiedere il risarcimento del danno derivante dai reati ambientali (Cass., 11 febbraio 2010, n. 14828 e Cass., 17 gennaio 2012, n. 19437, disponibili in *dejure.it*). Per contro, Cass., 23 giugno 2011, n. 25193, *ivi*, ha affermato che soltanto il Ministero ha la legittimazione, sul rilievo che il regime speciale contenuto nel codice dell'ambiente deroga alle norme generali della responsabilità civile.

82 FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance: A Principled Analysis", in FISHER, D. (a cura di): *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, cit., pp. 118-119, 127-128.

83 La distinzione risale a SHAVELL, S.: *Economic Analysis of Accident Law*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1987, p. 7.

al fine di incentivarla a prevenire quel danno, semplicemente perché la vittima non è in condizione di adottare misure tali da evitare o contenere l'incidente⁸⁴.

Un sistema fondato sulla colpa potrebbe determinare il livello ottimale di diligenza, non il livello ottimale dell'attività produttiva. Se il responsabile dell'inquinamento è diligente, non importa se rilascia nell'ambiente un grammo o una tonnellata di diossine: in ogni caso, è esente da responsabilità se rispetta i permessi di inquinamento (c.d. *regulatory compliance defense*)⁸⁵. Quantomeno in Europa le autorizzazioni che fissano i limiti di inquinamento non svolgono una funzione di esenzione da responsabilità⁸⁶. In primo luogo, i permessi solitamente restringono le "emissioni" ma tacciono sulle "immissioni", ossia le interferenze sui diritti individuali alla vita, alla salute e alla proprietà⁸⁷.

Ilva, inoltre, non può sfuggire alla responsabilità sostenendo che la sua "attività" sia stata autorizzata. La direttiva prevede sí un'esenzione da responsabilità, che però riguarda le "emissioni" autorizzate. Più precisamente, l'esenzione impone al responsabile dell'inquinamento di dimostrare che le autorità abbiano espressamente autorizzato una specifica emissione e che non gli fosse "attribuibile un comportamento doloso o colposo" (art. 8, § 4, lett. a, direttiva 2004/35/CE). Sebbene la formula sia imprecisa, l'idea alla base della direttiva è che, nonostante l'espressa autorizzazione di una determinata emissione, chi inquina è responsabile se si sia accorto del pregiudizio ambientale, o se avrebbe dovuto accorgersene utilizzando l'ordinaria diligenza⁸⁸. Tuttavia, non sembra che Ilva possa avvalersi dell'esenzione, giacché la sua attività nel complesso (e non una specifica emissione) è

84 Si veda MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 37, per il quale la responsabilità oggettiva è il modello più efficiente quando la prevenzione è unilaterale, il risarcimento dovuto corrisponda alla perdita subita ed, infine, il ruolo del potenziale danneggiante e della vittima siano noti *ex ante*; similmente, *vid. Id.*, COOTER, R., MATTEI, U., PARDOLESI, R. e ULEN, T.: *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, I, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 216.

85 Nel senso che la responsabilità oggettiva "provides incentives to adopt both efficient care as well as efficient activity levels", FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 128. Ad avviso di Faure, questa sarebbe la differenza più importante tra la responsabilità oggettiva e per colpa, non già la funzione deterrente, che entrambi i modelli realizzano.

86 Ma *vid. MELI, M.*: "Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente", *Danno e responsabilità*, 2009, pp. 811 ss., 817 s., per la quale esonerare dalla responsabilità i soggetti che inquinano nel rispetto degli standard legali è una scelta efficiente dal punto di vista economico (perché impedisce di trasferire i costi degli incidenti nei prezzi di vendita) e coerente con l'intero sistema (condotte che siano state previamente autorizzate non possono dar luogo a responsabilità).

87 Commentando l'art. 844 c.c., DI GIOVANNI, F.: "Immissioni e tutela dell'ambiente", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 280, osserva che, al fine di stabilire se un'immissione sia intollerabile, il giudice non è evidentemente vincolato alle restrizioni legislative sulle emissioni.

88 Evidenzia SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela", cit., p. 802, nt. 13, che la direttiva non considera il permesso di inquinamento sufficiente ai fini dell'esenzione da responsabilità, dimostrando che le autorizzazioni amministrative possono presentare delle criticità (dovute, ad esempio, alla mancanza di informazioni o al fenomeno noto come "regulatory capture"). Anche il Tribunale di Taranto ha disposto che, perché Ilva sfugga alla responsabilità per la perdita di valore delle abitazioni circostanti, non basta dimostrare l'adempimento dei permessi di inquinamento e dei limiti stabiliti dalla legge: BUONFRATE, A.: "Caso Ilva", cit., pp. 362 e 364.

oggetto di autorizzazione e, quandanche una specifica emissione fosse autorizzata, Ilva sarebbe in condizione di accorgersi del rischio ambientale.

Queste brevi osservazioni dimostrano che la responsabilità per i danni ambientali riflessi andrebbe catalogata come oggettiva⁸⁹. Atteso che Ilva svolge un'attività pericolosa – dove la pericolosità è rapportata all'elevata probabilità di danno o alla sua gravità –⁹⁰, la norma di riferimento sarebbe l'art. 2050 c.c.⁹¹, che espone a responsabilità chiunque cagioni danno nell'esercizio di un'attività pericolosa per sua natura o per i mezzi impiegati. Il rischio posto dall'attività è preso in considerazione anche dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, la quale impone un regime oggettivo se il danno è causato dalle attività pericolose elencate nell'allegato III (art. 3, § 1, lett. a, direttiva 2004/35/CE), mentre la responsabilità è per colpa se l'operatore non svolge un'attività pericolosa⁹².

Vero è che l'art. 2050 c.c. consente al danneggiante di sfuggire a responsabilità se prova che ha assunto tutte le misure idonee ad evitare il danno, ma la portata di tale prova liberatoria non deve essere enfatizzata. Da un lato, nel diritto vivente ad essa è stata data un'interpretazione restrittiva, che identifica la causa liberatoria con il caso fortuito. In altri termini, una volta che l'attività sia stata classificata come pericolosa, la giurisprudenza tende a non ammettere la prova che tutte le misure idonee ad evitare l'incidente siano state adottate, sí che il danneggiante potrebbe

-
- 89 La stessa responsabilità ambientale *stricto sensu* è solitamente classificata come oggettiva: *ex multis*, MELI, M.: "Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente", cit., p. 814; PARISI, F. e DARI-MATTIACCI, G.: "Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica", *Danno e responsabilità*, 2009, p. 131 ss.; COMPORI, G.D.: "La responsabilità per danno ambientale", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, pp. 1 ss., 13; CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 842 s.; BENOZZO, M.: "La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità", *Contratto e impresa*, 2008, p. 1323 ss. Molte convenzioni internazionali e la legislazione di numerosi stati adottano un regime oggettivo di responsabilità; sul punto *vid.* FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 129.
- 90 Secondo alcuni, pericolose sono le attività che, con molta probabilità, causano danno: COMPORI, M.: *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Morano, Napoli, 1965, p. 291; secondo altri, la pericolosità caratterizza tutte le attività che cagionano danni di grave entità indipendentemente dalla loro probabilità: MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 1019. La giurisprudenza sembra applicare questi criteri in maniera magmatica e tende a qualificare come pericolose le attività in base a considerazioni legate più a percezioni sociali ed empiriche che alle statistiche.
- 91 Cfr. D'ALFONSO, G.: "La triplice dimensione del danno ambientale", cit., p. 291; BUONFRATE, A.: "Caso Ilva", cit., p. 358. In giurisprudenza si è detto che i produttori di rifiuti tossici (nella specie, rifiuti industriali) sono sottoposti alla regola della responsabilità per attività pericolose di cui all'art. 2050 c.c.: Cass., 1 settembre 1995, n. 9211, con nota di CERVETTI, F.: "In tema di responsabilità civile per danno ambientale", *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1996, p. 358 ss.
- 92 BRANS, E.: "Fundamentals of Liability for Environmental Harm Under the ELD", in BERGKAMP, L. e GOLDSMITH, B.J. (a cura di): *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 31 ss. Così anche il codice dell'ambiente: *vid.* LAMANUZZI, A.: "I criteri di imputazione della responsabilità ambientale", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 297-303. Apprezza la distinzione tra attività pericolose e sicure nella direttiva sulla responsabilità ambientale, le quali danno rispettivamente luogo ad una responsabilità oggettiva e per colpa, FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 130, sul rilievo che le prime possono considerarsi unilaterali dal momento che la vittima può incidere in misura marginale sul rischio dell'incidente, mentre le ultime sono bilaterali perché sia il danneggiante che la vittima possono adottare misure per evitare o contenere il danno.

sottrarsi a responsabilità soltanto dimostrando che la sua attività non è pericolosa o fornendo la prova del caso fortuito (prova molto difficile)⁹³.

In ogni caso, pur ammettendo che il danneggiante vada esente da responsabilità se assolve l'onere di provare di aver preso tutte le misure idonee ad evitare il danno⁹⁴, si pone il problema di determinare l'estensione di queste in materia ambientale, considerato che misure eccessivamente costose potrebbero causare il fallimento del soggetto che inquina e traslare sulle casse dello stato gli oneri risarcitori⁹⁵. Il codice dell'ambiente ha sostituito il parametro dei "costi eccessivi" di cui alla legislazione precedente con quello delle "condizioni ragionevoli" (art. 5, lett. *l-ter*, n. 2); sí che, il soggetto che inquina potrebbe ora essere tenuto ad adottare misure costose purché ragionevoli. La novità legislativa è stata anticipata da una decisione della Corte costituzionale che ha disposto che nessuna misura è eccessiva quando è necessaria per tutelare la salute. Pertanto, la misura potrebbe risultare eccessiva soltanto una volta che lo standard di protezione della salute umana sia stato rispettato⁹⁶. La Corte, quasi ad anticipare il caso *Ilva*, ha poi precisato che i costi non rilevano quando le misure riguardano aree particolarmente inquinate.

IX. LA PROVA DEL NESSO CAUSALE NEGLI INQUINAMENTI DIFFUSI.

Anche nella sua configurazione oggettiva la responsabilità civile richiede di stabilire un nesso causale tra il danno ambientale e l'azione o l'omissione del

- 93 Nel senso che la responsabilità *ex art.* 2050 c.c. possa essere esclusa soltanto dal caso fortuito, inteso come un evento interruttivo del nesso eziologico tra il fatto illecito e il danno, che può identificarsi con il fatto dello stesso danneggiato o di un terzo: Cass., 21 novembre 2017, n. 27544, *Massimario Giustizia civile*, 2018. CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 458 s., evidenzia che, se è vero che la giurisprudenza non ha mai ritenuto sufficiente la prova che il danneggiante abbia adottato tutte le misure necessarie ad evitare l'incidente, allora soltanto la prova del caso fortuito può esonerare il danneggiante da responsabilità. Similmente *vid.* FRANZONI, M.: *Colpa presunta e responsabilità del debitore*, CEDAM, Padova, 1988, p. 117.
- 94 In tal senso, BIANCA, C.M.: *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 689; ALPA, G.: "La responsabilità oggettiva", *Contratto e impresa*, 2005, pp. 959 ss., 969; GALGANO, F.: "La responsabilità oggettiva", *Trattato di diritto civile*, CEDAM, Padova, 2009, p. 995, ma la giurisprudenza non sembra essere dello stesso avviso.
- 95 MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 903, osserva che uno dei principali argomenti contrari all'impiego della responsabilità aquiliana nei disastri di massa è che, così facendo, il diritto della responsabilità civile diventerebbe il surrogato di un sistema di sicurezza sociale, sebbene comportante costi operativi più alti.
- 96 Corte cost., 16 marzo 1990, n. 127, cit. La Corte ha altresì stabilito che l'eccesso di costi deve essere rapportato alla categoria di impresa in questione e non alla singola attività. In ogni caso, le misure di contrasto all'inquinamento devono essere progressive e dilazionate. Tali principi si aggiungono a quello di proporzionalità. La Corte di giustizia, infatti, si è espressa nel senso che le misure adottate dalle istituzioni europee per proteggere l'ambiente non devono eccedere i "limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti": Corte giust., 12 luglio 2001, C-189/01, *Jippes and Others c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, [2001] ECR I-5689, § 81; Corte giust., 7 luglio 2009, C-558/07, *S.P.C.M. and Others c. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, [2009] ECR I-5783, § 41; Corte giust., 9 marzo 2010, Cause riunite C-379/08 e C-380/08, *Raffinerie Mediterranee ERG and Others c. Ministero dello Sviluppo Economico and Others*, [2010] ECR I-2007, § 86; Corte giust., 8 luglio 2010, C-343/09, *Afton Chemical Limited c. Secretary of State for Transport*, [2010] ECR I-7027, § 45.

soggetto che inquina. Trattasi di una prova alquanto complessa quando si tratta di danni riflessi⁹⁷, stante la varietà di cause concorrenti o alternative che possono cagionarli (es. il fumo di sigarette)⁹⁸, gli effetti tossici che potrebbero essere non immediati ma cumulativi e manifestarsi nel lungo periodo⁹⁹, la moltitudine di vittime¹⁰⁰ e di danneggianti¹⁰¹, l'incertezza scientifica intorno a determinate categorie di danno¹⁰².

Non a caso la Corte europea dei diritti dell'uomo ha talvolta escluso che il nesso causale possa stabilirsi nei casi di inquinamento diffuso¹⁰³. Anche la dottrina teme che un'attenuazione dell'onere probatorio incoraggerebbe azioni frivole, interferendo con l'efficienza del sistema giudiziario¹⁰⁴. La stessa direttiva sulla responsabilità ambientale recita che la responsabilità civile non è "uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia

97 Cfr. MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., pp. 902 e 922-923, il quale osserva che la giurisprudenza potrebbe attenuare l'onere probatorio nella responsabilità ambientale, ritenendo sufficiente il danno *in re ipsa*, sul rilievo che il soggetto che inquina non dovrebbe trarre vantaggio dalla circostanza che le vittime potrebbero soddisfare l'onere di provare la causalità soltanto con molte difficoltà; Id.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", cit., p. 137 s., per il quale il problema riguarda la prova non del nesso tra l'azione e l'evento, ma tra l'evento e tutti i danni che ne scaturiscono; CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 854 s. Nella dottrina statunitense, nel senso che "the only clear observation in toxic tort litigation is the unparalleled dilemma of establishing a cause and effect relationship between a toxin and a plaintiff's injury"; CONWAY-JONES, D.: "Factual Causation in Toxic Tort Litigation: A Philosophical View of Proof and Certainty in Uncertain Disciplines", *University of Richmond Law Review*, 2002, 35, pp. 875 ss., 878; ma vid. anche BERGER, M.A.: "Eliminating General Causation: Notes Towards a New Theory of Justice and Toxic Torts", *Columbia Law Review*, 1997, 97, pp. 2117 ss., 2131-2134.

98 "In reality, an individual will rarely be exposed only to a single toxic substance": BOSTON, G.W.: "A Mass-Exposure Model of Toxic Causation: The Content of Scientific Proof and the Regulatory Experience", *Columbia Journal of Environmental Law*, 1993, 18, pp. 181 ss., 301.

99 Cfr. FARBER, D.A.: "Toxic Causation", *Minnesota Law Review*, 1987, 71, pp. 1219 ss., 1228. Con riferimento all'inquinamento elettromagnetico, vid. NANNA, C.M.: "Causalità, precauzione e prevenzione nella responsabilità per inquinamento elettromagnetico", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 328.

100 Quando le vittime sono multiple, potrebbe essere necessario raggrupparle, così che le perdite individualmente sostenute siano considerate unitariamente: MONATERI, P.G.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", cit., p. 138. La nuova azione di classe può essere utile a tal fine.

101 Nelle ipotesi di illeciti di massa, anche quando i danneggiati non siano tecnicamente numerosi, molti sono chiamati in giudizio al fine di consentire alle vittime di rivalersi su una molteplicità di patrimoni. Ciò potrebbe perfino giustificare la c.d. "lenders' liability theory", in base alla quale le banche che hanno fatto prestiti a chi inquina dovrebbero essere ritenute responsabili in solido sul rilievo che non hanno accertato che il loro debitore avesse preso tutte le misure necessarie contro l'inquinamento: MONATERI, P.G.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", cit., p. 138.

102 AA.VV.: "Causation in Environmental Law", cit., p. 2261, notano che "the earliest claimants for a particular type of toxic exposure may well find it difficult to establish general causation simply because the medical science has not yet caught up to claimants' personal experiences".

103 Si veda Corte eur. dir. uomo, 24 marzo 2015, *Smaltini c. Italy*, in *hudoc.echr.coe.int*, § 60, dove la Corte di Strasburgo, sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili al tempo del caso, ma fatti salvi i risultati di studi futuri, ha rilevato che la ricorrente (una cittadina di Taranto alla quale era stata diagnosticata una leucemia) aveva ommesso di provare che il governo non avesse tutelato il suo diritto alla vita. Tuttavia, la Corte ha lasciato aperta la possibilità per azioni in futuro, ove il quadro scientifico di riferimento dovesse mutare: così HARRISON, J.: "Significant International Environmental Law Cases: 2018-19", *Journal of Environmental Law*, 2019, p. 2. Infatti, vid. Corte eur. dir. uomo, *Cordella and Others c. Italy*, cit., §§ 163-166, per nuove evidenze scientifiche dimostranti il nesso di causalità tra le emissioni di Ilva e una serie di gravi patologie.

104 MOSHER, J.C.: "A Pound of Cause for a Penny of Proof: The Failed Economy of an Eroded Causation Standard in Toxic Tort Cases", *NYU Environmental Law Journal*, 2003, 11, pp. 531 ss., 594-596.

impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti” (considerando 13, direttiva 2004/35/CE)¹⁰⁵. Sembra che la direttiva lasci al di fuori del suo ambito di applicazione i casi piú interessanti di responsabilità ambientale: quelli che riguardano inquinamenti diffusi.

In ogni caso, la causalità nella responsabilità ambientale è un falso problema. Da un lato, è ormai riconosciuto che sia la causa che il danno possono essere provati tramite presunzioni (es., la vicinanza della fabbrica al luogo dell'incidente; la corrispondenza tra le tossine rinvenute e i materiali utilizzati dall'operatore nelle sue attività; l'elevata incidenza della malattia; una procedura di infrazione intrapresa dalle autorità pubbliche; probabilmente, perfino un'inchiesta giornalistica o l'emanazione di leggi speciali a fronte del disastro)¹⁰⁶. Le presunzioni semplici, ossia quelle che non sono stabilite dalla legge, sono rimesse alla prudenza del giudice, purché siano “gravi, precise e concordanti” (art. 2729 c.c.).

Dall'altro, la causalità nella responsabilità ambientale tende ad essere soddisfatta dalla probabilità, non già certezza, che un determinato evento risulti da un antecedente¹⁰⁷. Nelle società industrializzate, infatti, sarebbe impossibile

105 MONATERI, P.G.: “Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia”, cit., p. 140, osserva che la direttiva sembra escludere dal suo ambito di applicazione i casi piú interessanti di responsabilità ambientale, i.e. quelli relativi all'inquinamento diffuso da disastri ambientali.

106 Si veda Corte giust., 9 marzo 2010, C-378/08, *Raffinerie Mediterranee*, cit., dove la Corte ha deciso che “la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente abbia facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e ciò in base alla vicinanza degli impianti di questi ultimi con il menzionato inquinamento” (§ 56); tuttavia, “dato che, conformemente al principio ‘chi inquina paga’, l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (...), per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività” (§ 57). Per osservazioni critiche vid. CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, cit., p. 854, il quale non ritiene comprensibile il motivo per cui la Corte ha richiesto che il nesso di causalità sia provato, ma al contempo ha ammesso presunzioni le quali, tecnicamente, esonerano l'attore dall'onere della prova. Ma si veda VISINTINI, G.: “Responsabilità civile e danni ambientali”, cit., p. 1024, per la quale sarebbe la funzione deterrente della responsabilità ambientale a giustificare che il nesso eziologico sia dimostrato non tramite prove inequivoche ma attraverso presunzioni. La giurisprudenza ha altresí accettato presunzioni della causalità fondate sulla diffusione di asbestosi nei dipendenti di una società o sull'inadempimento degli standard di sicurezza sul lavoro da parte del datore: si vedano le pronunce citate da VOLPE, F.: “Nesso di causalità e danno da amianto”, in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 320 s., il quale, tuttavia, osserva che una simile presunzione non potrebbe stabilirsi quando la patologia è contratta al di fuori del luogo di lavoro, come accade per coloro che abbiano respirato le polveri di amianto portate in casa dai loro familiari. Talvolta, sono state ammesse presunzioni di danno: v. Cass., 13 maggio 2009, n. 11059, cit., per la quale i danni non patrimoniali potrebbero provarsi tramite presunzioni (nella specie, si trattava del disastro di Seveso). Ma vid. altresí Trib. Taranto, 6 marzo 2014, n. 708, con nota di BUONFRATE, A., cit., p. 365, nt. 35, che ha riconosciuto i danni alla proprietà sulla base di presunzioni integrate dalle limitazioni alla possibilità di tenere le finestre delle abitazioni aperte, di stendere il bucato all'esterno, nonché dall'accumulo di polvere sui balconi e sulle piante.

107 Per una diversa modulazione della soglia di probabilità nel processo penale e civile vid. Cass., Sez. un., 11 gennaio 2008, n. 581, *Responsabilità civile e previdenza*, 2008, p. 827 ss. Mentre nel processo penale si richiede la prova oltre ogni ragionevole dubbio, quello civile ammette la regola del “piú probabile che non”, stanti le diverse posizioni di accusa e difesa nel processo penale e l'uguaglianza tra le parti in quello civile; similmente vid. Cass., 18 giugno 2012, n. 9927, *Danno e responsabilità*, 2012, p. 32 ss. PUCCELLA, R.: “Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione”, *Danno e responsabilità*, 2008, pp. 58 ss., 61, osserva che lo standard del “piú probabile che non” surroga una certezza mancante e riflette la miglior decisione possibile

identificare serie causali con assoluta certezza. Se la causalità implicasse certezza, molte vittime non riceverebbero tutela. In senso contrario, si potrebbe ritenere che uno standard probabilistico spianerebbe la strada a qualsiasi azione genericamente basata su qualsiasi forma di inquinamento, che peraltro è sempre più diffuso nelle realtà moderne¹⁰⁸. Tuttavia, criteri scientifici possono essere impiegati per distinguere le azioni futili da quelle meritevoli¹⁰⁹. Se si lega il criterio probabilistico alla scienza, le vittime dell'Ilva avranno successo se in grado di dimostrare, sulla base di prove scientifiche, che è altamente probabile che la loro condizione dipenda dalle emissioni e altamente improbabile che fattori alternativi le abbiano causate¹¹⁰.

X. ALCUNE CONSIDERAZIONI DI POLITICA DEL DIRITTO SULLA REGOLAMENTAZIONE DEI DISASTRI AMBIENTALI: MEGLIO LA LEGISLAZIONE PUBBLICISTICA O LA RESPONSABILITÀ CIVILE?

Sorge spontaneo l'interrogativo se la responsabilità civile sia davvero il miglior modello per regolare i danni ambientali riflessi. Di sicuro, non è l'unico. L'inquinamento è un'externalità negativa, i.e. un effetto nocivo dell'attività che chi inquina pone a carico della collettività senza al contempo conferire benefici. Se il responsabile dell'inquinamento non fosse costretto a pagare per l'esternalità che diffonde, non sarebbe incoraggiato ad adottare le misure preventive e potrebbe offrire beni e servizi ad un prezzo eccessivamente basso, ossia un prezzo che non riflette realmente i costi sociali dell'attività. I consumatori richiederebbero

sulla causalità. Alcuni estendono il test probabilistico fino al punto da consentire la risarcibilità di danni possibili, e non solo meramente probabili, sul rilievo del principio di precauzione: NANNA, C.M.: "Causalità, precauzione e prevenzione", cit., pp. 329-330, 333.

- 108 Osserva FERRARIS, L.: "Smaltini v. Italy: A Missed Opportunity to Sanction Ilva's Polluting Activity Within the ECHR System", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2016, pp. 82 ss., 91-92, che "drawing on the strict causal link appears to be the only means at the judges' disposal to prevent the damage suffered by the applicant from being considered generically attributable to a source of pollution. In the context of an industrialized society, in which many activities are highly polluting, it is fundamental for the Court to separate claims based on damage suffered in direct connection with a source of pollution from those generically linked to the existence of a source of pollution".
- 109 CASTRONOVO, C.: "Sentieri di responsabilità civile europea", *Europa e diritto privato*, 2008, pp. 787 ss., 821-822, avverte che, al fine di evitare che il criterio probabilistico trasformi il libero convincimento del giudice in una scatola vuota, è fondamentale la sussunzione in leggi scientifiche, le quali, "seppure non possono sostituire l'esperto al giudice nel compito della decisione, non consentono tuttavia a quest'ultimo di ignorare le spiegazioni approntate dal primo". Si veda altresì PIRAINO, F.: "Il nesso di causalità", *Europa e diritto privato*, 2018, pp. 399 ss., 446-447, il quale osserva che il giudice non può stabilire il nesso causale senza l'ausilio di leggi scientifiche, pur precisando che ciò non significa che il giudice sia vincolato al giudizio scientifico "giacché gli va riconosciuto uno spazio di discrezionalità che torna a dischiudersi non soltanto in sede di accertamento della causalità individuale, ma anche nel passaggio dal piano del giudizio analitico a quello del giudizio sintetico". Si noti che, al pari di quelle statistiche, le leggi scientifiche sono caratterizzate da probabilità, se non altro perché "la credibilità razionale di una ipotesi scientifica è relativa a un insieme finito di conoscenze". STELLA, F.: "Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale", Giuffrè, Milano, 1990, p. 308.
- 110 Secondo FALCONE, M.: "La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche", *Studi sull'integrazione europea*, 2017, pp. 365 ss., 381 s., sarebbe possibile ridimensionare tutti gli altri fattori che potrebbero aver contribuito al danno non patrimoniale sofferto dall'individuo, dal momento che la Corte EDU ha riconosciuto danni ambientali che non consistono nella violazione di un diritto alla salute ma che concretizzano la lesione del diritto (più ampio) al rispetto per la vita privata e familiare (vid. Corte eur. dir. uomo, *Di Sarno and Others c. Italy*, cit.).

troppi beni e servizi che determinano costi elevati per la collettività in termini di inquinamento. Da questo punto di vista, l'inquinamento può considerarsi anche un fallimento del mercato¹¹¹.

A fronte di un simile scenario, la capacità auto-regolatrice del mercato andrebbe ridimensionata. Di certo è accaduto che disastri ambientali siano stati gestiti tramite transazioni (come il caso Seveso), ma il contratto appare efficiente quando i costi transattivi sono bassi¹¹², senza considerare che le reciproche concessioni dipendono pur sempre da strutture e concetti mutuati dalla responsabilità civile¹¹³. Pertanto, un modello legale più robusto rispetto alla "regulation through contract" è necessario per correggere il fallimento del mercato, ma è discutibile se la regola migliore sia la responsabilità civile.

Alcuni propugnano un intervento pubblico di regolamentazione per correggere il fallimento del mercato attraverso l'attribuzione di un prezzo all'ambiente, così bilanciando i costi privati e sociali del processo produttivo e costringendo le imprese a tagliare gli eccessi di produzione e di inquinamento¹¹⁴. Alla base di simili proposte vi è una nota di sfiducia verso la capacità del potere giudiziario di regolare i disastri ambientali. Si pensa che i tribunali abbiano difficoltà a comprendere dati tecnici e scientifici, prendano decisioni basate sulle informazioni fornite soltanto dai contendenti, decidano casi diversi allo stesso modo e casi simili differentemente, così creando incertezze¹¹⁵. Alcuni giudici potrebbero essere perfino riluttanti a censurare atti del legislatore o dell'esecutivo che minacciano l'ambiente, per timori

111 Si veda FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 114 s., il quale evidenzia che, da un punto di vista economico, non rileva se il costo delle misure preventive è sostenuto dal responsabile dell'inquinamento o della vittima. Ciò che importa è l'efficienza. I soggetti responsabili dell'inquinamento potrebbero essere lasciati liberi di inquinare e il costo di efficienti misure anti-inquinamento potrebbe ben gravare sulle vittime. Il principio "the victim pays", tuttavia, trascura gli aspetti distributivi del diritto della responsabilità civile. Cfr. altresì PARIS, F. e DARI-MATTIACCI, G.: "Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica", cit., p. 131.

112 Si pensi alla transazione raggiunta, nel disastro Seveso, tra lo Stato e la Lombardia, da un lato, e le società Icmesa e Givaudan, dall'altro: MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", cit., p. 904 s. Monateri ritiene che non è necessariamente vero che ove i danni siano diffusi, i costi transattivi siano alti, rendendo così preferibile ricorrere al contenzioso. Al contrario, la responsabilità civile potrebbe essere più costosa, senza considerare che le numerose vittime di un singolo incidente tendono a raggrupparsi, sì da ridurre i costi della transazione. Va detto, tuttavia, che se quelle vittime possono intraprendere un'azione di classe, allora la responsabilità civile prevarrebbe di nuovo sul diritto contrattuale.

113 MONATERI, P.G.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", cit., p. 139.

114 MELI, M.: "Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva", cit., p. 1039.

115 Sono, questi, argomenti che si leggono spesso nella letteratura sulla responsabilità per danni da prodotti difettosi, ma ben possono riguardare anche la responsabilità ambientale: cfr. HENDERSON, J.A., Jr.: "Judicial Review of Manufacturers' Conscious Design Choices: The Limits of Adjudication", *Columbia Law Review*, 1973, 73(8), pp. 1531 ss., 1532-1533; MOONEY, P.J.: "Torts □ Judicial Participation in the Establishment of Vehicle Safety Standards: A System in Need of Reform", *Temple Law Quarterly*, 1981, 54(4), pp. 902 ss., 919; LINDVALL, S.G.: "Aircraft Crashworthiness: Should the Courts Set the Standards", *William & Mary Law Review*, 1986, 27, pp. 371 ss., 401.

legati al principio di separazione dei poteri¹¹⁶. Si ritiene altresì che la responsabilità civile faccia aumentare i prezzi di vendita al consumo¹¹⁷.

Diverse misure legislative sono ipotizzabili, ma tutte presentano criticità più o meno accentuate. La tassazione è vista come un deterrente efficiente per costringere le imprese ad abbattere l'inquinamento, nonché come uno strumento flessibile perché non detta il livello ottimale della produzione, ma lascia agli imprenditori un margine per determinare come internalizzare l'esternalità negativa. Tuttavia, la tassazione è legata al costo dell'inquinamento, la cui quantificazione potrebbe essere complessa o, comunque, rimandare a strutture della responsabilità civile. Inoltre, i sistemi di controllo fiscale sono spesso costosi¹¹⁸. Un diverso approccio regolamentare consiste negli standard di emissione, ma questi rischiano di ostacolare l'ingresso di nuove imprese nel mercato e di accrescere i profitti di quelle esistenti, danneggiando la concorrenza¹¹⁹.

Da più fronti si auspica la nazionalizzazione di Ilva. L'intervento dell'apparato statale è stato finora criticato giacché avrebbe tentato di impedire il fallimento di Ilva a tutti i costi, preservando al contempo la proprietà privata e consentendo la prosecuzione delle attività inquinanti in nome del profitto. La regolamentazione pubblica non avrebbe mai cercato di correggere il fallimento del mercato responsabilizzando Ilva per i costi sociali inflitti sulla collettività. Per contro, la nazionalizzazione di Ilva e l'internalizzazione delle esternalità renderebbero possibile la sopravvivenza del gigante dell'acciaio a vantaggio di tutti e non solo dei proprietari¹²⁰. È, tuttavia, discutibile che lo stato abbia le competenze necessarie a

116 Sul punto *vid.* BRYNER, N.: "A Constitutional Human Right to a Healthy Environment", cit., p. 178, il quale confronta la decisione della Hong Kong Court of First Instance, 26 luglio 2007, n. 35, *Clean Air Foundation Limited & Gordon David Oldham* *vid.* *Government of the Hong Kong Special Administrative Region*, HCAL 35/2007, citata in ANTON, D. e SHELTON, D.: *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 457-460, dove la Corte ha respinto il ricorso di alcuni attivisti volto a costringere il governo a rafforzare il controllo dell'inquinamento atmosferico, sul rilievo che il governo disponesse di un'ampia discrezionalità per assumere decisioni difficili nel rispetto di interessi sociali ed economici confliggenti, con la decisione della Supreme Court of Pennsylvania in *Robinson Twp v. Commonwealth*, 83 A.3d 901 (Pa. 2013), dove la Corte ha censurato una legge che precludeva regolamentazioni a livello locale in tema di fratturazione idraulica. L'a. conclude che "environmental issues with potential long-term impacts are well suited for judicial resolution and should not be simply entrusted to political branches with incentives to maximize short-term interests". Sul rapporto conflittuale tra politica e magistratura nel contenzioso in materia di cambiamenti climatici, *vid.* il caso olandese *Urgenda*, commentato da BURGERS, L.: "Should Judges Make Climate Change Law?", *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 1 ss.

117 Sul punto *vid.* CORRIERO, V.: "Il principio 'chi inquina paga'", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 275, la quale osserva che i costi sociali dell'inquinamento sostenuti dalla collettività diminuirebbero se i responsabili dell'inquinamento prendessero tutte le misure adatte ad evitare l'incidente.

118 Cfr. FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 117, per il quale ulteriori problemi legati alla tassazione sull'inquinamento sono l'elusione fiscale e l'influenza di interessi privati. A favore delle misure fiscali si pronuncia, invece, PIGOU, A.: *A Study in Public Finance*, MacMillan, London, 3^a ed., 1951.

119 Ecco il motivo per cui le imprese esistenti preferiscono gli standard alla tassazione: FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance", cit., p. 117.

120 Cfr. MELI, M., "Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva", cit., p. 1040; BUCCI, G. e D'ALBERGO, S., "L'Ilva e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo", *Marx ventuno*, 2014, pp. 107 ss., 111; FORGES DAVANZATI, G. e ROMEO,

gestire un'impresa siderurgica. Ci sono stati periodi in cui Ilva è stata di proprietà statale o quanto meno gestita dallo stato¹²¹, nei quali gli annosi problemi non sono cessati, anzi si sono aggravati.

I vantaggi della responsabilità civile consistono, in primo luogo, nella flessibilità di uno strumento privatistico gestito dai tribunali caso per caso. La responsabilità coinvolge altresì profili distributivi. Ilva sarebbe chiamata a rispondere perché svolge un'attività rischiosa¹²² e sarebbe ingiusto e iniquo esentarla dalle conseguenze avverse che infligge sulla collettività. Ma soprattutto, a differenza di altri strumenti, la responsabilità è in grado di assolvere una moltitudine di funzioni. Il risarcimento è soltanto una di queste, probabilmente neanche essenziale. La polifunzionalità della responsabilità civile emerge proprio nel caso *Cordella*, quando la Corte di Strasburgo, pur sollecitando le autorità italiane ad adottare tutte le misure necessarie a proteggere l'ambiente e la salute delle persone, si è rifiutata di accordare il risarcimento ai ricorrenti, sul rilievo che l'accertamento delle violazioni della CEDU in capo allo stato italiano (e in particolare dei diritti al rispetto della vita privata e familiare e ad un rimedio effettivo) costituisse già un rimedio sufficiente per il danno non patrimoniale sofferto dai ricorrenti¹²³.

Se l'obiettivo fosse solo quello di trasferire la perdita dalla vittima al responsabile dell'inquinamento, vi sarebbero probabilmente mezzi meno costosi della responsabilità civile, che aggiunge ai costi degli incidenti i costi dei processi. Ma ciò che premia il modello della responsabilità è la sua capacità di creare incentivi per evitare gli incidenti¹²⁴. Una deterrenza effettiva richiede che la responsabilità ricada

S., "Il caso Ilva e l'industria italiana nella crisi dell'Unione monetaria europea", *Critica marxista*, 2015, pp. 41 ss., 47.

- 121 È accaduto spesso che Ilva non sia stata nazionalizzata, bensì sottoposta ad amministrazione straordinaria, una particolare procedura di insolvenza che riguarda le imprese di dimensioni medio-grandi la cui chiusura avrebbe un impatto negativo sull'economia. Nel caso di Ilva, l'inadempimento degli standard ambientali è stato fittiziamente considerato come una forma di "insolvenza". Cfr. GUIZZI, G.: "Il commissariamento di società per azioni ai sensi del d.l. 61/2013 tra funzionalizzazione dell'impresa e problemi di tutela costituzionale della partecipazione azionaria. Prime note a margine del (la seconda puntata del) caso ILVA", *Corriere giuridico*, 2013, p. 1189 ss.
- 122 In base alla teoria del rischio di impresa, la responsabilità dovrebbe ricadere sull'imprenditore che ha diffuso un rischio nella collettività esercitando la sua attività. Si veda, al riguardo, il lavoro pionieristico di TRIMARCHI, P.: *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, Milano, 1961, il quale ricostruisce la responsabilità oggettiva come un sistema autonomo fondato sul rischio (p. 39), che altro non è che il costo dell'attività di impresa da far gravare sul soggetto che la esercita (p. 192). Sul punto *vid.* altresì ALPA, G.: "La responsabilità oggettiva", *cit.*, p. 1005, per il quale il rischio di impresa è un paradigma della responsabilità oggettiva perché l'imprenditore è nella posizione migliore per internalizzare le externalità che la sua attività genera nella collettività, assicurarsi e traslare il costo dei premi nel prezzo di vendita di beni e servizi.
- 123 Si veda il § 187 della pronuncia. Per un commento critico *vid.* CASTELLANETA, M.: "Caso Ilva: senza misure contro l'inquinamento si lede la sfera privata degli abitanti di Taranto", *Guida al diritto*, 2019, pp. 96 ss., spec. 98, la quale evidenzia che la scelta della Corte di Strasburgo di non riconoscere i danni non patrimoniali potrebbe costringere i ricorrenti ad impugnare la pronuncia dinanzi alla *Grande Chambre*. Osservazioni critiche anche in GIAMPIETRO, F.: "Sull'inquinamento dell'ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo", *Ambiente & Sviluppo*, 2019, pp. 263 ss., 266-267, il quale, tuttavia, ammette che l'unico modo per evitare disparità di trattamento sarebbe stato l'esame dettagliato delle posizioni di oltre 150 ricorrenti.
- 124 CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, *cit.*, p. 852, evidenzia che il titolo della direttiva 2004/35/CE ("sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale") incarna la funzione

sul “*cheapest cost avoider*”, ossia il soggetto che è in grado di evitare l'incidente nel modo piú economico, sulla base di un'analisi costi-benefici dalla quale risulti che i costi dell'incidente eccedano quelli della sua prevenzione¹²⁵. Ilva sembra soddisfare questo parametro. Ciò non significa, ovviamente, che il modello della “*regulation through litigation*” sia quello migliore o l'unico per regolare i danni ambientali riflessi, ma è uno strumento effettivo se utilizzato insieme alla regolamentazione pubblicistica e al diritto contrattuale.

compensativa e deterrente della responsabilità civile. Nel senso che “*in order to deter the violation of an environmental rule, there needs to be the expectation of a substantial penalty or sanction to convince the potential perpetrator to comply*”: FAURE, M.: “Economic Approaches to Environmental Governance”, cit., p. 134. Sulla funzione punitiva della responsabilità ambientale *tout court*, dove il risarcimento non è legato alla perdita perché riflette l'interesse pubblico a che l'ambiente non sia contaminato, vid. MONATERI, P.G.: “Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia”, cit., p. 138; VISINTINI, G.: “Responsabilità civile e danni ambientali”, cit., p. 1021. In giurisprudenza vid. Cass., 17 aprile 2008, n. 10118, *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2708 ss., la quale osserva che il risarcimento per i danni ambientali di natura non patrimoniale ha una funzione punitiva, in quanto legato alla lesione dell'ambiente inteso come bene pubblico.

125 Si veda l'opera fondamentale di CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, trad. it. a cura di De Vita A., Varano V. e Vigoriti V., Giuffrè, Milano, 2015, p. 183; nonché POSNER, R.: “A Theory of Negligence”, *Journal of Legal Studies*, 1972, pp. 29 ss., 32, il quale sostiene che il costo della prevenzione consiste nelle misure che rendano l'attività piú sicura o nel vantaggio a cui si rinuncia attraverso la soppressione o la riduzione dell'attività. “*If the cost of safety measures or of curtailment – whichever cost is lower – exceeds the benefit in accident avoidance to be gained by incurring that cost, society would be better off, in economic terms, to forgo accident prevention*”. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il principio del “chi inquina paga” nel diritto ambientale impone che la responsabilità sia ascritta a chi avrebbe potuto evitare l'incidente nel modo piú economico: si vedano le decisioni citate da CORRIERO, V.: “Il principio ‘chi inquina paga’”, cit., p. 274.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.: "Causation in Environmental Law: Lessons from Toxic Torts", *Harvard Law Review*, 2015, 128, p. 2256 ss.

ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Verlag AG, Frankfurt am Main, 1986.

ALEXY, R.: "Constitutional Rights, Balancing and Rationality", *Ratio Juris*, 2003, 16, pp. 131-140.

ALEXY, R.: "On Balancing and Subsumption: A Structural Comparison", *Ratio Juris*, 2003, 16, p. 433.

ALEINIKOFF, T.A.: "Constitutional Law in the Age of Balancing", *Yale Law Journal*, 1987, 96, p. 943.

ALPA, G.: "La responsabilità oggettiva", *Contratto e impresa*, 2005, pp. 959 ss., 969.

AMENDOLA, G.: "Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?", *Questione Giustizia*, 2018.

ANNUNZIATA, A.G.: "Il risarcimento in forma specifica del danno ambientale", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 307.

ANTON, D. e SHELTON, D.: *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 457-460

AZZARITI, G.: "Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione", in PALAZZO, A. (a cura di): *L'interpretazione della costituzione alle soglie del XXI secolo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pp. 231-249.

BALDASSARRE, A.: "Costituzione e teoria dei valori", *Politica del diritto*, 1991, pp. 639-658.

BALDIN, S.: "Novità e criticità del costituzionalismo ecologico nell'area andina", *Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 2014, pp. 36-46.

BEIJEN, B.A., VAN RIJSWICK, H.F.M.W., ANKER, H.: "The Importance of Monitoring for the Effectiveness of Environmental Directives: A Comparison of Monitoring Obligations in European Environmental Directives", *Utrecht Law Review*, 2014, 10, pp. 126-135.

BENOZZO, M., "La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità", *Contratto e impresa*, 2008, p. 1323 ss.

BERGER, M.A.: "Eliminating General Causation: Notes Towards a New Theory of Justice and Toxic Torts", *Columbia Law Review*, 1997, 97, pp. 2117 ss., 2131-2134.

BIANCA, C.M.: *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 689.

BIN, R.: *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

BIN, R.: "L'Ilva e il soldato Bandini", *Diritto penale contemporaneo*, 7 Dicembre 2012, p. 5.

BOBBIO, N.: *Letà dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

BOMHOFF, J.: "Balancing, the Global and the Local Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law", *Hastings International & Comparative Law Review*, 2008, 31, pp. 555-586.

BOSELMANN, K.: *The Principle of Sustainability: Transforming law and governance*, 2^a ed., Routledge, New York, 2017.

BOSTON, G.W.: "A Mass-Exposure Model of Toxic Causation: The Content of Scientific Proof and the Regulatory Experience", *Columbia Journal of Environmental Law*, 1993, 18, pp. 181 ss., 301.

BRANS, E.: "Fundamentals of Liability for Environmental Harm Under the ELD", in BERGKAMP, L. e GOLDSMITH, B.J. (a cura di): *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 31 ss.

BRYNER, N.: "A Constitutional Human Right to a Healthy Environment", in FISHER, D. (a cura di): *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2016, p. 179.

BUCCI, G. e D'ALBERGO, S., "L'Ilva e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo", *Marx ventuno*, 2014, pp. 107 ss.

BUCCI, G.: "L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali", in LUCHENA, G. e TEOTONICO, V. (a cura di): *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 96-97.

BURGERS, L.: "Should Judges Make Climate Change Law?", *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 1 ss.

BUONFRATE, A.: "Caso Ilva: danno ambientale e tutela risarcitoria dei cittadini (nota a Trib. Taranto nn. 72 e 708/2014)", *Ambiente & sviluppo*, 2015, p. 355 ss.

CALABRESI, G. e BOBBIT, P.: *Tragic Choices*, W.W. Norton & Co Inc., New York, 1978.

CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, trad. it. a cura di De Vita A., Varano V. e Vigoriti V., Giuffrè, Milano, 2015, p. 183.

CAPRA, F. e MATTEI, U.: *The Ecology of Law. Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koheler Publishers, Oakland (CA), 2015.

CASSUTO, D.N.: "The Law of Words: Standing, Environment, and Other Contested Terms", *Harvard Environmental Law Review*, 2004, 28, p. 79.

CASTELLANETA, M.: "Caso Ilva: senza misure contro l'inquinamento si lede la sfera privata degli abitanti di Taranto", *Guida al diritto*, 2019, pp. 96 ss.

CASTRONOVO, C.: "Sentieri di responsabilità civile europea", *Europa e diritto privato*, 2008, pp. 787 ss.

CASTRONOVO, C.: *Responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 838.

CERVETTI, F.: "In tema di responsabilità civile per danno ambientale", *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1996, p. 358 ss.

CIERVO, A.: "Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della corte costituzionale sul caso ILVA", *Questione giustizia*, 2014, pp. 125-138.

COMPORI, G.D.: "La responsabilità per danno ambientale", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, pp. 1 ss.

COMPORI, M.: *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Morano, Napoli, 1965, p. 291.

CONWAY-JONES, D.: "Factual Causation in Toxic Tort Litigation: A Philosophical View of Proof and Certainty in Uncertain Disciplines", *University of Richmond Law Review*, 2002, 35, pp. 875 ss., 878.

CORRIERO, V.: "Il principio 'chi inquina paga'", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 275

COVER, R.: "The Uses of Jurisdictional Redundancy: Interest, Ideology, and Innovation", *William & Mary Law Review*, 1981, 22, p. 639.

CRISAFULLI, V.: "Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi", *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 377.

DEIDDA, B. e NATALE, A.: "Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA. Uno sguardo d'insieme", *Questione giustizia*, 2014, p. 73.

DE SANTIS, A.D.: "The New Italian Class Action: Hope Springs Eternal", *The Italian Law Journal*, 2019, 5(2), p. 757 ss.

DI COSIMO, G. (a cura di): *Implementing EU Environmental Law in Italy*, Eleven International Publishing, The Hague, 2013.

DI GIOVANNI, F.: "Immissioni e tutela dell'ambiente", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014.

EKELI, K.S.: "Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations", *Ratio Juris*, 2007, 3, p. 378.

FALCONE, M.: "La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche", *Studi sull'integrazione europea*, 2017, pp. 365 ss.

FASOLI E.: "Possibilities to Claim Damages on Behalf of the Environment under the Italian Legal System", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2016, 13(1), pp. 64-81.

FAURE, M.: "Economic Approaches to Environmental Governance: A Principled Analysis", in FISHER, D. (a cura di): *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, cit., pp. 118-119, 127-128.

FEMIA, P.: "Decisori non gerarchizzabili, riserve testuali, guerra tra Corti. Con un (lungo) intermezzo spagnolo", in MEZZASOMA, L., RIZZO, V. e RUGGIERI, L. (a cura di): *Il controllo di legittimità costituzionale e comunitaria come tecnica di difesa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 105 ss.

FEMIA, P.: "Segni di valore", in RUGGIERI, L. (a cura di): *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 83-156.

FERRARI, G.F.: "Italian Perspectives on the Judiciary", *International Journal for Court Administration*, 2019, 10(1), pp. 13-22.

FERRARIS, L.: "Smaltini v. Italy: A Missed Opportunity to Sanction Ilva's Polluting Activity Within the ECHR System", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2016, pp. 82 ss.

FORGES DAVANZATI, G. e ROMEO, S., "Il caso Ilva e l'industria italiana nella crisi dell'Unione monetaria europea", *Critica marxista*, 2015, pp. 41 ss., 47.

FRANZONI, M.: *Colpa presunta e responsabilità del debitore*, CEDAM, Padova, 1988, p. 117.

FREGA, S.: "L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)", in *consultaonline.it*, 2018/II, pp. 468-472.

GALGANO, F.: "La responsabilità oggettiva", *Trattato di diritto civile*, CEDAM, Padova, 2009, p. 995.

GENINATTI SATÈ, L.: "'Caso Ilva': la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)", *forumcostituzionale.it*, 13 Maggio 2013.

GIAMPIETRO, F.: "Sull'inquinamento dell'ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo", *Ambiente & Sviluppo*, 2019, pp. 263 ss.

GOERLICH, H.: *Wertordnung und Grundgesetz*, Baden-Baden, 1973.

GREER, S.: "'Balancing' and the European Court of Human Rights: A Contribution to the Habermas-Alexy Debate", *Cambridge Law Journal*, 2004, 63(2), pp. 412-434.

GROPPI, T.: "Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro", *Diritto pubblico europeo comparato*, 2016, I, p. 43.

GUARNIER, T.: "Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale", PATERNÒ, M.P. (a cura di): *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 119.

GUARNIER, T.: "Della ponderazione di un 'valore primario'. Il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale", *Diritto e società*, 2018, p. 175.

GUARNIERI, T.: "Ancora sul caso Ilva... sotto la lente della Corte di Strasburgo", *Diritto e società*, 2018, pp. 485-501.

GUASTINI, R.: *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 230.

GUIZZI, G.: "Il commissariamento di società per azioni ai sensi del d.l. 61/2013 tra funzionalizzazione dell'impresa e problemi di tutela costituzionale della partecipazione azionaria. Prime note a margine del(la seconda puntata del) caso ILVA", *Corriere giuridico*, 2013, p. 1189 ss.

HABERMAS, J.: *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. Rehg W., MIT Press, Cambridge, 1996, pp. 256-261.

HARRISON, J.: "Significant International Environmental Law Cases: 2018-19", *Journal of Environmental Law*, 2019, p. 2.

HENDERSON, J.A., Jr.: "Judicial Review of Manufacturers' Conscious Design Choices: The Limits of Adjudication", *Columbia Law Review*, 1973, 73(8), pp. 1531 ss.

JONAS, H.: *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation* (1979), tradotto da PORTINARO, P.P.: *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990.

POSNER, R.: "A Theory of Negligence", *Journal of Legal Studies*, 1972, pp. 29 ss.

KENNEDY, D.: "Two Globalizations of Law & Legal Thought", *Suffolk University Law Review*, 2003, 36, p. 631.

KIRGIS, F.L.: "Standing to Challenge Human Endeavors at Could Change the Climate", *American Journal of International Law*, 1990, 84, p. 525.

KOTZÉ, L.J.: "In Search of a in International Law: Jus Cogens Norms", in KNOX, J. e PEJAN, R. (a cura di): *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 136-154.

IMBRUGLIA, D.: "Effettività della tutela e ruolo del giudice", *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2017, pp. 961-968.

LAJOLO DI COSSANO, F.: "L'Autorità indipendente per i diritti umani in Italia", *federalismi.it*, 5 Febbraio 2020.

LAMANUZZI, A.: "I criteri di imputazione della responsabilità ambientale", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 297-303.

LEISNER, W.: *Der Abwägungsstaat: Verhältnismässigkeit als Gerechtigkeit?*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997.

LIBERTINI, M.: "La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente", *Rivista critica del diritto privato*, 1987, pp. 547 ss.

LIBERTINI, M.: "Le nuove declinazioni del principio di effettività", in GRISI, G. (a cura di): *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2019, p. 21.

LINDVALL, S.G.: "Aircraft Crashworthiness: Should the Courts Set the Standards", *William & Mary Law Review*, 1986, 27, pp. 371 ss.

LONGO, A.: "Cordella et al. v. Italy: Industrial Emissions and Italian Omissions Under Scrutiny", *European Papers*, 2019, 4(1), Insight of 15 April 2019, pp. 337-343.

LUCIANI, M.: *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, pp. 67-68.

LUCIANI, M.: "Economia nel diritto costituzionale", *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 373-385.

LUCIANI, M.: "Corte costituzionale e unità nel nome dei valori", in ROMBOLI, R. (a cura di): *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 170-178.

LUCIANI, M.: "Sui diritti sociali", *Democrazia e diritto*, 1995, p. 560.

LUCIANI, M.: "Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico", *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 1643.

LUGARESI, N.: "Ilva: an Environmental Case", in JENDROŠKA, H. e BAR, M. (a cura di): *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Cambridge-UK, Intersentia, 2017, pp. 79, 81.

LUTHER, J.: "Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia", *Politica del diritto*, 1989, 4, p. 673.

MAGRASSI, M.: "Effettività e inviolabilità dei diritti tra garanzie costituzionali e diritto vivente", *Pòlemos*, 2009, pp. 9-26.

MAIJEAN-DUBOIS, S. (a cura di): *The effectiveness of Environmental Law*, Cambridge-UK, Intersentia, 2017.

MELI, M.: "Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente", *Danno e responsabilità*, 2009, pp. 811 ss., 817 s.

MELI, M.: "Il risarcimento del danno ambientale", *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, I, pp. 848 ss.

MELI, M.: "Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva", *Nuove leggi civili commentate*, 2013, p. 1018.

MODUGNO, F.: *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 99-100.

MODUGNO, F.: "Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale", in AZZARITI, G. (a cura di): *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 51-81.

MONATERI, P.G.: "La responsabilità civile", in SACCO, R. (a cura di): *Trattato di diritto civile*, Utet, Torino, 1998, p. 921.

MONATERI, P.G.: "Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia", in POZZO, B. (a cura di): *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 142.

MONATERI, P.G., COOTER, R., MATTEI, U., PARDOLESI, R. e ULEN, T.: *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, I, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 216.

MOONEY, P.J.: "Torts – Judicial Participation in the Establishment of Vehicle Safety Standards: A System in Need of Reform", *Temple Law Quarterly*, 1981, 54(4), pp. 902 ss.

MORELLI, A.: "Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali", *Diritto penale contemporaneo*, 12 Dicembre 2012, pp. 7-11.

MORRONE, A.: "Bilanciamento (Giustizia costituzionale)", *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 186.

MORRONE, A.: *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.

MOSHER, J.C.: "A Pound of Cause for a Penny of Proof: The Failed Economy of an Eroded Causation Standard in Toxic Tort Cases", *NYU Environmental Law Journal*, 2003, 11, pp. 531 ss.

MURRAY, R.: *Private Property and Environmental Responsibility, A Comparative Study of German Real Property Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2007, p. 181.

NANNA, C.M.: "Causalità, precauzione e prevenzione nella responsabilità per inquinamento elettromagnetico", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 328.

NAVARRETTA, E. (a cura di): *Effettività e "drittwirkung", Idee a confronto. Atti del convegno (Pisa, 24-25 febbraio 2017)*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018.

NIMMER, M.B.: "The Right to Speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy", *California Law Review*, 1968, 56, p. 935.

ONIDA, V.: "Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente", *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 1494 ss.

ORIANI, R.: *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008.

PAGNI, I.: "La giurisdizione tra effettività ed efficienza, analizzando il rapporto tra effettività ed efficienza", *Diritto processuale amministrativo*, 2015, pp. 401-431 che analizza il complesso rapporto tra effettività ed efficienza.

PALOMBINO, F.M.: "La 'procedura di sentenza pilota' nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, pp. 91-110.

PAMELIN, D.: "Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron", *costituzionalismo.it*, 10 Settembre 2017.

PARISI, F. e DARI-MATTIACCI, G.: "Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica", *Danno e responsabilità*, 2009, p. 131 ss.

PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014.

PETERSEN, N.: "Alexy and the 'German' Model of Proportionality: Why the Theory of Constitutional Rights Does Not Provide a Representative Reconstruction of the Proportionality Test", *German Law Journal*, 2020, 21(2), pp. 163-173.

PIGOU, A.: *A Study in Public Finance*, MacMillan, London, 3^a ed., 1951.

PINO, G.: "Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi", *Ragion pratica*, 2007, pp. 219-276.

PIRAINO, F.: "Il nesso di causalità", *Europa e diritto privato*, 2018, pp. 399 ss.

PIZZORUSSO, A.: "La Corte costituzionale tra legislazione e giurisdizione", *Foro italiano*, V, 1980, c. 120.

PORENA, D.: *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

PUCELLA, R.: "Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione", *Danno e responsabilità*, 2008, pp. 58 ss.

RODOTÀ, S.: "La svolta 'politica' della Corte costituzionale", *Politica del diritto*, 1970, p. 43.

RUGGERI, A.: "Giurisprudenza costituzionale e valori", *Diritto pubblico*, 1998, pp. 1-33.

SALANITRO, U.: "L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale", *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, pp. 795 ss., 808.

SANTONASTASO, F.: "Tutela della salute, tutela dell'ambiente ed evoluzione della 'governance' nelle imprese di interesse strategico nazionale (il caso Ilva); un'applicazione dell'art. 41 Cost. per uno 'statuto d'impresa?' ", *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2014, p. 204.

SCACCIA, G.: *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 264-291.

SCHMITT, C.: *Die Tyrannei der Werte*, in *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Kohlhammer, Stuttgart, 1967, pp. 37-62.

SCHMITT, C.: *Die Tyrannei der Werte*, 3. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 2011.

SHAVELL, S.: *Economic Analysis of Accident Law*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1987, p. 7.

SHEFOLD, V.D.: "Aspetti di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca", in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 122.

SPEZIALE, V.: "Il 'diritto dei valori', la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee", *costituzionalismo.it*, 2019, 3, pp. 101-150.

STELLA, F.: "*Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*", Giuffrè, Milano, 1990, p. 308.

STONE, C.D.: "Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Object", *Southern California Law Review*, 1972, p. 456.

SUNSTEIN, R.: "Incommensurability and Valuation in Law", *Michigan Law Review*, 1993, 92, pp. 779-861.

TOMASSETTI, P.: "Labor law and environmental sustainability", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2018, 40(1), pp. 61-88.

TRIMARCHI, P.: *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, Milano, 1961.

TUZET, G.: "Does Economic Analysis of Law Need Moral Foundations; Comment on Chain", *German Law Journal*, 14(8), 2013, pp. 1163-1170.

VETTORI, G.: "Effettività delle tutele (diritto civile)", *Enciclopedia del diritto*, Ann. X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 381-406.

VIGANÒ, F.: "Il caso Ilva (e molto altro) nel nuovo numero della rivista trimestrale: editoriale", *Diritto penale contemporaneo*, 8 April 2013.

VIOLA, F.: "Il futuro del diritto", *Persona y derecho*, 2018, p. 9.

VISINTINI, G.: "Responsabilità civile e danni ambientali", *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1015 ss.

VIVALDI, E.: "Il caso Ilva: la 'tensione' tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali", *federalismi.it*, 24 July 2013.

VOLPE, F.: "Nesso di causalità e danno da amianto", in PENNASILICO, M. (a cura di): *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 320 s.

WINTER, G., JANS, J.H., MACRORY, R. e KRÄMER, L.: "Weighing up the EC Environmental Liability Directive", *Journal of Environmental Law*, 2008, 20(2), pp. 163 ss.

ZAGREBELSKY, G.: *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.

ZAGREBELSKY, G.: "La Corte in-politica", *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 280.

ZIRULIA, S.: "Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. 'Salva Ilva' ", *dirittopenalecontemporaneo.it*, 14 Febbraio 2019.