

AMBIENTE, CLIMA E CRITICITÀ DELLA PRESUNTA CATEGORIA DEI BENI C.DD. «COMUNI»*

Giovanni Perlingieri

Avvocato e Professore ordinario di Diritto civile nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Roma La Sapienza. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1109-3065>
E-mail: giovanni.perlingieri@uniroma1.it

Abstract: Il saggio analizza il nesso inscindibile tra la protezione dell'ambiente e la tutela della persona, la criticità della categoria dei beni c.dd. «comuni», l'utilità delle c.dd. «interpretazioni ecologiche del diritto». Tramite alcuni casi giurisprudenziali, ci si sofferma sui profili della gestione delle risorse e sulla legittimazione ad agire per il risarcimento dei danni ambientali. Emerge l'importanza del primato della politica e dei principi.

Sommario: 1 Obiettivo della relazione. Insufficienza delle «definizioni» di ambiente e di clima. Il nesso inscindibile tra la protezione dell'ambiente e del clima e la tutela della persona. – 2 Diversità di tutele. Esistenza e utilità della categoria dei beni comuni. Rinvio. – 3 Ambiguità, abusi e insufficiente apporto della teoria dei beni c.dd. «comuni» sotto i profili della gestione delle risorse e della responsabilità ambientale. – 4 *Segue*. Ulteriori criticità. In particolare, la legittimazione ad agire per il risarcimento dei danni ambientali. – 5 *Segue*. Criticità della nozione di beni «comuni» anche alla luce della proposta della Commissione Rodotà. L'azione autonoma (c.d. popolare). Casi e questioni. – 6 Ambiguità e inutilità delle c.dd. «interpretazioni ecologiche del diritto». Il primato della politica e dei principi.

1. Intendo verificare se la proposta diffusa in dottrina di qualificare l'ambiente e il clima quali beni «comuni»¹ possa condurre ad un miglioramento *qualitativo* e *quantitativo* della tutela.

* Lo scritto, con l'aggiunta delle note, riproduce la relazione svolta in occasione del 17^o Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile (S.I.S.Di.C.), in tema di «*Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili*», organizzato nell'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma «La Sapienza», nei giorni 11, 12 e 13 gennaio 2024. Il saggio è dedicato alla memoria di Nicolò Lipari, Presidente della Sessione (n. III) «*Cambiamento climatico, persona e regolazione del mercato*».

¹ Cfr., con diversità di accenti, P. Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, p. 1 ss.; Id., *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, 2014; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, *passim*; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti* (2012), rist., Roma-Bari, 2015, p. 113 ss.; Id., *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 311 ss.; Id., *I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*, in *Spazio filosofico*,

Prima s'impone di chiarire il significato di questi concetti. Con riferimento all'ambiente, la dottrina si è divisa tra una concezione *pluralistica* e una concezione *unitaria*. Tra i fautori della prima si pone Massimo Severo Giannini il quale, nel contesto antecedente all'introduzione della l. n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente, evidenziava l'impiego del concetto di ambiente da parte del legislatore in almeno tre accezioni differenti: una riferita al *paesaggio*, una inerente alla tutela di *singole componenti* (suolo, acqua, aria) e una adoperata dalle *leggi in materia urbanistica*.² La concezione *pluralistica* è ribadita, di recente, da quella dottrina che evidenzia la coesistenza di «profili diversi», e tra loro talvolta «in conflitto», nell'ambito della relativa tutela, come l'«igiene ambientale», l'«uso razionale delle risorse», ma anche la «tutela dell'ambiente come fonte di conoscenza e di emozione estetico-culturale».³ Diversamente, la letteratura preferibile sottolinea il nesso inscindibile tra *ambiente* e *paesaggio*, quale «modo di essere del territorio nella sua percezione visibile»,⁴ e, in particolare, «l'opportunità di considerare l'ambiente, sotto il profilo sia bioetico sia giuridico, nella sua unitarietà, come una relazione equilibrata tra uomo, fauna e flora, come un "ecosistema complessivo"».⁵

2013, p. 111 ss.; G. Carapezza Figlia, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 535 ss.; Id., *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli «usi di pubblico generale interesse» ai «beni comuni»*, in F. Macario, A. Addante e D. Costantino (a cura di), *Studi in memoria di Michele Costantino*, I, Napoli, 2019, p. 185 ss.; N. Irti, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle «appartenenze»)*, in *Dir. soc.*, 2013, p. 381 ss.; F. Marinelli, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, p. 406 ss.; Id., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, 2015; V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 3 ss.; D. Mone, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2014, p. 63 ss.; A. Nervi, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 418 ss.; M. Francesca, *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, in G. Perlingieri e A. Fachechi (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, I, Napoli, 2017, p. 473 ss.; B. Sirgiovanni, *Dal diritto sui beni comuni al diritto ai beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 239 ss.; A. Quarta, *Beni comuni, uso collettivo e interessi generali: un percorso giurisprudenziale*, ivi, 2019, p. 933 ss.; T. Mazzaresse, *Diritti e beni comuni o fondamentali. Un binomio di riferimento per una risposta sistemica alle sfide dell'era globale*, in *Ragion pratica*, 2020, p. 441 ss.; A. Lucarelli, *Beni comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., VIII, Torino, 2021, p. 21 ss.; G. Marcatato, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, p. 11 ss. Sul tema dei beni c.c.d. «comuni» sia consentito rinviare sin d'ora a G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.c.d. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 137 ss.

² M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.

³ M. Libertini, *Persona, ambiente e sviluppo: ripensare la teoria dei beni*, in Aa.Vv., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC in ricordo di Giovanni Gabrielli, Napoli, 2015, p. 488.

⁴ A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1981, p. 506.

⁵ Così, testualmente, P. Perlingieri, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991, p. 5. In senso non dissimile, A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32, secondo il quale l'ambiente è «attributo fondamentale di ogni persona umana: uno spazio dell'anima, un mondo di essere tipico, fisico e morale insieme»; più di recente, e all'indomani della riforma degli artt. 9 e 41 cost., introdotta con l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle*

Pur contemplando interessi talora diversi, si tratta di beni che necessitano di una tutela *unitaria* perché l'ecologismo è espressione del personalismo; tutelando l'ambiente, in tutti i profili, si tutela un «bene della vita», si tutela la persona. Questa impostazione ha trovato conferma nelle Corti Supreme (si pensi, tra le altre, alla Corte Suprema Norvegese nel caso *Greenpeace*)⁶ e nella Corte costituzionale italiana, la quale ha osservato che la *biodiversità* e l'*ambiente* rappresentano, al contempo, l'«oggetto» di un diritto-dovere «fondamentale della persona» e un «interesse fondamentale della collettività»,⁷ il quale, in una prospettiva unitaria, «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».⁸ Secondo il Giudice delle leggi, invero, «[l']ambiente costituisce un bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente separatamente oggetto di cura e tutela, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità»⁹ (sí che la «protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti»)¹⁰. Quale *habitat* naturale strumentale allo sviluppo della *persona umana*,¹¹ la tutela

generazioni future e responsabilità della generazione presente, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2023, p. 340 s., a parere della quale «ciò che la Costituzione tutela nell'art. 9 non sono tre oggetti differenti, potenzialmente confliggenti, ma un unico oggetto articolato e complesso, di cui vengono specificati i plurimi profili di rilievo».

⁶ Si tratta del caso *Greenpeace Norway*, definito dalla Corte Suprema norvegese ed attualmente pendente davanti alla Corte EDU (i cui atti possono consultarsi all'indirizzo <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-v-ministry-of-petroleum-and-energy-ecthr/>). Il caso in esame origina dalla vicenda di una coalizione di associazioni ambientaliste, la quale si è rivolta al Tribunale di Oslo ai fini dell'accertamento della responsabilità del Ministero norvegese del Petrolio e dell'Energia per aver rilasciato delle licenze volte all'estrazione di petrolio e gas nel Mare di Barents presso giacimenti fino ad allora non sfruttati. Benché i giudici di prima, seconda e terza istanza non abbiano accolto il ricorso nel merito, va tuttavia evidenziato come il ricorso sia stato fondato sull'art. 112 della Costituzione norvegese, che, conformemente alla tesi preferibile, sancisce il diritto di ogni persona ad un ambiente salubre, nonché alla preservazione delle risorse naturali anche a vantaggio delle generazioni future, a conferma che il diritto all'ambiente salubre è un diritto-dovere di ogni persona.

⁷ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, c. 329 ss.

⁸ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit.

⁹ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694, con nota di F. Giampietro, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*.

¹⁰ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit.

¹¹ P. Perlingieri, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Leg. giust.*, 1989, p. 136 s.; Id., *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. Pennasilico (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Atti del Convegno di Bari, 22-23 ottobre 2015, Napoli, 2016, p. 323; Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, 4a ed., Napoli, 2020, p. 334 s.; R. Landi, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, Napoli, 2022, p. 95.

dell'ambiente non si riduce al contenuto e ai poteri del diritto soggettivo, potendo trovare espressione anche in poteri di *controllo*, *facoltà* e *interessi legittimi*.

La recente modifica degli artt. 9 e 41 cost. – che invero già comprendevano implicitamente, nell'ottica sistematica del *personalismo* e del *solidarismo*, la tutela dell'ambiente –¹² ha confermato che «la civiltà di un popolo non si misura dal PIL, [...] ma dal modo nel quale tutela la “dignità della persona”, assicura l'istruzione e garantisce la tutela della salute e dell'ambiente».¹³ Non a caso l'Organizzazione Mondiale della Sanità lo definisce come «l'insieme degli elementi fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute e il benessere di ogni essere umano».¹⁴

Anche con riferimento al clima, nel silenzio del legislatore, la dottrina ha tentato di fornirne una definizione rinviando, per la sua individuazione, alle più consolidate

¹² Anni orsono si era, infatti, affermato che «non c'è necessità di una legge che specifichi espressamente l'esigenza di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali se già un interprete sensibile può rinvenire la tutela dell'ambiente e dei beni culturali nelle norme della Costituzione a tutela della salute e dello sviluppo della persona (artt. 2, 3, 9 e 32 cost.). Non si garantisce lo sviluppo psico-fisico della persona umana (artt. 2, 3 e 32 cost.) e il progresso materiale e spirituale della società (art. 4, comma 2, cost.) senza tutelare e valorizzare l'ambiente, inteso come bene unitario, e i beni culturali. Né il concetto di ambiente può essere disgiunto dal concetto di paesaggio, urbanistica e sanità, in quanto è l'insieme di questi elementi che garantisce lo sviluppo equilibrato dell'uomo»: G. Perlingieri, *Sul giurista che come «il vento non sa leggere»*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, p. 403. In proposito, v. anche R. Landi, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, cit., pp. 52 s., 58, per la quale la recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 cost. non avrebbe «colmato vuoti (normativi) né coperto lacune (legislative)», in quanto [l]a tutela dell'ambiente [...] è uno dei tratti caratteristici della tradizione costituzionale italiana», sì che «il recente recepimento nel testo costituzionale dell'ambiente nella sua nozione più estesa, allargata ad ecosistema e biodiversità, anche nell'interesse delle future generazioni, non sembra aver certo innovato il sistema». Anche a séguito della riforma degli artt. 9 e 41 cost., la Corte costituzionale ha confermato che l'ambiente va «inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso»: Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, in *giurcost.org*. Diversamente, sembra partire dalla aprioristica convinzione che l'art. 810 c.c., quale presunta «disposizione di rango materialmente costituzionale» (p. 494), si limiterebbe a definire i contorni della nozione di bene con esclusivo riferimento al parametro della cosa, la quale evocherebbe il connotato della materialità, escludendo in tal modo tutte le entità immateriali che non appartengono alla realtà empirica percepibile con i sensi, F. Piraino, *Sulla nozione di bene giuridico in diritto privato*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2012, p. 463, il quale, in questa direzione, ora sconsiglia l'uso del termine “bene” per designare entità, come i c.d. beni comuni, sottrae «al circuito della circolazione» (p. 491), ed ora, alla luce di una presunta separazione tra sfera giuridica e pre-giuridica, considera il concetto di «cosa» non appartenente al mondo delle categorie giuridiche (p. 466).

¹³ G. Perlingieri, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica» dei diritti. A margine di un recente libro, in Foro nap.*, 2020, p. 101 ss.; Id., *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, cit., p. 156; E. Caterini, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018, pp. 33 ss., 98. Quanto al superamento del PIL, va rilevato che l'Italia è stata tra le prime Nazioni a includere gli indicatori di «benessere equo e sostenibile» («BES») tra gli strumenti di programmazione e di valutazione della politica economica (cfr. art. 14, l. 4 agosto 2016, n. 163), al fine di misurare il progresso del Paese non solo dal punto di vista economico, ma anche sotto i profili sociali e ambientali.

¹⁴ Come riportato anche in G. Cordini, *I rapporti tra ordinamenti e l'interesse per l'ambiente, in Il politico*, 2000, p. 437 ss.

acquisizioni della scienza. Il concetto di clima andrebbe individuato facendo riferimento a «due caratteristiche fattuali, dense di implicazioni giuridiche».¹⁵ Da un lato, «esso consiste in una variabile spazio-temporale della temperatura, produttiva di complesse interazioni causali di medio-lungo periodo, riguardanti tutte le forme di vita»;¹⁶ dall'altro, «esso opera come “funzione eco-sistemica” di regolazione di beni e servizi della natura, necessari anche alla vita umana e alle sue relazioni socio-giuridiche».¹⁷ Quindi il clima rappresenta un «presupposto condizionante il diritto, piuttosto che un suo oggetto»,¹⁸ che «regola le relazioni viventi, invece di essere da esse regolato».¹⁹ Questo tentativo di definizione, tuttavia, finisce per svilire la funzione *promozionale* del diritto,²⁰ la quale postula l'ineludibile necessità di regolare le condotte umane che determinano un aumento della temperatura globale e le connesse responsabilità degli Stati, delle imprese e dei cittadini, al fine di conformare le attività umane al rispetto del principio di sostenibilità letto non in una prospettiva *economicistica* e, quindi, *riduzionistica*, ma in chiave *personalistica* e *solidaristica*.²¹ Il clima, come affermato anche nel caso *Greenpeace*,²² in quanto fattore che incide sull'ambiente, costituisce di per sé una componente essenziale, *strumentale* alla sopravvivenza del pianeta e delle generazioni presenti e future.²³

¹⁵ M. Carducci, *Cambiamento climatico (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Milano, 2021, p. 52 s.

¹⁶ M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., p. 52 s.

¹⁷ M. Carducci, *o.l.c.*

¹⁸ M. Carducci, *o.c.*, p. 53.

¹⁹ M. Carducci, *o.l.c.*

²⁰ Punto centrale nella riflessione scientifica di N. Bobbio, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim.*, 1969, p. 1313 ss., spec. p. 1323 ss., il quale mette in evidenza che «[l']introduzione della tecnica dell'incoraggiamento riflette un vero e proprio mutamento nella funzione del sistema normativo nel suo complesso, nel modo di attuare il controllo sociale; segna il passaggio da un controllo passivo che si preoccupa più di sfavorire le azioni nocive che di favorire le azioni vantaggiose, a un controllo attivo che si preoccupa di favorire le azioni vantaggiose più che di sfavorire le azioni nocive. [...] [S]i può utilmente distinguere un ordinamento protettivo-repressivo da un ordinamento promozionale, dicendo che al primo interessano i comportamenti socialmente non desiderati, onde il suo fine precipuo è di impedirne quanto è più possibile il compimento; al secondo interessano soprattutto i comportamenti socialmente desiderati, onde il suo fine è di provocarne il compimento anche nei confronti dei recalcitranti» (*ivi*, p. 1324 s.). Sulla funzione promozionale dell'ordine pubblico nella legalità costituzionale si rinvia a G. Perlingieri, *In tema di ordine pubblico*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, p. 1382 ss.; *Id.* e G. Zarra, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019, *passim*.

²¹ Ammonisce P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4a ed., Napoli, 2020, p. 83: «attenzione, pertanto, sul continuo uso dell'aggettivo “sostenibile”, del quale gli economisti cominciano a diffidare. Lo sviluppo sostenibile, se letto in chiave economicistica, può dare risposte riduzionistiche; ben altra cosa, invece, se letto in chiave personalistica e solidaristica»; cfr. anche G. Perlingieri, *In tema di «sostenibilità»*, in *Teoria e prassi del diritto*, 2024, p. 167 ss.

²² Sul quale v., *retro* e *infra*.

²³ Secondo N. Lipari, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 218, «è non solo ammissibile ma necessaria una lettura del nostro impianto costituzionale nella chiave di un interesse generale alla tutela dell'ambiente delineato in senso intergenerazionale. Il carattere temporale indefinito delle disposizioni costituzionali attributive di diritti fondamentali (alla vita, all'integrità fisica, alla salute) consente di estenderne la portata al punto di ricomprendervi le generazioni future». Anche la Corte

Se l'*habitat-ambiente* assume al suo interno il clima equilibrato, si comprende, allora, che tra quest'ultimo e la tutela del valore della *persona umana*, nella sua unitarietà, sussiste un *nesso inscindibile*.²⁴

2. In conformità al *personalismo* e al *solidarismo* costituzionali *ambiente* e *clima* costituiscono «beni della vita» primari. La loro tutela, sensibile a valorizzare prima di tutto i doveri in un'ottica intergenerazionale,²⁵ garantisce la fruizione collettiva preservando le relative utilità nell'interesse non soltanto dei *presenti*, secondo la tradizionale ottica della *titolarità* o dell'*appartenenza*, ma anche, come affermava Jhering,²⁶ delle generazioni future.

In questa prospettiva è necessario configurare una *pluralità di forme di tutela*, in considerazione dei differenti interessi dedotti nella singola vicenda. La tutela non può essere limitata al diritto soggettivo (potendo trovare espressione anche in poteri di *controllo*, *facoltà* e *interessi legittimi*),²⁷ né ridursi, sul piano dei rimedi, al divieto di immissioni (art. 844 c.c.) e alla responsabilità civile²⁸ (art. 2043 c.c.), sia pure riletta al fine di un superamento del dogma della natura *compensativa* (in quanto il risarcimento del danno ambientale per lo più ha una funzione di *deterrenza* o *punitiva*, là dove spesso il danno all'ecosistema, talvolta irreversibile, si è già in tutto o in parte prodotto). La tutela richiede anche la valorizzazione di altri rimedi più efficaci come l'inibitoria e l'esecuzione in forma specifica – talora invocabili in termini preventivi rispetto al danno –, il controllo di liceità e di meritevolezza²⁹

costituzionale non esita a riconoscere che la tutela dell'ambiente ricomprende gli interessi delle generazioni future, «nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»: Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, cit.

²⁴ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, cit., p. 334 s.; Id., *Persona, ambiente e sviluppo*, cit., p. 323; e già Id., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, cit., p. 136 s.

²⁵ G. Perlingieri, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico* e «retorica dei diritti». A margine di un recente libro, cit., p. 116.

²⁶ «Come lo Stato si prende cura delle persone che non possono tutelare da sole i propri diritti, come assicura al nascituro la quota di eredità che gli spetta, con non minore impegno dovrà occuparsi delle generazioni future e vigilare affinché un presente egoista non commetta un furto nei loro confronti, alienando l'eredità che è loro destinata e consumandola soltanto per i propri scopi»: così R. von Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, III, 1, 4^a ed., Leipzig, 1888, p. 364 s., il quale, altresì, chiarisce che «[q]uesta mediazione tra gli interessi e i diritti delle generazioni, tra la volontà del passato, le necessità del presente e le aspettative del futuro non può essere compiuta una volta per tutte secondo una rigida regola stabilita *a priori*, trattandosi di una questione di giustizia storica superiore – su questo punto il diritto passa all'amministrazione».

²⁷ Considera beni soltanto le cose «che sono oggetto di diritti soggettivi», F. Piraino, *Sulla nozione di bene giuridico*, cit., p. 466.

²⁸ Cfr. N. Lipari, *Vivere il diritto. A colloquio con Gabriele Carapezza Figlia, Vincenzo Cuffaro e Francesco Macario*, Napoli, 2023, p. 138, per il quale «nel momento in cui riduciamo la tutela ambientalistica ad un meccanismo di segno risarcitorio, ovviamente la neghiamo nel suo profilo caratterizzante a garanzia delle generazioni future».

²⁹ In argomento, v. almeno P. Perlingieri, *I mobili confini dell'autonomia privata*, in Id., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, p. 16; Id., *In tema di tipicità e atipicità*

dei negozi giuridici e conseguentemente la rilettura di diverse disposizioni, come l'art. 2645 *ter* c.c. in tema di vincoli di destinazione. Si pensi ai bio-vincoli alla proprietà per i terreni agricoli, al fine di preservarne l'utilità ed evitare, a causa dell'uso di pesticidi e fertilizzanti, l'inquinamento, il depauperamento e, infine, l'inutilizzabilità dei fondi,³⁰ oppure al diverso tema degli appalti verdi,³¹ nell'ambito del quale le clausole ecologiche si configurano quali strumenti a presidio del valore dell'ambiente, e quindi della persona e della sua salute, finendo per incidere sulla funzione del contratto, sulla sua interpretazione ed esecuzione.³² Riduttivo e parziale è discorrere dell'ambiente e del clima come diritti della personalità.³³ Non si tratta di diritti autonomi della persona, che è valore unitario; la sua tutela deve essere esaminata in una prospettiva che, in virtù del principio di solidarietà costituzionale, abbia presente i doveri,³⁴ quelli che gravano sia sullo Stato e sugli

nei contratti, *ivi*, p. 396 s.; *Id.*, *Nuovi profili del contratto*, *ivi*, p. 423; *Id.*, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, cit., pp. 99 ss. e 265 s.; G. Perlingieri, *Il controllo di "meritevolezza" degli atti di destinazione ex art. 2645 ter*, in *Foro nap.*, 2014, p. 54 ss.; I. Martone, *Il giudizio di meritevolezza. Questioni aperte e profili applicativi*, Napoli, 2017, p. 23 ss.; E. Minervini, *La «meritevolezza» del contratto. Una lettura dell'art. 1322, comma 2, c.c.*, Torino, 2019, p. 13 ss.

³⁰ A. Vercellone, *Proprietà ecologica e art. 2645 ter c.c.: il "bio-vincolo"*, in *Rass. dir. civ.*, 2023, p. 138 ss. Più in generale, occorrerebbe conformare l'agricoltura alla tutela dell'ambiente, tant'è che la stessa «sostenibilità», in quest'ambito, altro non sarebbe che l'esplicitazione del «razionale sfruttamento del suolo» consacrato nell'art. 44 cost. Accanto alla tradizionale interpretazione del termine «sfruttamento» in senso produttivistico, s'impone anche un dovere di «utilizzazione» in un'ottica di solidarietà intergenerazionale (artt. 2, 42 cost.). Anche l'art. 191, comma 1, TFUE invita ad una «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», senza superare la soglia di riproducibilità delle stesse. Sugli abusi e le diverse accezioni della nozione di «sostenibilità» si rinvia a G. Perlingieri, *In tema di «sostenibilità»*, cit., p. 167 ss.

³¹ V., a riguardo, C. Irti, *Gli "appalti verdi" tra pubblico e privato*, in *Contr. impr./Eur.*, 2017, p. 183 ss.; F. De Leonardis, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP [“Green Public Procurement”] e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, p. 62 ss.

³² P. Perlingieri, *Produzione, beni e benessere*, in Aa.Vv., *Benessere e regole dei rapporti civili*, cit., p. 512.

³³ In tal senso, S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, p. 82 ss.; nonché, più di recente, E. Leccese, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011; Ead., *L'ambiente: dal codice di settore alla costituzione, un percorso al contrario? (Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della costituzione)*, in *Ambientediritto.it*, 2020, p. 36 s., la quale discorre di «un generale diritto all'ambiente, da classificare tra i diritti fondamentali della persona»; G. Marcatajo, *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 611 ss., spec. 615, la quale osserva che «[S]e è indubbio che l'ambiente si afferma come diritto al contempo individuale e collettivo e che la codificazione dello stesso sia avvenuta per la sua natura di interesse collettivo, non può escludersi allora la possibilità di una disciplina parallela che guardi all'ambiente come diritto individuale della persona». Di diritto al clima parlano, di recente, F. Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, 2019, p. 457 ss.; A. Pisanò, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'Ircervo*, 2021, p. 261 ss., spec. p. 283, secondo il quale «il riconoscimento di un diritto umano al clima avrebbe [...] la capacità di indirizzare le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale»; *Id.*, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, p. 21 ss.; *Id.*, *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in *Etica & Politica*, 2022, p. 349 ss.

³⁴ Cfr. F. Rimoli, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, 2018, p. 39 ss.; G. Perlingieri, «Sostenibilità», *ordinamento giuridico e «retorica dei diritti»*, cit., p. 116, ove si rileva che «occorre evitare di scivolare nella “retorica dei diritti”, la quale molto spesso non soltanto trascura i doveri, ma non si preoccupa di assicurare una effettiva salvaguardia economica e politica delle aspettative di tutela, dimenticando che garantire in

enti pubblici, sia sui singoli *cives* in forma individuale e associata.³⁵ In questa direzione emerge in modo evidente l'interesse delle generazioni future.

Ci si chiede se per raggiungere questo fine di protezione sia necessario costruire, oltre il pubblico e il privato, una autonoma categoria. La risposta, che pur impone una rilettura della classica teoria dei beni, pare debba essere negativa. La disciplina giuridica non dipende mai soltanto dalla astratta qualificazione, in una prospettiva tipologica,³⁶ ma dagli interessi ed i valori che il bene, la situazione soggettiva, l'atto di autonomia concretamente soddisfano in un'ottica necessariamente *relazionale*.³⁷ Il bene conta «per i modi e i fini della sua utilizzazione», non per la sua titolarità.³⁸

3. La dottrina dei beni comuni, riproposta anche con riferimento al clima e all'atmosfera³⁹, senz'altro è mossa da intenti meritevoli (come la preservazione dell'ambiente salubre e il corretto uso delle limitate risorse naturali, la risoluzione di problematiche portate dalla progressiva de-industrializzazione, che richiede una conversione degli spazi verso nuove modalità di utilizzo), tuttavia questa formula è *ambigua*, soprattutto *superflua* e foriera di *abusi*.⁴⁰

concreto un diritto significa anche necessariamente disporre di strumenti idonei allo scopo, di strutture presso cui farli valere e mezzi di coercizione adeguati per imporre il loro rispetto e il loro ripristino.

³⁵ Diversamente sembra ancora legato ad una prospettiva orientata a separare il diritto pubblico dal diritto privato, nonché all'idea che soltanto nel diritto pubblico il concetto di bene sarebbe orientato ad evocare l'interesse protetto, F. Piraino, *Sulla nozione di bene giuridico*, cit., p. 459 ss., il quale, sul presupposto di una netta separazione tra sfera giuridica e sfera pre-giuridica, finisce per considerare il concetto di «cosa» non appartenente al mondo delle categorie giuridiche (ivi, p. 466).

³⁶ Diversamente F. Piraino, *Sulla nozione di bene giuridico*, cit., p. 473, il quale, in una prospettiva formalistica, riconosce la qualità di bene «solo quando l'ordinamento lo consideri espressamente come idoneo a divenire oggetto di situazioni giuridiche oppure quando fornisca indici normativi dai quali sia possibile desumere tale idoneità». In questa direzione, tuttavia, ora sconsiglia l'utilizzo del termine «bene» con riferimento ai c.d. beni comuni, ora, rispetto ad essi, sembra condividere l'esistenza di «un regime giuridico distinto tanto da quello dei beni privati quanto da quello dei beni pubblici» (p. 491).

³⁷ Cfr., di recente, R. Míguez Núñez, *Beni a valore non prettamente economico: rilievi privatistici per un diritto «relazionale»*, in *Rass. dir. civ.*, 2023, p. 431 ss.

³⁸ G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.d. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, cit., p. 137 ss., ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Cfr. anche N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013, pp. 134 e 128, ove si rileva che «nell'esperienza contemporanea, il bene [...] tende sempre più a svincolarsi dalla propria tutela dal profilo della titolarità per proiettarla sul piano dell'utilizzazione o del godimento». V. altresì Id., *Vivere il diritto*, cit., p. 143.

³⁹ Secondo S. Nespore, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 672, «[l] clima e l'atmosfera sono tipici beni comuni, utilizzati non estraendone delle risorse, ma immettendo sostanze prodotte dall'attività umana che determinano il cambiamento del clima e possibili future conseguenze disastrose per l'umanità».

⁴⁰ In questa direzione, A. Di Porto, *'Res in usu publico' e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Torino, 2013, p. 72 e nota 46, secondo il quale si tratta di una «[f]ormula, non priva di qualche ambiguità»; L. Nivarra, *Quattro usi di «beni comuni» per una buona discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2016, p. 43 ss., e in C. Cicero e G. Perlingieri (a cura di), *Liber amicorum per Bruno Troisi*, II, Napoli, 2017, p. 803 ss., dal quale si cita; M. Francesca, *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, cit., p. 476 s., per la quale «siamo di fronte ad una concettualizzazione liquida, in continuo movimento, tanto da trovare evidenti difficoltà ad essere contenuta in una formula normativa [...] Essi sono tutto e il contrario di tutto: governati dalla

Ambigua perché riferita a beni assai eterogenei (come aria, acqua,⁴¹ ambiente, territorio,⁴² litorale, patrimonio culturale e artistico, sanità, conoscenza,⁴³ scuola, università, luna, lavoro, giustizia, usi civici, democrazia etc.),⁴⁴ «i cui statuti giuridici meritano massima attenzione ma sono [...] da ricostruire caso per caso, in relazione alla natura e alle peculiarità della funzione e degli interessi specificatamente coinvolti».⁴⁵ La stessa definizione dei *beni comuni* appare assai incerta, là dove si considera «una categoria dell'essere, del rispetto, dell'inclusione e della qualità [...] autenticamente relazionale, fatta di rapporti tra individui, comunità, contesti e ambiente [...] categoria ecologico-qualitativa e non economico-quantitativa»,⁴⁶ tale per cui «un bene comune, a differenza tanto della proprietà privata quanto di quella pubblica [...] non può concepirsi come un mero oggetto, una porzione tangibile del mondo esterno. [...] Il bene comune [...] esiste soltanto in una relazione qualitativa».⁴⁷

Di là dai «beni comuni» non resterebbe nulla di socialmente rilevante, in contrasto con la stessa prospettiva costituzionale ed europea (artt. 41, 42 cost.; artt. 345 Tratt. FUE e 17 Carta UE, riletti alla luce degli artt. 2, 3, 4 e 6 Tratt. FUE, i quali tutelano i diritti della persona) secondo la quale ciascun bene, a prescindere

razionalità e negati dalla medesima razionalità»; G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 139 ss.

⁴¹ Cfr. N. Irti, *L'acqua tra beni comuni e concessioni*, cit., p. 381 ss.; G. Carapezza Figlia, *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque*, cit., p. 193 ss., spec. 196, secondo il quale le acque sono caratterizzate da un «regime che fa prevalere il profilo funzionale del bene sulla dimensione statica dell'appartenenza, mediante una disciplina della tutela e della fruizione, in grado di promuovere il libero sviluppo della persona e di subordinare ad esso le esigenze di sfruttamento produttivo».

⁴² Cfr. P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani*, cit., p. 19; V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, cit., pp. 10 ss., 24 ss.

⁴³ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 130 ss.

⁴⁴ Così, tra i molti, M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Ead. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 15 ss. Una elencazione si rinviene anche nella Proposta di principi e criteri direttivi dello schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate, formulata dalla Commissione Rodotà, l'art. 1 del quale stabiliva che «[s]ono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate».

⁴⁵ G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 142.

⁴⁶ U. Mattei, *Beni comuni*, cit., p. 62.

⁴⁷ U. Mattei, *o.u.c.*, p. 52, secondo il quale «noi non 'abbiamo' un bene comune (un ecosistema, dell'acqua), ma in un certo senso 'siamo' (partecipiamo del) bene comune (siamo acqua, siamo parte di un ecosistema urbano o rurale)». Secondo altra declinazione, i beni comuni sarebbero «beni che, al di là della proprietà, che è tendenzialmente dello Stato, o comunque delle istituzioni pubbliche, assolvono, per vocazione naturale ed economica, all'interesse sociale, servendo, quali beni di appartenenza collettiva, immediatamente non l'amministrazione pubblica, ma gli interessi dei cittadini»: A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, 2013, p. 65.

dall'appartenenza,⁴⁸ ha una adeguata *funzione sociale*.⁴⁹ Sì che «non è il bene in sé a giustificare una peculiare disciplina, ma è la “particolare funzione sociale cui quel bene effettivamente risponde”»⁵⁰ a condizionare la disciplina, a stabilire *poteri, facoltà e limiti*. Tant'è che mentre la *proprietà pubblica* è funzione sociale (titolare è un soggetto, per così dire, funzionario), «la *proprietà privata* ha una funzione sociale [...], giacché l'interesse proprietario è tutelato e riconosciuto per realizzare una funzione *individuale e sociale*».⁵¹

La concezione, per quanto talvolta si è affermato diversamente, trova riscontro anche nel diritto europeo che in tema di proprietà privata non trascura la tutela dell'«interesse generale» (ex artt. 345 Tratt. FUE e 17 Carta UE, riletti alla luce degli artt. 2, 3, 4 e 6 Tratt. FUE, i quali tutelano i diritti della persona) e, come confermato dalla Corte di giustizia, ogni diritto è connotato da «limiti che agiscono sulla sfera esterna del diritto e limiti inerenti al suo intimo contenuto».⁵² Questi

⁴⁸ Come ricorda P. Femia, *Sentimento e moltitudine. Rudolf von Jhering tra interessi ideali e beni comuni*, Bologna, 2024, p. 197, anche Jhering, nella monografia *Sul fondamento della protezione del possesso*, non esitava ad osservare «che le nozioni di “appartenenza” giuridica *alicuius esse* e della proprietà, non si fondono assieme, che in quella vece qualche cosa mi può “appartenere”, senza essere in mia proprietà, vale a dire senza soggiacere ai principii che sono enunciati nella stessa, rispetto all'acquisto, perdita, protezione, comproprietà».

⁴⁹ G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 142.

⁵⁰ P. Perlingieri, *Stagioni del diritto civile*, Napoli, 2021, p. 99 s., il quale richiama la Carta fondamentale tedesca, la quale sancisce che «[l]a proprietà obbliga. Il suo uso deve altresì servire il bene comune» (ivi, p. 100), e ricorda opportunamente che «[s]e si concentra l'attenzione sull'uso, la distinzione tra beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata può diventare secondaria» (ivi, p. 105).

⁵¹ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, I, *Metodi e tecniche*, 4a ed., Napoli, 2020, p. 221; Id., *Stagioni del diritto civile*, cit., p. 99 s., e ivi ulteriori riferimenti a contributi precedenti. Il passo è riportato, testualmente, anche da P. Maddalena, *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2020, p. 105, il quale, correttamente, rileva altresì che «il perseguimento della funzione sociale è condizione essenziale per il riconoscimento del diritto proprietario di cui si discute, poiché la citata norma dell'art. 42 Cost. proclama senza possibilità di equivoci, che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge (ha cioè una tutela giuridica) se e in quanto il proprietario assicuri il perseguimento della funzione sociale del bene. Con la innegabile conseguenza che, se detta funzione non è perseguita, vien meno il riconoscimento e la garanzia del diritto, in altre parole vien meno la tutela giuridica della proprietà su una determinata cosa». In relazione ai beni comuni, G. Carapezza Figlia, *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1072, e in E. del Prato (a cura di), *Studi in onore di Antonino Cataudella*, I, Napoli, 2013, p. 343, osserva che la funzione sociale, «riletta alla luce del personalismo costituzionale, [possa] considerarsi il principio ispiratore del regime sostanziale dei beni comuni (acqua, patrimonio culturale, beni culturali e paesaggistici) che, nel trascendere la dimensione statica dell'appartenenza, si risolve in una disciplina della tutela e della fruizione in grado di assicurare la massima attuazione del valore della persona»; v. anche G. Carapezza Figlia, *Proprietà e funzione sociale*, cit., p. 535 ss.

⁵² Di recente, Corte giust., 27 gennaio 2020, c. 238/20, in *eur-lex.europa.eu*, offre una rilettura dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali, che prevede il diritto all'indennità soltanto in caso di privazione del diritto di proprietà (espropriazione). È questione di sussistenza del diritto all'indennizzo nel caso di restrizione alla libertà dei proprietari di un bene quanto alla scelta e all'attuazione delle misure di salvaguardia dell'acquacoltura nei confronti di uccelli selvatici protetti. Ammessa la possibilità di configurare restrizioni al diritto di proprietà in relazione alla realizzazione di un interesse generale e riconosciuto come tale il diritto

limiti mutano al variare della natura degli interessi coinvolti e soddisfatti dal bene in esame, anche in connessione con altri (ecosistema).

La categoria dei *beni comuni* appare anche *superflua*, non soltanto perché già conosciamo le nozioni di *res in usu publico*, di *res communes omnium* e di *proprietà pubblica demaniale*⁵³ (con la quale, diversamente, si valorizza opportunamente il ruolo delle istituzioni), ma perché, di là dall'appartenenza, qualunque bene ha una *funzione sociale*: «il bene non è la *res*, il bene è l'interesse. La *res*, se vi è, costituisce ragione della presenza dell'interesse».⁵⁴ Ogni discorso intorno ai beni, anche con riferimento alle *res nullius*, deve essere svolto valorizzando non tanto la cosa in sé, ma la sua natura, gli interessi e i valori da soddisfare, in un'ottica costantemente *relazionale*. Anche la titolarità del bene è profilo relativamente importante;⁵⁵ maggiormente rilevante è l'effettività del suo *uso* (esclusivo, comune, allargato). Un bene di *interesse generale* avrà naturalmente un rilievo diverso da un altro di interesse particolare o di interesse primario, quale può essere l'acqua o l'aria, beni dei quali nessuno può essere privato. I beni sono rilevanti, quindi, non per come ontologicamente e strutturalmente appaiono, ma per l'interesse e l'utilità che sono destinati a realizzare o soddisfare.⁵⁶ Ritorna, a distanza di tempo,

alla tutela ambientale, l'art. 17 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che l'indennizzo concesso da uno Stato membro per le perdite subite da un operatore economico in ragione delle misure di protezione considerate sia sensibilmente inferiore ai danni effettivamente subiti da tale operatore. Se è vero che gli Stati membri possono all'occorrenza considerare che è opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle parcelle interessate dalle misure di conservazione adottate in forza delle direttive 'uccelli' e 'habitat', da tale constatazione non si può tuttavia dedurre l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un obbligo di concedere un siffatto indennizzo. Giova rilevare, tuttavia, che i *limiti* indicati devono mutare al variare della natura degli interessi coinvolti e soddisfatti dal bene in oggetto.

⁵³ Che, invero, implica l'inalienabilità, l'insusciabilità e l'inespropriabilità. Tuttavia, la destinazione pubblica è a tal punto incidente sul regime giuridico del bene che è principio consolidato quello secondo il quale la perdita ne determina la transizione dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato, ed a prescindere da un provvedimento dell'autorità amministrativa, il quale, se pure sopraggiungesse, avrebbe un mero valore dichiarativo (c.d. *sdemanializzazione tacita*): Cass., Sez. un., 7 aprile 2020, n. 7739, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 3, I, p. 478. In ordine all'applicazione del regime demaniale in ragione della concreta destinazione pubblica, chiaramente percepibile all'esterno, v. anche Cass., 3 maggio 1996, n. 4089, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, c. 918 ss., con nota di I. Peila, *La c.d. sdemanializzazione tacita: nozione ed ambito di applicazione*; Cass., 21 ottobre 2011, n. 21905, in *DeJure on line*; Cons. St., 14 febbraio 2008, n. 50, *ivi*. Ne discute, di recente, G. Carapezza Figlia, *I "beni comuni" fra promozione della persona e funzione sociale della proprietà*, in G. Perlingieri e Id. (a cura di), *L'interpretazione «secondo Costituzione» nella giurisprudenza. Crestomazia di decisioni giuridiche*, II, 2a ed., Napoli, 2021, p. 23 ss., spec. p. 42 s. Sul punto si rinvia anche a G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 141 s.

⁵⁴ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, in E. Capobianco, G. Perlingieri e M. D'Ambrosio (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni*, Napoli, 2021, p. 361.

⁵⁵ Nel senso che «la mera titolarità perde significato perché il bene conta per i modi ed ai fini della sua utilizzazione», N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, cit., p. 134. Sul punto v. G. Carapezza Figlia, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008, p. 155 ss.

⁵⁶ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, cit., p. 357 ss.; G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 159.

in un contesto del tutto inedito, l'insegnamento di Salvatore Pugliatti, secondo il quale le cose acquistano rilevanza perché in esse «emerge il segno di una relazione, di un rapporto di una funzione, di una contingenza che ha come termine di riferimento l'uomo, la sua vita, i suoi fini, la sua azione, i suoi interessi». La cosa «si umanizza, e, vivendo l'uomo in società, si socializza. Perciò diviene nella trama di codeste relazioni, per quanto svariate e differenti possano essere, oggetto di valutazioni giuridiche».⁵⁷ Ciò che viene colto dal diritto non è tanto il *valore intrinseco* della cosa, qualora sussistente, ma l'*uso* della cosa, il senso della stessa rispetto agli interessi.⁵⁸ Se il bene ha tutela in relazione alla sua funzione e non alla sua qualificazione o alla sua titolarità, allora è da superare anche la stessa idea romanistica delle *res nullius* come *non meritevoli* di tutela.⁵⁹ L'acqua, quale bene di prima necessità, deve essere *accessibile a tutti* e il problema non è l'*an*, né l'astratta sua qualificazione, ma il controllo dell'uso e della gestione, «a prescindere dalla natura pubblica, privata o mista del gestore [...]. Ingenuo sarebbe pensare che tutto si risolverebbe se il gestore fosse una società di capitali a diffusione popolare» o una «cooperativa»,⁶⁰ le quali di per sé non precludono possibili abusi di delega. Pertanto è preferibile discorrere di beni di «*uso comune*» piuttosto che di «*beni comuni*». La stessa distinzione tra beni di *proprietà pubblica* o beni di *proprietà privata* può diventare del tutto secondaria.⁶¹

Alla popolazione, anche futura, interessa non che l'acqua, una scuola, un'opera d'arte, un ospedale, un'autostrada o il trasporto siano privati o pubblici, ma che al fine di un'adequata tutela della persona siano evitati abusi, nonché assicurate *qualità e accessibilità* della prestazione. Non occorre andare oltre la contrapposizione *pubblico/privato* per tutelare *interessi generali*. Piuttosto

⁵⁷ S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, p. 25.

⁵⁸ R. Míguez Núñez, *Beni a valore non prettamente economico*, cit., p. 452.

⁵⁹ In una prospettiva formalistica, insensibile alla legalità costituzionale, considera le *res nullius* come beni, e in quanto tali meritevoli di tutela, soltanto se «presentano caratteri compatibili con le forme giuridiche dell'appartenenza oppure in virtù di un'espressa previsione normativa», F. Piraino, *Sulla nozione di bene giuridico*, cit., p. 476, il quale pertanto rimane legato al mero dato normativo e al dogma della «tensione appropriativa», della «titolarità» e quindi della «circolazione» (*ivi*, p. 489 s.).

⁶⁰ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, cit., p. 358.

⁶¹ Si pensi, ad es., al fatto che vi sono quadri di valore che sono di proprietà privata, ma che, per la loro valenza artistica, non possono essere negati alla fruizione dei cittadini. In una prospettiva attenta alla funzione primaria della tutela della persona, tutti i beni di uso comune, a prescindere dalla titolarità, sono strumentali alla conservazione e fruizione dell'*habitat* umano e civile: P. Perlingieri, *Produzione, beni e benessere*, cit., p. 515, secondo il quale la *funzione* (art. 42, comma 2, cost.) e l'*utilità sociale* (art. 41, comma 2, cost.) rappresentano, ad un tempo, «una indicazione normativa», «metodologica ed ermeneutica, sostanzandosi in un invito ad una lettura dei beni in chiave funzionale [e assiologica] e non meramente strutturale, sí da tener conto del profilo dinamico, sociale, culturale» ed esistenziale del bene in esame secondo le mutazioni della realtà e le esigenze della collettività.

al giurista spetta stabilire di volta in volta se, di là dall'*astratta* qualificazione o dall'appartenenza, questo fine sia stato raggiunto, in conformità al principio di *effettività*.⁶² Se ci si fermasse alla definizione di rifiuto contenuta nell'art. 183 c.a.,⁶³ l'elemento volontaristico legittimerebbe il proprietario/detentore del bene a condotte che – sebbene non penalmente sanzionate – potrebbero rivelarsi in contrasto con la *funzione sociale* della proprietà e con l'esigenza di transizione da un modello di economia lineare al modello di economia circolare, là dove, invece, i rifiuti sono risorse⁶⁴ dalle quali ricavare energia e prodotti riciclati, senza danni alla collettività e nel rispetto dell'ambiente. La considerazione dei rifiuti in termini di beni giuridici⁶⁵ li fa divenire punti di riferimento di situazioni soggettive non soltanto attive, ma anche passive, che, connaturati alle loro *funzioni sociali*, si rivelano strumentali al soddisfacimento di valori fondamentali, come la tutela dell'ambiente e della salute. Valori che, se non attuati, possono incidere sul profilo della destinazione del bene: così l'abbandono dei rifiuti non configura una *derelizione* e non determina *sic et simpliciter* una *vicenda estintiva* della proprietà.⁶⁶

Una teoria dei beni conforme a Costituzione consente di superare i limiti della disciplina ambientale, l'inadeguatezza della definizione di rifiuto posta dall'art. 183 c.a. e la concezione di un potere di godimento e disposizione assoluto su queste entità. Una rilettura dell'art. 810 c.c. consente di limitare dall'interno i poteri di godimento e disposizione dei quali è titolare il soggetto proprietario/detentore del rifiuto, evitando ulteriori forme di abuso del diritto di proprietà. L'abbandono dei rifiuti nelle aree non destinate alla loro raccolta, altro non è che un esercizio *controfunzionale* della proprietà, contrastante con la *funzione sociale* dell'istituto e con i principi di tutela ambientale.⁶⁷

⁶² Art. 24 cost.; Carta ONU del 1948, art. 13 CEDU, art. 47 CDFUE, art. 19 TUE, art. 1 Codice del processo amministrativo, artt. 17 ss. Reg. UE n. 679 del 2016, sul trattamento dei dati.

⁶³ Sull'inadeguatezza della nozione di rifiuto contenuta nell'art. 183 c.a., A.C. Nazzaro, *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, p. 621 ss.

⁶⁴ Rileva P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, cit., p. 358, che il «rifiuto», concepito, fino a pochi anni or sono, in un'accezione esclusivamente negativa», oggi «pur essendo uno scarto, costituisce una utile risorsa in grado di produrre energia e quant'altro».

⁶⁵ G. Resta, *I rifiuti come beni in senso giuridico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2018, p. 207 ss.; A.C. Nazzaro, *Rifiuti, beni e proprietà*, cit., p. 621 ss.; Ead., *Waste Between Ownership and Function*, in E. Giorgini e M. Giuliani (a cura di), *Waste Life, Law and Management*, Napoli, 2021, p. 27 s.; E. Giorgini, *Waste as a 'Legal Asset'. For a Construction of the Right of Property Compliant with the General Principles of the Legal System*, *ivi*, p. 29 ss.

⁶⁶ Così, E. Giorgini, *o.c.*, p. 39 s.

⁶⁷ E. Giorgini, *o.c.*, p. 40.

In quest'ottica, anche le energie rinnovabili⁶⁸ e le quote di emissione⁶⁹ sono beni che possono formare oggetto di situazioni soggettive non soltanto per il loro eventuale intrinseco valore economico, quanto piuttosto perché strumentali al soddisfacimento di interessi non patrimoniali. È vero che l'art. 814 c.c. considera «beni mobili le energie naturali», purché aventi «valore economico»; si tratta, tuttavia, di una prospettiva parziale, limitata e, ancora una volta, anacronistica. Le Direttive *Red II e III* sull'energia pulita individuano nell'autoconsumo collettivo e nella costituzione di comunità energetiche⁷⁰ gli strumenti principali per la realizzazione della transizione energetica. Per come la comunità energetica viene concepita dal legislatore europeo il profilo lucrativo è del tutto assente. Le comunità energetiche possono essere costituite non attraverso società, ma soltanto mediante accordi costitutivi di associazioni e più in generale di enti *no profit*.

Chi sponsorizza il concetto di bene comune contemplando, *sic et simpliciter*, un divieto assoluto di appropriazione, trascura che ciò che deve essere valorizzato non è tanto l'assenza di titolarità, quanto la *funzione* e l'*utilità sociale* del singolo bene, anche al fine di favorire lo sviluppo della ricerca scientifica e individuare nuove risorse e opportunità.⁷¹

La configurazione della categoria di bene comune diventa poco utile – là dove si decida di «prendere sul serio»⁷² la «funzione sociale» della proprietà e dei beni e l'«utilità sociale» dell'iniziativa economica –,⁷³ ma anche foriera di eccessi,

⁶⁸ L'energia quale bene giuridico è oggetto di situazioni giuridiche soggettive complesse, riconducibili ad una pluralità di soggetti distinti (proprietario dell'energia, gestore dell'energia, consumatore dell'energia, venditore dell'energia), e intese alla realizzazione di interessi che non sempre hanno natura economica e che spesso sono funzionali alla tutela dell'ambiente e del contrasto al cambiamento climatico. Questo impone di conformare dall'interno la posizione dei titolari delle situazioni soggettive aventi ad oggetto l'energia. Così, ad esempio, il d.lg. n. 199/2021 prevede obblighi energetici che limitano la posizione del proprietario di edifici di nuova costruzione, prevedendo in particolare una copertura obbligatoria del 60% da fonti di energia rinnovabile. Sul tema, v. R. Lombardi, *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Napoli, 2023, p. 21 ss.

⁶⁹ In argomento cfr. C. Camardi, *Cose, beni e nuovi beni, tra diritto europeo e diritto interno*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, p. 985 ss., spec. p. 990 s.; A. Nervi, *From the Emissions Trading System to the Role of Private Law in Environmental Protection. Notes for Research*, in *ItaLJ*, 2021, p. 157 ss. Sul mercato delle quote di emissione, v. in particolare A. Sardini, *Il mercato dei «certificati neri» tra diritto privato regolatorio e decentralizzazione informativa*, in *Oss. dir. civ. comm.*, 2022, p. 207 ss.

⁷⁰ In argomento, v. i contributi editi in S. Monticelli e L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022.

⁷¹ G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 148 s.

⁷² G. Perlingieri, *o.l.u.c.*

⁷³ Pur nella diversità di prospettive cfr., tra gli altri, S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, rist., Milano, 1964, *passim*; P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della «proprietà»* (1971), rist., Napoli, 2011; Id., «Funzione sociale» della proprietà e sua attualità, in S. Ciccarello, A. Gorassini e R. Tommasini (a cura di), *Salvatore Pugliatti, Collana S.I.S.Di.C. «I Maestri italiani del diritto civile»*, Napoli, 2016, p. 187 ss.; Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4a ed., Napoli, 2020, p. 280 ss., ove, tra l'altro, si chiarisce la necessità di storicizzare e relativizzare anche i concetti di funzione sociale della proprietà e utilità sociale dell'impresa; V. Buonocore,

in quanto costretta ad escludere *a priori* la logica dell'appropriabilità. Infatti oltre all'acqua (v. art. 128, comma 2, c. cons.), anche l'aria e l'ossigeno sono senz'altro beni di interesse generale, ma possono essere isolati e oggetto di compravendita anche a fini terapeutici.⁷⁴ Taluni beni (culturali, ambientali, paesaggistici), di là dalla loro qualificazione, esprimono valori che vanno tutelati, a prescindere dalla titolarità o dall'appartenenza formale, tant'è che già Piero Calamandrei, durante la vigenza della l. n. 1089 del 1939, reputava che il proprietario privato di un'opera d'arte fosse da considerare «come custode, nell'interesse pubblico».⁷⁵

Nella legalità costituzionale, non c'è mai stata connessione necessaria «tra beni e proprietà».⁷⁶ Il problema non è la titolarità, né l'astratta qualificazione, ma l'uso, l'esercizio, l'accesso, la concreta gestione e le connesse responsabilità. Una teoria dei beni intesa in chiave relazionale e in una prospettiva non soltanto patrimoniale riconosce tutela ad una cosa, materiale o immateriale, sia se commerciabile o economicamente valutabile, sia, soprattutto, se funzionale al benessere psico-fisico delle persone presenti e delle generazioni future, quindi del loro *habitat*. Questo è composto da cose che o non sono separabili o se lo sono devono essere separate nei limiti nei quali ciò non crei nocimento al benessere e all'interesse generale.⁷⁷ Un bene esprime un valore non solo perché economicamente valutabile, ma in relazione agli interessi morali, materiali e spirituali che è idoneo a soddisfare. Soltanto chi è intriso di una prospettiva patrimonialistica, orientata a considerare le cose in quanto misurabili economicamente o se suscettibili di appropriazione, sente l'insopprimibile esigenza (acuita dal cambiamento climatico e dall'acquisita consapevolezza della limitatezza delle risorse naturali) di creare nuove categorie,

Iniziativa economica privata e impresa, in Id. (a cura di), *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2007, p. 3 ss.; M. Nuzzo, *Utilità sociale e autonomia privata* (1975), rist., Napoli, 2011, *passim*; F. Santoro-Passarelli (a cura di), *Proprietà privata e funzione sociale*, Padova, 1976, p. 36 ss.; R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 2010, *passim*. Sulla funzione sociale della proprietà cfr. anche E. Betti, *Funzione sociale della proprietà fondiaria*, Quaderni INSPE, Roma, 1962, p. 13 s., il quale opportunamente osservava che «[q]uanto più la esistenza dei singoli diventa dipendente dal comportamento dei consociati e delle conquiste della tecnica, tanto più si accentua la funzione specifica cui i vari beni sono destinati nella vita della comunità, e si afferma l'esigenza di garantire, contro ogni disturbo o abuso, una gestione funzionale dei beni stessi. Capriccio ed arbitrio sono esclusi: su di ogni impresa grava, in maggiore o minor misura, una sorta d'ipoteca sociale».

⁷⁴ O.T. Scozzafava, *I beni*, in *Tratt. dir. civ.* CNN, diretto da P. Perlingieri, III, 1, Napoli, 2007, p. 23; G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 143.

⁷⁵ P. Calamandrei, *Immobili per destinazione artistica* (nota a App. Firenze, 22 marzo 1932), in *Foro it.*, 1933, I, c. 1715 ss., in particolare c. 1722. V. anche, *retro*, le osservazioni di Jhering alla nota 48.

⁷⁶ N. Lipari, *Vivere il diritto*, cit., p. 143, secondo il quale «l'ottica dei beni comuni appare quasi come una sorta di grimaldello idoneo a far saltare la porta (a lungo ritenuta di necessario passaggio) tra beni e proprietà». «Il nesso tradizionalmente istituito tra proprietà e beni non ha alcun riscontro nel nostro diritto positivo», anche secondo O.T. Scozzafava, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza* (1982), rist., Napoli, 2023, pp. 7 s., 34 s.

⁷⁷ Sul tema v. P. Perlingieri, *Produzione, beni e benessere*, cit., p. 512 ss.

oltre il pubblico e il privato. Nella prospettiva costituzionale, tra interesse privato e interesse pubblico, non c'è una netta separazione.⁷⁸

Non c'è bisogno di combattere il paradigma dominicale per tutelare diritti fondamentali o interessi generali; tra l'altro, con riferimento a uno stesso bene, possono coesistere interessi privati e pubblici. I limiti sono interni alla situazione soggettiva non soltanto perché ogni situazione soggettiva è parte di un rapporto (*esistere* è *coesistere*), ma perché rispetto a una stessa cosa possono confluire più situazioni giuridiche.⁷⁹

Questa prospettiva è il risultato della *depatrimonializzazione* del diritto e, in particolare, del diritto civile,⁸⁰ che «esige una lettura anche delle categorie dell' "avere" – delle quali è ricca la nostra dogmatica – in funzione della categoria dell' "essere"»,⁸¹ propria della legalità costituzionale.

Tra l'altro, con l'avvenuta positivizzazione dei valori costituzionali, europei e internazionali (artt. 10, 11, 117, comma 1, cost.), «essere» e «dover essere», nel quale rientra anche il «potrebbe essere»,⁸² non sono separabili, né si può ancora configurare una «distinzione ontologica e insuperabile fra mondo dell'essere (ambito dei fatti) e mondo del dover essere (ambito dei valori)». ⁸³ L'*esigenza* di promuovere la nozione dei beni comuni si riduce in *proporzione* dell'acquisita consapevolezza che il valore di un bene non dipende soltanto dalla produzione o dallo scambio, che vanno presi sul serio la tutela della persona, la solidarietà costituzionale, la funzione e l'utilità sociale. Concetti funzionali a qualunque bene a prescindere dalla commerciabilità e dalla titolarità (come i beni non appropriabili e le *res nullius*), dalla natura (si pensi alla distinzione tra beni materiali e immateriali) e dalla specifica funzione (come i beni essenziali della persona e ai beni di consumo). Se *esistere* è *coesistere*, qualunque cosa può e deve avere una qualche funzione sociale proporzionata alla sua concreta funzione. La sua disciplina non

⁷⁸ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, I, cit., p. 137 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici; P. Femia, *Interessi e conflitti culturali nell'autonomia privata e nella responsabilità civile*, Napoli, 1996, p. 134 ss.; A. Federico, *Autonomia negoziale e discrezionalità amministrativa. Gli «accordi» tra privati e pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1999, p. 49 ss.; G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 140.

⁷⁹ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, cit., p. 361.

⁸⁰ C. Donisi, *Verso la «depatrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 644 ss.; P. Perlingieri, «Depatrimonializzazione» e diritto civile, *ivi*, 1983, p. 1 ss.; criticamente, A. De Cupis, *Sulla «depatrimonializzazione» del diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, p. 482 ss. Discorre di «depatrimonializzazione della teoria dei beni», P. Perlingieri, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 1189, ove si rileva che «[p]iù che il valore economico, che il bene pure ha, è la sua idoneità alla realizzazione di interessi che patrimoniali non sono «sinora disattesa» che deve acquistare un peso adeguato e che va, quindi, preservata», secondo una prospettiva non strutturalistica, ma funzionale ed assiologica.

⁸¹ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, cit., p. 360.

⁸² U. Mattei, *I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*, cit., p. 114.

⁸³ U. Mattei, *Beni comuni*, cit., p. XI.

può essere costruita come mera prerogativa del soggetto, celata nella costruzione di un diritto soggettivo avulso dal contesto socio-economico. La stessa disciplina della proprietà necessariamente si risolve in un problema di limiti all'esercizio del diritto in funzione di utilità considerate cruciali per la buona qualità della vita di un gruppo sociale.

Vacua, pertanto, appare la discussione dei beni comuni sul piano dell'appartenenza;⁸⁴ andrebbero presidiate piuttosto la disponibilità, la responsabilità, la tutela, in ragione degli interessi che questi beni sono preordinati a realizzare. Il problema non è la creazione di una categoria piuttosto che di un'altra, né stabilire se le *res communes omnium* siano o no da escludere dal novero dei beni, ma comprendere che la connessione giuridica tra le «cose» e le «persone» può avvenire nei modi più disparati e non può essere analizzata soltanto in termini di appartenenza.

4. La nozione di *beni comuni*, in sostituzione di quella di *beni di uso comune* o di *beni pubblici*, può risultare anche controproducente con riferimento ai problemi di *gestione, responsabilità e legittimazione ad agire*. Si pensi all'*illegale* occupazione di spazi e luoghi pubblici «abbandonati», foriera non soltanto di esclusione di responsabilità, ma anche di abusi, come nel caso della gestione ad opera di cittadini *attivi* a danno di cittadini *non attivi* per contingenza (come l'età), per disinteresse, anche temporaneo, per distanza, per assenza, per malattia, con la conseguenza di trasformare un bene da comune a privato e senza il necessario controllo istituzionale. Con l'affermazione che i beni comuni non riconoscono «alcun altro sovrano rispetto a chi direttamente vi accede»,⁸⁵ si trascura la relazione tra bene e

⁸⁴ Come visto, la prospettiva in esame è contestabile sotto diversi profili: da una parte è rilevabile l'ambiguità della nozione stessa di bene comune, abusata in dottrina e in giurisprudenza; dall'altra, sul piano operativo, questa qualificazione non conduce alla miglior valorizzazione e gestione delle risorse collettive, nonché ad un ampliamento delle relative tutele. I beni, di là dalla qualificazione, in quanto funzionali alla tutela dei diritti fondamentali della persona, andrebbero sottratti alle logiche di distribuzione delle risorse proprie del mercato e al tradizionale paradigma proprietario fondato su di un regime di appartenenza esclusiva (c.d. *ius excludendi omnes alios*), al fine di garantirne, di là della loro titolarità pubblica o privata, la fruizione e il godimento a tutti i cittadini. «Dire che la nozione di "bene comune" prescinde dall'appartenenza non significa né che i "beni comuni" sono senza appartenenza né che l'appartenenza sia irrilevante: basti pensare, sotto quest'ultimo profilo, al problema dei doveri che gravano sul soggetto o sui soggetti, cui i beni comuni appartengano, e a quello degli oneri e delle responsabilità di gestione», A. Di Porto, *I "beni comuni" in cerca di identità e tutela*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma e V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, Roma, 2018, p. 166; a rilevare per la qualificazione, in termini di «comune», di un dato bene non sarebbe tanto la titolarità, pubblica o privata, del bene stesso, quanto e piuttosto la sua destinazione all'uso pubblico (p. 170). Cfr. anche S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 115, per il quale si tratterebbe di beni «a titolarità diffusa», [che] appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere ad essi e nessuno può vantare pretese esclusive». V. però M. Francesca, *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, cit., p. 477, la quale rileva che nell'alveo dei beni comuni confluisce un'ampia congerie di beni spesso già dotati di una propria disciplina di tutela.

⁸⁵ U. Mattei, *Beni comuni*, cit., p. VII.

interesse pubblico che, a prescindere tanto dall'esistenza quanto dall'accesso,⁸⁶ è essenziale per soddisfare i bisogni *materiali e spirituali* della persona e della società (art. 4 cost.). Occorre evitare che la formula magica «proprietà comune» o «bene comune» si risolva nella conseguente formula «responsabilità di nessuno». Le risorse naturali sono tutelate e preservate nell'interesse non soltanto degli abitanti della *zona*, ma dell'umanità presente e futura. Pericolosa, come pure affermato, sarebbe una «gestione partecipata» attribuita alla «comunità di riferimento»,⁸⁷ che finisce in realtà per ridurre il bene da *comune* a *locale*.

Né vanno trascurati i rischi che l'utilizzo della nozione di bene comune può avere in ambito internazionale, con il favorire disinteresse o abusi degli Stati e dei soggetti privati interessati allo sfruttamento delle risorse. Così, con riferimento allo spazio extra-atmosferico, la qualificazione di «comune» non risolve i complessi problemi coinvolti, né chiarisce l'esito del bilanciamento tra la tutela del «patrimonio comune dell'Umanità» (secondo la definizione dell'art. 1 del Trattato del 1967), lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica e lo sfruttamento razionale, nell'interesse generale, delle risorse aereospaziali e dei corpi celesti. La risoluzione di questi problemi non può prescindere da una compiuta regolamentazione soprattutto internazionale, invero ancora da realizzare.⁸⁸ Il mero ricorso al paradigma dei *beni comuni* potrebbe favorire, alla stregua della categoria delle *res nullius*, condotte scellerate degli Stati, *iure privatorum*, nell'appropriazione di quanto «presente nello spazio profondo, in difformità peraltro alla regolamentazione storica che un bene analogo, come il mare, ha da tempo immemore».⁸⁹

Piuttosto, sarà compito degli Stati esercitare, anche in forma associata, i poteri di polizia propri della *sovranità* per tutelare gli interessi generali protetti da questi beni. Altro è l'appartenenza o il bene in sé, altro è l'interesse che

⁸⁶ M. Libertini, *Persona, ambiente e sviluppo: ripensare la teoria dei beni*, cit., p. 489.

⁸⁷ M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 20.

⁸⁸ G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 147. In proposito cfr., anche per riferimenti ai più importanti Trattati internazionali, S. Zolea, *Esplorazione spaziale e nuove forme di appartenenza*, in *Cardozo Electronic L. Bulletin*, 2020, p. 5 ss.

⁸⁹ Così, testualmente, M. Falcon, 'Res communes omnium'. *Vicende storiche e interesse attuale di una categoria romana*, in L. Garofalo (a cura di), *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, I, Napoli, 2016, p. 153. Inoltre, se è vero che lo spazio extra-atmosferico e i corpi celesti rappresentano *res communes omnium*, intese quale «patrimonio comune dell'Umanità», l'esplorazione e utilizzazione dei quali «sono una prerogativa dell'intero genere umano» in virtù, tra le altre norme, dell'art. 1 del Trattato del 1967, vero è pure che la stessa nozione di «patrimonio comune dell'Umanità» non è scevra da possibili sfruttamenti economici secondo le contingenze storiche, come rilevato da S. Zolea, *Esplorazione spaziale e nuove forme di appartenenza*, cit., p. 13 ss. D'altronde, anche il diritto cosmico non contempla un divieto assoluto di appropriazione (M. Falcon, 'Res communes omnium', cit., p. 156 ss.), il quale piuttosto deve essere declinato nel mondo giuridico alla luce delle peculiarità del caso concreto e delle diverse culture, nel tentativo assai complesso ma necessario di delineare le situazioni di appartenenza più adatte al diritto dello spazio (S. Zolea, *o.c.*, p. 37 ss.). In ogni caso il giurista non potrà rifuggire, nell'elaborazione concettuale, dall'evoluzione tecnologica, che limiterà sempre di più la distanza uomo-spazio.

realizza⁹⁰ o la funzione sociale che deve perseguire, la quale muta d'intensità in relazione alla natura del bene ed eventualmente alla sua sostenibilità ambientale (art. 42, comma 2, cost.). «Può non rilevare, in alcuni casi, l'appartenenza del bene; ma è sempre rilevante se quel bene è funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali: infatti, non si può prescindere dalla funzione che il bene deve nel concreto assicurare». ⁹¹ La stessa «natura giuridica del bene non può più essere ristretta ad esclusiva conseguenza della situazione proprietaria, ma dipende anche da una concezione più ampia delle situazioni soggettive; [...] regimi e beni sono le due facce della stessa medaglia», ⁹² sì che la «disciplina non è tanto quella del bene in sé, quanto quella delle situazioni giuridiche, talvolta in concorso, talvolta in concorrenza, talaltra in conflitto, che a quel bene si riferiscono». ⁹³

5. La categoria dei beni comuni non determina di per sé un ampliamento di tutela per l'ambiente e per il clima equilibrato. La stessa Commissione Rodotà, pur avendo proposto di garantire a chiunque l'accesso alla «tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni», ⁹⁴ circoscrive la legittimazione alla tutela risarcitoria per i danni arrecati a tali risorse, prevedendo che «all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune [sia] legittimato in via esclusiva lo Stato», ⁹⁵ «[s]alvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi». ⁹⁶

Al contrario, questi beni, di là dall'appartenenza privata o pubblica, devono essere gestiti nell'interesse di tutti. La Cassazione a più riprese, sin dal celebre caso di Villa Borghese del 1887, ha riconosciuto che «la legittimazione ad agire o a resistere in giudizio a tutela di tale diritto spetta non soltanto all'ente territoriale che rappresenta la collettività [...] ma anche a ciascun cittadino appartenente alla collettività *uti singulus*». ⁹⁷ Sì che, in presenza di beni di interesse generale,

⁹⁰ P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., *passim*; Id., *Normazione per principi*, cit., p. 1184; G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 149.

⁹¹ P. Perlingieri, *Normazione per principi*, cit., p. 1187.

⁹² P. Perlingieri, *o.u.c.*, p. 1184.

⁹³ P. Perlingieri, *o.u.c.*, p. 1185.

⁹⁴ V. l'art. 1 della Proposta di principi e criteri direttivi, cit.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.* Posto che la proposta di riforma mirava a confermare l'impianto del c.a., ne deriva che la qualificazione dell'ambiente come bene comune non determina un ampliamento della relativa protezione. Anche con riferimento all'ambiente, può ribadirsi quanto già chiarito in altra sede, cioè che i problemi legati alla tutela e alla gestione di tali risorse «non dipendono dalla creazione di un'autonoma categoria, foriera di ulteriori criticità, ma [sono] conseguenza della rilettura funzionale, sistematica e assiologica della teoria dei beni»: G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 146.

⁹⁷ Cass., 13 giugno 2019, n. 15931, in *CED online*; Cass., Sez. un., 18 dicembre 2020, n. 29106, in *DeJure online*, osserva che la c.d. «azione popolare, secondo l'inquadramento teorico assolutamente predominante, rappresenta una ipotesi di azione eccezionalmente concessa dal legislatore, allo scopo di tutelare un interesse pubblico, attraverso l'attribuzione di una legittimazione diffusa, che, perciò, prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo all'autore (o gli attori).

ogni cittadino, a prescindere dalla titolarità, conserva individualmente un'azione autonoma (c.d. popolare) in attuazione del *principio di sussidiarietà* (art. 118, comma 4, cost.)⁹⁸ e dell'interesse ad un uso e ad una corretta gestione (artt. 823 e 825 c.c.). Di là dall'appartenenza ciascuno conserva, individualmente e collettivamente, non soltanto un diritto di fruizione, ma anche un diritto-dovere di protezione e difesa. La legittimazione popolare diventa, lo intuiva già Vittorio Scialoja, un mezzo utile «a destar la coscienza giuridica del cittadino, a fargli sentire una unione più intima tra la propria persona e lo Stato» e consente, quale «contrappeso», al cittadino di «chiedere conto della trasgressione o inapplicazione delle disposizioni legali, senza soggiacere» sia «all'inerzia o all'ingiustizia di un pubblico funzionario, il quale troppe volte rappresenta non lo Stato, ma la sola maggioranza che lo governa», sia agli abusi dei singoli proprietari.⁹⁹

Né si possono trascurare i vincoli (culturali, ambientali, paesaggistici) che, a prescindere dall'appartenenza, ora escludono, ora limitano le tipiche prerogative dominicali in ragione dell'esigenza di assicurare a ciascuno il godimento di quei beni, come nel caso dell'isola di Poveglia della laguna di Venezia, nella quale si trovano immobili di interesse storico e/o paesaggistico (art. 9 cost.) sottoposti ad incuria pluridecennale.¹⁰⁰ Il caso conferma la circostanza che un bene, come

La rilevanza di tale interesse, e quindi la sua tutelabilità in funzione del soddisfacimento di un fine dotato di una connotazione pubblicistica (di ripristino della legalità), è riconosciuta *“ex ante”* dal legislatore e non richiede, pertanto, un accertamento da parte del giudice, nel senso che l'interesse ad agire deve presumersi sussistente, una volta verificata la pertinenza al soggetto dell'interesse di cui si lamenta la lesione»; Cass., 10 gennaio 2011, n. 333, *ivi*, Rv. n. 615693; Cass., 3 ottobre 1996, n. 8653, in *Mass. Giust. civ.*, 1996, p. 1363; Cass., 9 maggio 1987, n. 4284, in *Mass. Giur. it.*, 1987, p. 677; cfr. anche Cass., 19 luglio 1937, n. 2591, in *Foro it.*, 1937, I, c. 1602 ss., la quale ha precisato che, «se pure l'azione popolare si ritenga istituita soltanto *uti civis*, colui che l'ha promossa può sempre intervenire nel giudizio stesso, *uti singulus*, per tutelare anche il suo diritto individuale». Come rileva O.T. Scozzafava, *I beni*, cit., p. 24, anche la tutela alla salubrità ambientale, bene pubblico, «potrà essere invocata dal singolo individuo», là dove «questi dimostri l'esistenza di una relazione spaziale, costante con l'ambiente stesso». Sulla legittimazione ad agire rispetto a taluni beni, come, ad esempio, il paesaggio, l'ambiente e il territorio, verso i quali ciascuno ha, individualmente e collettivamente, non soltanto un diritto di fruizione ma anche un diritto-dovere di protezione e difesa, cfr. A. Di Porto, *'Res in usu publico' e 'beni comuni'*, cit., p. 72 s. (*ivi* ulteriori riferimenti bibliografici), il quale non solo opportunamente ricorda (pp. X ss., XXV) che le azioni popolari romane e, in particolare, la legittimazione popolare ha avuto alterne vicende, ma ripercorre il caso sull'uso pubblico di Villa Borghese, che interessò anche la Cassazione di Roma a partire dal 1887 (p. 51 ss.), e che si concluse con il riconoscimento di un diritto di uso dei cittadini del celebre parco. In argomento cfr. anche R. Landi, *Bonifica e circolazione della proprietà*, Napoli, 2018, spec. p. 18 ss.

⁹⁸ Alla luce del principio dello «sviluppo sostenibile», v'è chi discorre di «sussidiarietà sostenibile», M. Robles, *«Rapsodie» ambientali fra «contratto» e «rimedi»*, in *Riv. it. sc. giur.*, 13, 2022, p. 88.

⁹⁹ Cfr. G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., pp. 137 ss., 146, nota 39, *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁰⁰ TAR Veneto, 8 marzo 2018, n. 273, in *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 633 ss., con nota di A. Quarta, *Beni comuni, uso collettivo e interessi generali*, cit., richiamata anche da A. Nervi, *La gestione dei beni comuni urbani. Modelli normativi*, in G. Perlingieri, D. Mantucci e M. D'Ambrosio (a cura di), *Dibattito sulle ricerche della dottrina civilistica nel biennio 2017-2018*, Atti della Scuola estiva dell'Associazione dei Dottorati di

quello in esame, possa presentare delle potenzialità di utilizzo e fruizione che l'ente pubblico non è in grado di apprezzare e cogliere da solo alla luce del contesto vigente, sí che di fronte al privato che dichiara di voler fornire un aiuto nel finalizzare la gestione del bene verso quelle istanze di natura collettiva, l'amministrazione è tenuta a prenderle in considerazione, non perché la proprietà è comune ma perché il bene è funzionale alla tutela di certi interessi, di là dalla mera titolarità. Pertanto, la soluzione non dipende dalla creazione di un'autonomia categoria, foriera di ulteriori criticità, ma è conseguenza della rilettura funzionale, sistematica e assiologica della teoria dei beni, mostrando particolare attenzione ai concetti di sussidiarietà, funzione e utilità sociale, i quali impongono, se correttamente riletti, la cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati nella gestione dei beni di interesse generale (v. anche l'art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241),¹⁰¹ a prescindere dal profilo della titolarità. Al contempo, in questa prospettiva, non si può escludere, anche alla luce della l. 20 novembre 2017, n. 168, che la stessa collettività di riferimento possa auto-organizzarsi per gestire una determinata risorsa. In tal caso, tuttavia, non v'è la necessaria «sostituzione» del soggetto pubblico, posto che l'art. 1, comma 1, della l. n. 168 cit., discorre di «ordinamenti giuridici primari» che vengono riconosciuti dalla Repubblica «[i]n attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione», ed attribuisce a queste collettività la titolarità dei beni rilevanti, nonché i corrispondenti compiti gestori, specificando, all'art. 3, comma 3, che il regime è quello «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale». Altro è

Diritto Privato, Napoli, 2021, p. 515, e da G. Perlingieri, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 146. Il caso che ha dato àdito alla pronuncia è il seguente: un'associazione privata si era rivolta all'Agenzia del Demanio competente al fine di sottoporre un progetto per assumere la gestione – impegnandosi, al contempo, a farsi carico dei relativi oneri – di alcuni immobili di interesse storico e paesaggistico siti nel territorio dell'isola di Poveglia. Di fronte al diniego dell'ente pubblico, l'associazione ricorre davanti ai giudici amministrativi, i quali, nel censurare il provvedimento dell'Agenzia demaniale, non soltanto sottolineano la carenza di motivazione dell'atto, ma contestano soprattutto il fatto che il rigetto opposto dall'ente finisce per pregiudicare «le finalità di indubbia rilevanza sociale e collettiva delineate nell'istanza della deducente».

¹⁰¹ Come già rilevato altrove: G. Perlingieri, *o.l.u.c.* Nel senso che l'art. 11, l. n. 241 del 1990 «fornisce un chiaro e sicuro aggancio normativo per realizzare l'interazione tra pubblica amministrazione e privati nel perseguimento di una pubblica funzione e, soprattutto, nel soddisfacimento di pubblici interessi», A. Nervi, *o.u.c.*, p. 517. Al contempo, in questa prospettiva, non si può escludere, anche alla luce della l. 20 novembre 2017, n. 168, che la stessa collettività di riferimento possa auto-organizzarsi per gestire una determinata risorsa. In tal caso, tuttavia, non v'è la necessaria «sostituzione» del soggetto pubblico, posto che l'art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017 discorre di «ordinamenti giuridici primari» che vengono riconosciuti dalla Repubblica «[i]n attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione», ed attribuisce a queste collettività la titolarità dei beni rilevanti, nonché i corrispondenti compiti gestori, specificando, all'art. 3, comma 3, che il regime è quello «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»: G. Perlingieri, *o.u.c.*, p. 147. Cfr. anche A. Nervi, *o.u.c.*, p. 521 s., il quale, tuttavia, discorre di «sostituzione» del privato al pubblico e di «modello puramente privatistico».

l'appartenenza o il bene in sé, altro è l'interesse che realizza o la funzione sociale che deve perseguire, la quale muta d'intensità in relazione alla natura del bene e, eventualmente, alla sua sostenibilità ambientale (art. 42, comma 2, cost.).¹⁰²

Anche lo «spazio pubblico urbano» è di interesse della collettività, senza che questo comporti l'aprioristica esclusione della proprietà pubblica o privata. Tali forme di proprietà non escludono affatto la tutela dei «terzi» in considerazione della funzione sociale dell'interesse. Si pensi al cittadino che, anche in assenza dell'intervento del Comune, ha diritto di agire in giudizio contro chi gli contesti l'uso pubblico della strada vicinale, rivendicandone la natura privata. In tal modo è riconosciuta a ciascuno la legittimazione ad agire per la «cattiva gestione del bene da parte di chi ne è», *prima facie*, «formalmente titolare». Senza bisogno di creare nuove astratte categorie o di scagliarsi contro l'appartenenza, l'uso di tali strade può essere tutelato in via giudiziaria anche dalla collettività senza che occorra l'intervento dell'ente pubblico. Lo stesso vale per le servitù di uso pubblico, dove «la legittimazione ad agire o a resistere in giudizio a tutela di tale diritto spetta non soltanto all'ente territoriale che rappresenta la collettività – normalmente il Comune – ma anche a ciascun cittadino appartenente alla collettività '*uti singulus*'», senza che si configuri il litisconsorzio necessario del Comune. Di là dall'appartenenza pubblica o privata, la titolarità è «diffusa», in quanto è da riconoscere «tanto a soggetti pubblici quanto a soggetti privati». La «diffusione connota non tanto la titolarità, quanto l'uso», perché «l'interesse che quel bene riesce a realizzare è diffuso, overosia della collettività».

Anche il codice dell'ambiente (d.lg. n. 152/2006), sembra trascurare questi aspetti, riservando la tutela di questi beni soltanto attraverso l'intervento statale.¹⁰³ La riforma costituzionale del 2001 ha inserito la tutela dell'ambiente tra le materie di competenza esclusiva statale (art. 117 cost.), assegnando un ruolo preminente allo Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla promozione e alla salvaguardia delle risorse. Ciò ha comportato l'attribuzione della

¹⁰² G. Perlingieri, *o.l.u.c.*

¹⁰³ Agli enti territoriali e alle persone fisiche e giuridiche (comprese le organizzazioni non governative istituite per la promozione dell'ambiente) che sono, o potrebbero essere, colpite da un danno ambientale o che siano titolari di un interesse legittimo alla partecipazione ai procedimenti volti all'adozione delle misure di precauzione, prevenzione o ripristino delle risorse lese è lasciata, soltanto, la facoltà di presentare al Ministro dell'ambiente delle denunce ed osservazioni e di chiederne l'intervento (art. 309 c.a.), così come la possibilità di agire sia per chiedere l'annullamento degli atti e dei provvedimenti illegittimi del Ministero, sia avverso il silenzio inadempiuto del Ministero per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale (art. 310 c.a.). È inoltre fatto salvo il diritto dei soggetti che abbiano subito un danno alla salute o alla proprietà di agire nei confronti del responsabile del danno ambientale a tutela dei loro diritti ed interessi lesi (art. 313, comma 7, c.a.). Sul punto, v. anche R. Landi, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, cit., p. 123 s.

legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale (come definito dall'art. 300 c.a.) al solo Ministero dell'ambiente (art. 311 c.a.). La soluzione è stata giustificata sulla base del rilievo per cui «in un ordinamento in cui lo Stato ha assunto il compito di salvaguardare e conservare le risorse ambientali (e quindi di ripristinarle, ove distrutte o alterate) [...] l'interesse giuridicamente rilevante alla conservazione e al ripristino del bene ambientale non [può] che essere riferibile direttamente allo Stato»¹⁰⁴ ed è stata ritenuta legittima dalla Corte cost.,¹⁰⁵ la quale dapprima ha precisato che «la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale». La posizione è stata ribadita anche in una successiva pronuncia, nella quale la Consulta,¹⁰⁶ nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, c.a. – sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 cost., nonché al principio di ragionevolezza –, ha chiarito che aver riservato la legittimazione ad agire per il danno ambientale in capo allo Stato risulta conforme alla Carta fondamentale, dal momento che «[a]ll'esigenza di unitarietà della gestione del bene “ambiente” non può [...] sottrarsi la fase risarcitoria», la quale, «pur non essendo certo qualificabile come amministrativa, ne costituisce il naturale completamento, essendo volta a garantire, alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione».

Tuttavia, accentrare in capo allo Stato la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno arrecato alle risorse ambientali desta perplessità dal momento che «[s]e l'ambiente è aspetto essenziale dello sviluppo della persona umana e se ciascuno di noi, nel suo *status personae*, ha diritto ad un *habitat* che garantisca la qualità della vita, non si può non riconoscere a ciascun soggetto il diritto di agire perché questo si realizzi».¹⁰⁷ Proprio il caso giurisprudenziale dal quale origina la statuizione evidenzia il paradosso. In Sardegna, nel comune di

¹⁰⁴ Cosí, U. Salanitro, *Responsabilità ambientale: questioni di confine, questioni di sistema*, in *Jus civile*, 2019, p. 506.

¹⁰⁵ Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, in *www.giurcost.org*.

¹⁰⁶ Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, I, c. 3409 ss., in *Giur. cost.*, 2016, p. 1509 ss., con commento di M. Betzu e S. Aru, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, p. 1520 ss., e in *Riv. giur. edil.*, 2016, p. 436 ss.

¹⁰⁷ Cosí, testualmente, P. Perlingieri, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, cit., p. 137; Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, IV, cit., p. 334 s.

Lanusei, esiste un campo di addestramento militare sul quale vengono lasciati proiettili e materiali che hanno un impatto sull'ambiente. La Regione agisce in giudizio per chiedere il risarcimento del danno ambientale citando lo Stato italiano nella persona del Ministero della Difesa. Il Giudice rimette la stessa alla Corte costituzionale chiedendo di valutare la compatibilità a Costituzione – in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 cost., nonché al «principio» di ragionevolezza – dell'art. 311 c.a. nella parte nella quale riconosce soltanto allo Stato, con esclusione anche degli enti territoriali, la *legittimazione ad agire* per richiedere il risarcimento del danno ambientale. Il Giudice delle leggi riconosce la conformità a Costituzione della norma. Qui emerge il paradosso, là dove il danno ambientale potrebbe essere risarcito soltanto se ad agire fosse il Ministero dell'Ambiente, citando il Ministero della Difesa. Un giudizio nel quale lo Stato cita se stesso.

La critica all'art. 311 c.a. trova conforto nel dato normativo e giurisprudenziale ricavabile da esperienze straniere. Tra queste il caso *Urgenda*,¹⁰⁸ dove i giudici olandesi, richiamando alcune disposizioni contenute nella sezione 303a del libro III del codice civile,¹⁰⁹ non soltanto hanno riconosciuto la legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste in funzione della tutela delle generazioni presenti e future e del principio dello sviluppo sostenibile, contenuto espressamente nello statuto della Fondazione, con un potere che si connota per essere a-temporale e a-territoriale (in quanto i danni prodotti dalle emissioni travalicano i confini nazionali), ma, alla luce dei principi di precauzione e di buon andamento della Pubblica amministrazione, hanno attribuito alla responsabilità civile una funzione preventiva e deterrente (art. 6:162 del Codice civile olandese, dal tenore letterale simile al nostro art. 2043 c.c.). Si tratta di rimedi di tipo ingiuntivo, funzionali a ridurre le emissioni di gas serra entro un certo periodo di tempo.¹¹⁰ Similmente il Tribunale amministrativo di Parigi ha riconosciuto la competenza delle associazioni ambientaliste richiamando sia il codice civile, sia il codice dell'ambiente.¹¹¹

¹⁰⁸ Corte suprema olandese, 13 gennaio 2021, n. 19/00135, *Urgenda Foundation v State of the Netherlands*, in *climatecasechart.com*. Sulla pronuncia, V. Jacometti, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, p. 121 ss.; M. Morvillo, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Rass. Forum Quad. cost.*, 2019, p. 4 ss.; F. Fontanarosa, *Climate Change Damages: una analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *The Cardozo Electronic L. Bulletin*, 2020, p. 12 s.

¹⁰⁹ La sezione 303a del libro III del codice olandese prevede, sul punto, che una fondazione o un'associazione può agire in giudizio per la tutela di un interesse generale o collettivo, purché lo statuto dell'ente riconosca, espressamente, che esso sia portatore di detto interesse e che lo rappresenti nei confronti di terzi.

¹¹⁰ S. Coscarelli, *Le climate change litigations e il rapporto tra il ruolo del giudice e del legislatore nel diritto privato*, in *Teoria e prassi del diritto*, in corso di pubblicazione.

¹¹¹ Il 3 febbraio 2021, il Tribunale amministrativo di Parigi ha emesso una sentenza innovativa riguardante il cambiamento climatico in Francia. Quattro associazioni ambientaliste (*Association Oxfam France*, *Association Notre Affaire À Tous*, *Fondation Pour La Nature Et L'homme*, *Association Greenpeace France*) hanno intentato una causa contro lo Stato francese, reputando che quest'ultimo non avesse adottato le

Si pensi anche al caso ‘*Neubauer e altri c. Germania*’¹¹² e al caso Duarte, presso la Corte edu, avviato per iniziativa di sei ragazzi portoghesi, tra gli undici e i ventiquattro anni, nei confronti di trentatré Stati per inazione climatica, denunciata quale grave violazione dei diritti fondamentali. Oggetto di valutazione è l’illegittimità della condotta dei Paesi citati per non aver adottato azioni efficaci per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni, secondo l’Accordo di Parigi del 2015, in piena violazione dei diritti umani alla vita e alla non discriminazione.¹¹³ Così

misure adeguate per affrontare il cambiamento climatico, violando gli obblighi nazionali e internazionali. Le associazioni hanno sostenuto che lo Stato francese avesse l’obbligo di adottare misure concrete per ridurre le emissioni di gas serra, conformemente agli impegni derivanti dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici e dall’Accordo di Parigi. Hanno, inoltre, affermato che lo Stato avesse violato il diritto dei cittadini a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, come stabilito nell’art. 1 della Carta dell’ambiente francese e negli articoli 2 e 8 della CEDU. Il Tribunale ha, così, riconosciuto che le associazioni avevano il diritto di agire per la tutela dell’ambiente e ha stabilito che il cambiamento climatico ha causato un *préjudice écologique* (danno ecologico) derivante dal riscaldamento globale. Tuttavia, il Tribunale ha respinto la richiesta di risarcimento monetario per il *préjudice écologique*, sostenendo che le associazioni non avevano dimostrato l’impossibilità di ottenere una riparazione in natura. Nonostante ciò, il Tribunale ha riconosciuto il danno morale subito dalle associazioni e ha condannato lo Stato a pagare un euro simbolico a ciascuna di esse. La richiesta di un’ingiunzione per imporre al governo l’adozione di misure concrete per affrontare il cambiamento climatico è stata rinviata per ulteriori indagini. Questa sentenza rappresenta un importante precedente in Francia, in quanto per la prima volta viene riconosciuta la responsabilità dello Stato per non aver adottato misure adeguate per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico. V., altresì, la decisione del Conseil d’État, 12 luglio 2017, n. 394254, *Association les amis de la terre – France et autres, in conseil-etat.fr*, la quale si è pronunciata sul ricorso presentato dall’associazione *Les Amis de la Terre*, col quale quest’ultima richiedeva al governo francese l’attuazione di piani ambientali per ridurre le concentrazioni di biossido di azoto e polveri sottili in tredici aree del paese. Tuttavia, attesa la mancata risposta efficace del governo, con decisione del 10 luglio 2020, n. 428409, *Association les amis de la terre – France et autres, in Conseil d’Etat* ha deciso di imporre una sanzione di 10 milioni di euro per ogni semestre di ritardo, a decorrere dal 19 novembre 2020. Cfr., altresì, la decisione del Conseil d’Etat del 19 novembre 2020, n. 427301, sulla causa promossa dal comune di Grande Synthe, disponibile all’indirizzo [climatecasechart.com](https://www.climatecasechart.com).

¹¹² BVerfG, ord. 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in [bundesverfassungsgericht.de](https://www.bundesverfassungsgericht.de), della quale una sintesi in lingua italiana è reperibile in [cortecostituzionale.it](https://www.cortecostituzionale.it). In dottrina, v. almeno S. Muckel, *Pflicht des Gesetzgebers zu effektivem Klimaschutz*, in *JA*, 2021, p. 610 ss. Con la sentenza il Tribunale Costituzionale Federale tedesco ha dichiarato l’incompatibilità con i diritti fondamentali enunciati dalla Costituzione delle disposizioni della legge federale per la protezione del clima disciplinanti gli obiettivi climatici nazionali, in quanto non prevedevano un chiaro percorso di riduzione delle emissioni a partire dal 2030 per raggiungere la neutralità carbonica e ponevano quindi un ingiusto onere di riduzione delle emissioni sulle generazioni future.

¹¹³ I ricorrenti chiedono alla Corte la condanna a intraprendere politiche climatiche più ambiziose. L’idea della causa è sorta dopo i drammatici incendi che nel 2017 hanno devastato alcune aree del Portogallo causando oltre sessanta morti e distruggendo più di ventimila ettari di boschi, e mettendo a rischio la vita e il benessere psico-fisico dei cittadini. È un caso che si innesta nel più complesso quadro della *climate change litigation*, ossia delle numerose liti proposte da associazioni e privati cittadini per la tutela dei diritti alla vita, al cibo, all’acqua, ai servizi igienici e alla salute, alla sicurezza alimentare, allo sviluppo e alla crescita economica, all’autodeterminazione, alla conservazione della cultura, all’eguaglianza e alla non discriminazione (intragenerazionale, tra persone provenienti da aree diverse, e intergenerazionale), in ben 2.276 controversie a livello mondiale. Il 9 aprile 2024 la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani si è pronunciata sul caso Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati, con una sentenza di inammissibilità in relazione al mancato esaurimento dei ricorsi interni e ai limiti della giurisdizione statale ai sensi dell’Articolo 1 CEDU.

l'associazione *Greenpeace Italia*, insieme a singoli cittadini, ha agito contro l'Eni considerata responsabile di un volume di emissioni di gas serra addirittura superiore a quello dell'intera Italia, attesa anche la sostanziale inadeguatezza del piano di decarbonizzazione adottato. Convenuti sono anche il Ministero dell'Economia e la Cassa Depositi e Prestiti. La legittimazione attiva sussisterebbe poiché la domanda non riguarda «il risarcimento del danno ambientale nell'accezione propria del medesimo», che non rientrerebbe nelle loro competenze, ma il pregiudizio, diverso dal danno ambientale, direttamente patito in conseguenza delle condotte improvide delle convenute, ex artt. 2043, 2050 e 2051 c.c.

Ancora, si pensi alla causa nota come *Giudizio Universale*, instaurata dinanzi al Tribunale di Roma. L'azione, intrapresa da un gruppo di cittadini e associazioni nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è fondata sulla violazione dei c.dd. doveri statali di protezione dei diritti fondamentali dei cittadini, dei quali si è assunta la lesione per la mancata attuazione di politiche legislative volte a contrastare i danni da cambiamento climatico, con conseguente responsabilità dello Stato ex artt. 2043 e – in subordine – 2051, 1173 e 1218 c.c. Tuttavia, il giudice adito ha rigettato la domanda dei ricorrenti, dichiarando il proprio difetto assoluto di giurisdizione e affermando che «l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio».¹¹⁴ La decisione costituisce un'occasione mancata e, per di più, appare censurabile perché registra un'inversione di tendenza sia rispetto agli sviluppi della *climate change litigation* negli altri Paesi europei, sia relativamente ad alcune precedenti statuizioni della stessa giurisprudenza di legittimità, che, in diverse occasioni, ha mostrato sensibilità per la materia.¹¹⁵

¹¹⁴ Trib. Roma, 26 febbraio 2024, n. 3552, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, p. 309 ss., con nota di C.M. Masieri, *La causa "Giudizio Universale" e il destino della climate change litigation*.

¹¹⁵ La Corte di Cassazione italiana (richiamando il citato precedente internazionale del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite di cui alla decisione del 14 ottobre 2019 sul caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*) ha riconosciuto l'inscindibile nesso tra cambiamento climatico, disastri ambientali e violazione dei diritti umani. V. Cass., ord., 24 febbraio 2021, n. 5022, in *DeJure on line*, ove si è affermato che «ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, il concetto di "nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale", costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non solo con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo

Tra i contenziosi climatici contro le imprese grandi emettitrici di gas serra, si possono ricordare anche, tra le altre: la vicenda olandese ‘Milieudefensie e altri c. Royal Dutch Shell plc.’, decisa con la sentenza del 2021 con la quale la Hague District Court ha condannato la società alla riduzione delle emissioni climalteranti alla luce di evidenze scientifiche e standard internazionali¹⁴¹; la vicenda tedesca ‘Llyula c. RWE AG’, causa proposta da cittadino peruviano contro una *major* dell’energia al fine di farne dichiarare la responsabilità per il surriscaldamento globale e conseguentemente per aver messo in pericolo la sua proprietà; la vicenda neozelandese ‘Smith c. Fonterra Co-Operative Group Limited’, promossa da un cittadino della Nuova Zelanda contro diverse imprese considerate responsabili dei gas serra (tra le quali un caseificio, una centrale elettrica e una raffineria di petrolio).

Ancora, nel caso *Greenpeace Norway*, già citato in apertura e definito dalla Corte Suprema norvegese e attualmente pendente davanti alla Corte EDU, i giudici di prima, seconda e terza istanza non hanno accolto il ricorso nel merito, ma non è stata messa in discussione la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste che avevano proposto il ricorso.¹¹⁶ La restrizione

al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi - qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica - i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-*quater* c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali». La Cassazione, quindi, riconducendo la situazione del delta del Niger (dal quale proveniva la persona che chiedeva il riconoscimento della protezione umanitaria) alla fattispecie del disastro ambientale *ex art. 452-*quater* c.p.* in ragione della «grave situazione di dissesto ambientale, dovuta allo sfruttamento indiscriminato da parte delle compagnie petrolifere», ha chiarito che tra le condizioni di insostenibile compromissione dei diritti fondamentali dell'uomo (che consentono il riconoscimento della protezione umanitaria), non v'è soltanto il conflitto armato, ma anche quelle situazioni dovute al degrado ambientale, allo sfruttamento delle risorse naturali determinati dall'uomo e al cambiamento climatico che mettono in pericolo il diritto alla vita, intesa come minimo complesso di diritti alla salute, all'esistenza sociale, alla famiglia, alla sicurezza e alla dignità. La giurisprudenza della Suprema Corte è ormai consolidata in tal senso. V., altresì, Cass., 22 giugno 2022, n. 20121, in *DeJure on line*, ove si è ribadito il principio per il quale, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria del cittadino straniero, il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale» costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa, il quale «va apprezzato dal giudice di merito non solo con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi – qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica – i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-*quater* c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali) o anche di povertà estrema (Cass. n. 15961/2021, Cass. n. 20218/2021, Cass. n. 5022/2021)».

¹¹⁶ Petizione p. 5, http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2016/20161018_HR-2020-846-J_petition.pdf. [...] Natur og ungdom ha anche la legittimazione ad agire ai sensi della sezione 1-4 della Legge sulle controversie norvegese. Nel merito, tuttavia, la sentenza appare deludente nel momento nel quale la Corte conclude che, sebbene l'art. 112 cost. norvegese «non sia una mera enunciazione di principio, essa non attribuisce ai cittadini un diritto soggettivo immediatamente azionabile. La conseguenza di ciò è che i poteri legislativo ed esecutivo godono di ampia discrezionalità nell'attuare il mandato costituzionale di protezione dell'ambiente, potendo le loro

della legittimazione in sede civile, con l'esclusione delle associazioni e degli enti territoriali, sembra smentita oltre che da diverse Corti supreme anche dalla giurisprudenza amministrativa che, con una maggiore attenzione al caso concreto e all'effettività della tutela ambientale, ammette la legittimazione processuale anche di associazioni rappresentative purché «in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza», ossia della concreta rappresentatività.¹¹⁷ I giudici di

decisioni essere annullate dal giudice solamente quando queste si pongano chiaramente in contrasto con il dettato costituzionale. Su queste basi, nel caso di specie la Corte nega che la decisione ministeriale sia incompatibile con la Costituzione, in quanto il 95% delle emissioni prodotte dal petrolio estratto a livello nazionale deriva dalla combustione effettuata all'estero a seguito dell'esportazione e – secondo la Corte – l'art. 112 della Costituzione non offre protezione al di fuori del territorio norvegese. Inoltre, la Corte Suprema rileva che le lesioni denunciate dai ricorrenti non sono ricollegabili alle singole licenze oggetto di contenzioso, quanto piuttosto alla politica petrolifera nazionale, e quindi richiederebbero l'attivazione di rimedi politici anziché giurisdizionali» (F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *Rivista di BioDiritto*, 2022, p. 167). Non riconoscere l'azionabilità del diritto equivale a non riconoscere neanche il diritto del singolo all'ambiente salubre. Sul caso tuttavia v., *retro*, nota 6.

¹¹⁷ V. Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *giustizia-amministrativa.it*: «Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza [vale a dire la concreta rappresentatività], sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso». Il fondamento teorico della cd. collettivizzazione dell'interesse diffuso a mezzo della sua entificazione risiede, come già accennato, nella individuazione di interessi che sono riferibili ad una collettività o a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruttori dell'ambiente, consumatori, utenti, etc.) o in generale a una formazione sociale, senza alcuna differenziazione tra i singoli che quella collettività o categoria compongono, e ciò in ragione del carattere sociale e non esclusivo del godimento o dell'utilità che dal bene materiale o immateriale, a quell'interesse correlato, i singoli possono trarre (sul punto, Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554). È evidente da questa definizione, che il *discrimen* più complesso da stabilire sia, non quello sul versante dell'interesse legittimo individuale (caratterizzato dall'esclusività del godimento o dell'utilità riconoscibile in capo ai singoli) ma, piuttosto, sul diverso e più generale versante dell'interesse pubblico vero e proprio, la cura del quale è rimessa, secondo la tradizionale impostazione, unicamente all'amministrazione sulla base del principio di legalità. La circostanza che la cura dell'interesse pubblico generale (ad es. all'ambiente) sia rimessa all'amministrazione non toglie, tuttavia, che essa sia soggettivamente riferibile, sia pur indistintamente, a formazioni sociali, e che queste ultime, nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruttori del bene comune della cui cura trattasi. V. Cons. St., Sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365, il quale ha riconosciuto all'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus la legittimazione «ad impugnare provvedimenti amministrativi lesivi dei valori ambientali, latu sensu considerati»: «deve rilevarsi [...] [che] l'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus è certamente legittimata ad agire in giudizio non solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto (che possono essere individuati negli aspetti fisico – naturalistici di una certa zona o di un certo territorio), bensì anche per quelli ambientali in senso lato, comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente [...]». In tale prospettiva l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus è sicuramente legittimata ad impugnare quei provvedimenti amministrativi capaci di ledere immediatamente o di esporre a pericolo i ricordati valori e di privare conseguentemente l'individuo delle relative utilità, con la ovvia precisazione che tale legittimazione, del tutto eccezionale, è concorrente con quella normalmente facente

Strasburgo,¹¹⁸ di recente, hanno condannato la Svizzera per la violazione degli artt. 8 e 6 della CEDU, una volta constatata l'inadeguatezza delle misure adottate dallo Stato per contrastare il surriscaldamento globale. La Corte europea ha, difatti, riconosciuto la legittimazione ad agire innanzi a sé alla *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, un'associazione fondata per promuovere e realizzare un'efficace tutela del clima nell'interesse delle sue componenti, un gruppo di circa 2.000 donne anziane. Nonostante la Convenzione non contempli espressamente la possibilità di esperire un'*actio popularis*, i giudici di Strasburgo, in considerazione delle peculiarità del cambiamento climatico, che costituisce una preoccupazione comune dell'umanità anche alla luce della necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali, considerano opportuno ammettere, a certe condizioni, la possibilità che associazioni impegnate nel contrasto al surriscaldamento globale possano adire la Corte per far accertare le relative responsabilità statali. Questo ragionamento appare idoneo a superare i formalismi legati al dato letterale della norma contenuta nel codice dell'ambiente e, ad un tempo, conferma l'inutilità della categoria dei beni comuni, posto che l'ambiente, a prescindere dalla qualificazione e dalla titolarità, deve essere sempre sottoposto alla disciplina più funzionale agli interessi ed ai valori del quale è portatore.

capo ai singoli soggetti ed è finalizzata a rendere quanto più effettiva e puntuale possibile la tutela di tali beni e valori [...] Non può pertanto condividersi l'assunto dei primi giudici che hanno escluso la legittimazione ad agire di Italia Nostra, in quanto nel caso concreto l'ambito della controversia esulerebbe dagli interessi ambientali. Invero, il bene di cui l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus ha azionato la protezione con il ricorso in primo grado, ritenendolo esposto a pericolo per effetto della delibera della Giunta provinciale n. 2257 del 9 luglio 2001, riguarda l'edificio sede dell'ex Tribunale di Monguefio, non in quanto mero bene immobile, bensì quale espressione del valore culturale insito nella sua storia, quale patrimonio storico – culturale della comunità di Monguefio. Posto che non è stato contestato che l'edificio sede dell'ex tribunale di Monguefio rientrava nella categoria dei beni sottoposti alla tutela *ex lege* prevista dagli articoli 2 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490 (tant'è che la impugnata delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 ha sostanzialmente rimosso tale vincolo, autorizzandone la demolizione), è evidente che il fine perseguito dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus non è quello della mera tutela di interessi urbanistici, relativi all'ordinato sviluppo e alla corretta gestione del territorio, ma concerne propriamente la tutela dell'edificio, quale simbolo della storia locale, memoria vivente delle radici culturali della comunità di Monguefio, idoneo ad assicurare ai cittadini di quel Comune il senso di appartenenza alla stessa comunità e, quindi, come tale, bene ambientale, storico e culturale, rispetto al quale non poteva disconoscersi la sua legittimazione ad agire». Conforme Cons. St., 14 aprile 2011, n. 2329: «Con una seconda eccezione sia il Comune che Iniziativa Casorate s.r.l. deducono il difetto di legittimazione delle associazioni ambientaliste ricorrenti in primo grado, assumendo che le norme in base alle quali sono stati adottati il PII e gli atti ad esso connessi hanno una valenza esclusivamente urbanistica e non hanno quindi incidenza alcuna sulla materia paesaggistica o ambientale. Al riguardo il collegio non ritiene di discostarsi dal proprio orientamento in ragione del quale la legittimazione ad agire deve essere riconosciuta alle associazioni ambientaliste, cui si riferiscono gli artt. 13 e 18 comma 5 della legge 349/1986, sia in rapporto alla tutela degli interessi ambientali in senso stretto compendiati dalla presenza di un apposito vincolo, sia per gli interessi ambientali in senso lato, "comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita" (Consiglio Stato, sez. IV, 09 ottobre 2002, n. 5365)».

¹¹⁸ Corte eur. dir. uomo, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* e a. c. Svizzera, in *hudoc-echr.coe.int*.

Si può quindi dubitare della ragionevolezza della scelta del legislatore italiano, sia se raffrontata con le soluzioni adottate in altri Paesi, sia se considerata alla luce dei paradossi applicativi registrati nella concreta applicazione della norma che limitando la legittimazione all'azione lede principi fondamentali. L'iniziativa individuale e associata dei *cives* potrebbe offrire un contributo alla tutela delle risorse naturali e dell'ambiente ben più rilevante di quello apportato finora dallo Stato, come del resto dimostrato proprio dall'esperienza della *climate change litigation*. Tant'è che il legislatore, con l. n. 31/2019, ha introdotto una tutela generale di classe (artt. 840 *bis* ss. c.p.c.) che può essere esperita dai titolari di «diritti individuali omogenei» e da «un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei predetti diritti». Si attendono, tuttavia, nuovi e utili interventi soprattutto da parte della comunità internazionale.¹¹⁹

6. Al pari della nozione di bene comune, la quale come visto non risolve ma spesso acuisce i problemi coinvolti, anche le c.dd. «interpretazioni ecologiche del diritto» sono «manifesti» ambigui, talora privi di portata innovativa, soprattutto se si è consapevoli dell'attuale gerarchia delle fonti e dei valori normativi, nel quadro della legalità costituzionale. Le etichette della proprietà e del contratto ecologico sono talvolta anche controproducenti, perché implicitamente sembrano contemplare la configurabilità di contratti o proprietà *anti-ecologici* e lesivi dei *diritti della persona*. Per la tutela dei beni della vita essenziali alla realizzazione di situazioni esistenziali non servono nuove *etichette*, serve piuttosto un mutamento di metodo e un mutamento radicale della politica economica e ambientale, riaffermando il «primato della politica»¹²⁰ sull'economia al fine di valorizzare l'operatività dei principi ed evitare che le decisioni pubbliche salienti siano assunte nei comitati d'affari e non nei Parlamenti e che i Governi si limitino ad adottare provvedimenti soltanto strumentali a ottenere consensi in un mercato di *elettori-consumatori*, piuttosto che ricercare il bene comune. Così facendo risulta vano anche il sacrificio,

¹¹⁹ Utile, tuttavia, è già il Reg. UE 2023/955, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il Reg. UE 2021/1060, reperibile su *eurlex.eu*, che rientra tra i provvedimenti adottati in via definitiva dal Parlamento europeo che costituiscono parte integrante del Pacchetto "Fit for 55", la strategia UE finalizzata a ridurre le emissioni di CO2 di almeno il 55% entro il 2030. Tra le altre cose, il Regolamento prevede l'istituzione del Fondo sociale per il clima (SCF), a beneficio di famiglie vulnerabili, microimprese e utenti dei trasporti particolarmente colpiti dalla povertà energetica. Il Fondo sociale per il clima, che verrà istituito nel 2026 con l'obiettivo di garantire una transizione energetica equa e socialmente inclusiva, finanzia misure temporanee di sostegno diretto al reddito per fronteggiare la crescita dei prezzi dei carburanti per autotrazione e riscaldamento, con un limite massimo del 37,5% del costo totale stimato di ciascun piano nazionale), ma si può asserire, per ora, che il diritto europeo non si discosta troppo dalla prospettiva suggerita.

¹²⁰ P. Perlingieri, *Il primato della politica*, in Id., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato*, cit., p. 281 ss.; Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, I, cit., p. 25 ss.

passato e presente, sopportato per la difesa delle libertà. Occorrerebbe «ricostruire una autorità di governo ed una autorità amministrativa in grado di affrontare i temi epocali che la crisi ambientale del nostro tempo pone».¹²¹ D'altronde, anche la dottrina dell'abuso si fonda sulla consapevolezza che «esistere» è «coesistere»¹²² e che qualunque situazione soggettiva, in costante connessione con altra alla luce del concetto di rapporto, non può non essere relazionale ed esercitata con ragionevolezza e proporzionalità, nel tentativo di assicurare convivenza, equità e giustizia.¹²³ I Costituenti riconoscevano la proprietà privata e pubblica senza squilibri, nel sistema delle tutele, a favore dell'una o dell'altra; non esitavano a imporre il rispetto costante della funzione e dell'utilità sociale per la promozione della persona e della solidarietà anche transnazionale e intergenerazionale. In questa direzione, di là dalle diverse concezioni della società che valorizzano, in alternativa, ora il «valore di scambio», ora il «valore d'uso», il sintagma «beni comuni» non apporta alcuna utilità e, in alcuni casi, può avallare comportamenti illegali. Nella legalità italo-europea, i limiti al diritto di proprietà (pubblica e privata) sono fisiologici, sì che per la tutela degli interessi non proprietari non si impongono particolari riforme al codice civile. In questa direzione si pongono alcune raccomandazioni o linee guida internazionali funzionali a imporre, anche indirettamente, alle aziende cambiamenti nel processo produttivo e comportamenti eco-sostenibili.¹²⁴ Tuttavia, anche questo non è sufficiente. Spetterebbe alla politica promuovere una effettiva cooperazione tra gli Stati con norme imperative condivise, poiché i problemi ambientali non sono mai strettamente locali.

Comunque il primato della politica sull'economia è affidato anche ai principi posti e, nel momento applicativo, alla giurisdizione. Si pensi al caso *Mox Plant* relativo alle conseguenze ambientali prodotte dagli scarichi e dal trasporto di sostanze radioattive da parte di alcuni impianti nucleari inglesi, posti a Sellafield, che versavano nell'*Irish Sea* circa otto milioni di litri di rifiuti nucleari ogni giorno, contaminando il mare e la fauna marina e trasformando la zona, secondo le stime di *Greenpeace*, in una delle aree più inquinate del globo. Si trattava di un mare c.d. «chiuso o semichiuso», ossia delimitato, ai sensi dell'art. 122 della Convenzione dell'Onu, da «un golfo, un bacino o un mare circondato da due o più Stati e comunicante con un altro mare o con un oceano per mezzo di un

¹²¹ M. Libertini, *Persona, ambiente e sviluppo: ripensare la teoria dei beni*, cit., p. 491.

¹²² L. Di Nella e G. Perlingieri, *A proposito della traduzione italiana De l'abus des droits di Louis Josserand*, in *Ann. Sisdic*, 2019, 4, p. 23 ss.

¹²³ P. Perlingieri, *Normazione per principi*, cit., p. 1188.

¹²⁴ C. Guarascio, GreenEssence. *La sostenibilità come motore del cambiamento economico. Il caso delle benefit corporation in Italia*, in L. Montesanti (a cura di), *Cambiamenti globali e sostenibilità*, Napoli, 2023, p. 73 ss.

passaggio stretto, o costituito, interamente o principalmente, dai mari territoriali e dalle zone economiche esclusive di due o più Stati costieri». L'Irlanda, non volendo più sopportare le conseguenze dell'inquinamento chiese ad un tribunale arbitrale, istituito in base all'art. 287 della stessa Convenzione, di dichiarare la violazione, da parte del Regno Unito, degli obblighi assunti sulla base delle norme della Convenzione e di concedere i relativi rimedi. Di là dagli specifici problemi di inadempimento, soltanto una prospettiva miope poteva pensare che gli effetti nocivi di questi versamenti fossero locali. Non a caso, dopo aver risolto alcune questioni di competenza, sul problema si è pronunciata la Corte di Giustizia europea¹²⁵ che, anche alla luce dell'art. 122 della Convenzione, ha confermato che, a prescindere dai profili di responsabilità del Regno Unito, il tradizionale principio di *libertà dei mari* va sostituito, meglio bilanciato, con altri principi, come l'«uso comune delle risorse idriche». Si conferma che il dovere di solidarietà prescinde dalla buona fede e opera anche nei confronti delle generazioni future, comportando, come stabilisce l'art. 123 della Convenzione dell'Onu sul diritto al mare, un obbligo di *cooperazione* sia tra gli Stati costieri che hanno frontiere che si affacciano su mari *chiusi* o *semichiusi*, sia tra tutti gli organi istituzionali demandati alla tutela dell'ambiente. Fattispecie del genere interessano, per gravità e portata, tutti gli esseri viventi e pongono il classico problema del rapporto tra libertà e inderogabilità, tra autonomia, anche statale, e limiti a protezione della persona umana e del suo *habitat*.

In questa direzione anche il c.d. *margin*e di apprezzamento dei singoli Stati non può essere illimitato, ma, come chiarito a più riprese anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo,¹²⁶ deve essere sottoposto ad un «*test di necessità*», ossia ad un controllo di *proporzionalità* e di *ragionevolezza* tra mezzo e fine perseguito, in considerazione dei principi e dei valori normativi coinvolti. Opportunamente, infatti, anche il tribunale arbitrale ha evidenziato che, sebbene le parti della controversia non sostenessero la tesi della giurisdizione esclusiva della Corte di Giustizia, non si potesse comunque escludere l'eventualità che il giudice comunitario riconoscesse la propria giurisdizione, così precludendo la giurisdizione del tribunale ai sensi dell'art. 282 della Convenzione, a conferma che la valenza generale degli interessi coinvolti nel caso di specie non potesse escludere la competenza di altri giudici, soprattutto sopranazionali.

¹²⁵ Corte giust., Grande sez., 30 maggio 2006, c. 459/03, Commissione delle Comunità europee c. Irlanda, in *eur-lex.europa.eu*.

¹²⁶ Sui limiti del c.d. *margin*e di apprezzamento si rinvia a S. Cassese, *I tribunali di babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009, p. 58 ss. Tuttavia, sul controllo di conformità all'ordine pubblico interno e internazionale cfr. G. Perlingieri, *In tema di ordine pubblico*, cit., p. 1382 ss.; Id. e G. Zarra, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, cit., *passim*.

Il problema di fondo è che la *costruzione* di un ordine giuridico globale – costituito da sistemi *locali, nazionali, sopranazionali* in concorso – sempre più spesso è demandato non alla politica, la grande assente nella tutela dell'ambiente, ma ai giudici¹²⁷ che sempre più spesso applicano principi. Spesso, tuttavia, l'inquinamento è prodotto da Paesi, come la Cina, *non vincolati* da alcuna Convenzione, *non sottoposti* ai principi generali del diritto europeo e fondati su altri valori. Da qui la necessità di riconoscere, quale *diritto positivo*, un corpo minimo di principi superiori, affinché il *primato della politica* si ritrovi tramite l'applicazione di principi generali condivisi.

In assenza di scelte politiche coraggiose e di regole chiare e comuni è un falso problema quello della *legittimazione democratica dei giudici*. La moderazione dei poteri pubblici, come rilevato anche da Sabino Cassese, è sempre raggiunta grazie alla compresenza della componente *democratica* e di quella *liberale* e *garantista*, composta da principi fondamentali, i quali, per quanto spesso si affermi diversamente,¹²⁸ sono sempre espressione di procedure democratiche. Ed è la componente liberale e garantista che contribuisce, nel rispetto del primato della politica, a controllare il mercato. Mentre la *componente democratica* svolge la funzione di tenere sotto controllo il potere mediante la scelta periodica di rappresentanti ai quali i detentori del potere debbono rispondere; la *componente*

¹²⁷ I quali diventano i veri «costruttori del sistema globale degli ordini giuridici», S. Cassese, *o.c.*, p. 93 ss. Tuttavia, ogni sforzo del giurista sarà vano senza una seria scelta di politica internazionale. Si pensi che è stato affermato dall'Agenzia francese per la transizione ecologica (ADEME), che otto mail emettono anidride carbonica pari a quella di un'auto che percorre un chilometro e il traffico di posta elettronica di una azienda con cento dipendenti, che inviano in media trentatré mail al giorno per duecentoventi giorni all'anno, produce circa 13,6 tonnellate di anidride carbonica, come tredici viaggi andata e ritorno da Parigi a New York. Per non parlare dell'uso-abuso degli *smartphone*, di *google*, *whatsapp*, *skype*, *zoom* e simili. Un'ora di *webinar* sembra costare mille grammi di anidride carbonica e consumare dodici litri d'acqua. TERNA (Terna-Rete Elettrica Nazionale S.p.A.) ha dichiarato che in genere un centro dati aziendale (funzionale a conservare applicazioni e dati importanti) consuma circa duecento terawattora (TWh) all'anno, paragonabile al consumo energetico di alcuni Paesi di medie dimensioni e si prevede che il loro consumo di elettricità aumenterà di circa quindici volte entro il 2030, fino a raggiungere l'8% della domanda complessiva di energia elettrica.

¹²⁸ Parte della dottrina, infatti, trascura che, ad esempio, i principi costituzionali sono sempre espressione di una scelta politica e democratica, sì che l'esclusione di una loro applicazione, diretta o indiretta, lede lo stesso principio di democraticità e la gerarchia delle fonti democraticamente imposta; diversamente M. Confortini, *Giuseppe Messina e l'interpretazione dei contratti*, in G. Perlingieri (a cura di), *Rileggere i «classici» del diritto civile italiano (1900-1920)*, I, Napoli, 2023, p. 52, il quale, se inteso correttamente, considera tale prospettiva foriera di sostituire «un processo nomopoietico democratico con altro aristocratico. Sforando così il paradosso di un risultato che in nome della Costituzione e dei valori in essa custoditi, ne mette in discussione alcuni principi cardine. A cominciare da quello espresso dalle parole con le quali essa si apre: essere l'Italia una Repubblica democratica». Questa prospettiva, tra l'altro, trascura le differenze metodologiche tra la dottrina della legalità costituzionale e le altre dottrine, pur sensibili al superamento della centralità della legge ordinaria ma profondamente differenti perché foriere di proporre ora l'uso alternativo del diritto, ora l'esaltazione dell'esperienza e della prassi, ora il totale distacco dal dato normativo.

garantista, in particolare in assenza di regole determinate, svolge tale funzione attraverso la verifica del rispetto, da parte dei detentori del potere, dei principi di diritto. Questi, nei limiti dei ristretti confini territoriali, sia pure dell'Unione Europea, quali *regole di coesistenza* tra ordini giuridici *riempiono* i vuoti tra i diversi sistemi, *riducono* la relativa frammentazione, *inducono* a cooperare, a stabilire gerarchie di valori. Quindi non è giustificato lamentarsi dei giudici, scorrendo di *giustocrazia*,¹²⁹ sia perché con riferimento alla tutela dell'ambiente siamo in presenza di un imperdonabile inattivismo legislativo, sia perché i principi sono norme espressione della politica e, come visto, stanno contribuendo spesso da soli a soddisfare i bisogni primari dell'umanità.

«Al fine di preservare l'identità psico-fisica di ogni essere e garantirne lo sviluppo, la biodiversità – come diversità non soltanto biologica ma anche culturale –, è fondamentale che sia preservata la qualità della vita»,¹³⁰ quindi dell'ambiente e del clima. Questo risultato è *comandato* dai principi fondamentali del sistema italo-europeo, i quali, in un connubio tra *essere* e *dover essere*, impongono che ogni istituto (proprietà, responsabilità, contratto, impresa), a prescindere da formali etichette, venga funzionalizzato al primato della persona e dell'ambiente,¹³¹ assicurando la *funzione* e l'*utilità sociale*, il «ben-essere» delle persone e degli esseri viventi, affinché la loro esistenza sia la migliore possibile».¹³²

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PERLINGIERI, Giovanni. Ambiente, clima e criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 137-170, jan./mar. 2025. DOI: 10.33242/rbdc.2025.01.007.

Recebido em: 14.10.2024

Aprovado em: 12.12.2024

¹²⁹ H.W. Micklitz, *Constitutionalization of European Private Law*, Oxford, 2014, *passim*, esprime preoccupazioni per una giurisprudenza capace di farsi «ingegnere sociale», e per una «giustocrazia» portata ad assorbire e vincere la politica democratica; l'attivismo giudiziario sarebbe legittimato da una lamentata «inazione politica». Sulla questione, tuttavia, cfr. anche G. Perlingieri, *Sulla «interazione» tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Teoria e prassi del diritto*, 2024, in corso di pubblicazione.

¹³⁰ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, cit., p. 79.

¹³¹ Occorre «funzionalizzare» il rapporto tra contratto e diritto dell'ambiente, sí che il primo diventi funzionale alla realizzazione del secondo», P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, cit., p. 83.

¹³² P. Perlingieri, *o.l.u.c.*