

**ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA**

TITOLO DELLA TESI

LA RISARCIBILITA' DEL DANNO AMBIENTALE

TESI DI LAUREA IN:

DIRITTO DELL' AMBIENTE

Relatore

Prof. Dario BORTOLOTTI

Presentata da

Vito TUFARIELLO

I Sessione 2006
Anno Accademico 2005/2006

INDICE

I.

IL DANNO NELLE CONCEZIONI CIVILISTICHE

<i>1.1 Le fonti di obbligazione e responsabilità del debitore;</i>	<i>Pag. 5</i>
<i>1.2 La responsabilità civile da fatto illecito;.....</i>	<i>Pag. 6</i>
<i>1.3 Il risarcimento del danno;.....</i>	<i>Pag. 7</i>
<i>1.4 La responsabilità oggettiva.</i>	<i>Pag. 8</i>

II.

IL CONCETTO DI AMBIENTE

<i>2.1 Evoluzione della definizione di ambiente tra autori e Comunità Europea;.....</i>	<i>Pag. 10</i>
<i>2.2 Il concetto di ambiente così come delineato dalla Costituzione della Repubblica Italiana e dalla giurisprudenza.</i>	<i>Pag. 11</i>

III.

LA LEGGE 8 LUGLIO 1986 NR. 349

<i>3.1 Premessa;</i>	<i>Pag. 18</i>
<i>3.2 La Legge 8 luglio 1986, nr. 349.....</i>	<i>Pag. 19</i>

IV.

IL DANNO AMBIENTALE

4.1 Il danno ambientale;	Pag. 23
4.2 Il risarcimento in forma specifica;	Pag. 28
4.3 Il risarcimento per equivalente;	Pag. 32
4.4 La valutazione equitativa;	Pag. 34
4.5 Il criterio della gravità della colpa;.....	Pag. 39
4.6 Il costo necessario per il pristino;	Pag. 42
4.7 Il profitto conseguito dal trasgressore;.....	Pag. 43
4.8 I presupposti dell'obbligo al risarcimento ed il rapporto con l'art. 2043 c.c.;.....	Pag. 44
4.9 Il ripristino dello stato dei luoghi, il risarcimento del danno ambientale e la sua quantificazione;.....	Pag. 46
4.10 La legittimazione ad agire nel giudizio di danno ambientale dello Stato e degli territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.	Pag. 51

V.

LE RICOSTRUZIONI GIURISPRUDENZIALI DEL DANNO AMBIENTALE

5.1 Premessa;.....	Pag. 57
5.2 Il “ caso Seveso ”;.....	Pag. 58
5.3 La decisione del Tribunale di Venezia n. 975 del 12 febbraio 2003;.....	Pag. 65
5.4 La valutazione del danno ambientale nella giurispru- denza di merito.	Pag. 69

VI.

LA DIRETTIVA COMUNITARIA NR. 2004/35/CE

6.1 Premessa;	Pag. 73
6.2 Il principio del “chi inquina paga”;.....	Pag. 76
6.3 La nuova definizione di danno ambientale;.....	Pag. 80
6.4 Il concetto di ambiente contenuto nella direttiva;.....	Pag. 81
6.5 Il concetto di prevenzione del danno;.....	Pag. 83
6.6 Le attività oggetto di danno ambientale;.....	Pag. 85
6.7 Poteri delle associazioni ambientaliste;.....	Pag. 87
6.8 Il risarcimento del danno;.....	Pag. 91
6.9 Le garanzie finanziarie;.....	Pag. 93
6.10 Il fondo di rotazione;.....	Pag. 97
6.11 La variabile ambientale nel rapporto banca – impresa;.....	Pag. 98
6.12 Il ruolo della direttiva rispetto agli strumenti della responsabilità civile;	Pag. 101
6.13 Riparazione del danno;	Pag. 103
6.14 Individuazione dell’Autorità competente;	Pag. 108
6.15 Analisi conclusiva.	Pag. 110

VII.

DALLA DIRETTIVA COMUNITARIA AL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

7.1 Il danno ambientale come reato;.....	Pag. 112
7.2 La Legge finanziaria per l’anno 2006, nr. 266 del 23/12/2005.	Pag. 115

VIII.

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE (Decreto Legislativo nr. 152 del 14/04/2006)

8.1 Premessa;.....	Pag. 120
8.2 Definizione di danno ambientale ed il principio di precauzione.	Pag. 125
8.3 L'obiettivo della certificazione ambientale per gli operatori.	Pag. 127
8.4 Le attività oggetto di danno ambientale.	Pag. 130
8.5 L'attività di prevenzione del danno.	Pag. 132
8.6 Il ripristino dello stato dei luoghi.	Pag. 134
8.7 Il risarcimento in forma specifica.	Pag. 140
8.8 Il risarcimento per equivalente patrimoniale.	Pag. 142
8.9 Il risarcimento del danno ambientale.	Pag. 144
8.10 L'Autorità competente.	Pag. 145
8.11 I poteri dei privati e delle associazioni ambientaliste	Pag. 148
8.12 L'ordinanza ministeriale e la giurisdizione amministrativa esclusiva.	Pag. 150
8.13 Il fondo di rotazione e la riscossione dei crediti.	Pag. 153
8.14 Conclusioni.	Pag. 155

CAPITOLO I

IL DANNO NELLE CONCEZIONI CIVILISTICHE

1.1 Le fonti di obbligazione e responsabilità del debitore; 1.2 La responsabilità civile da fatto illecito; 1.3 Il risarcimento del danno; 1.4 La responsabilità oggettiva.

1.1 Le fonti di obbligazione e responsabilità del debitore

Il Codice Civile vigente individua, all'articolo 1173, tre grandi fonti di obbligazioni:

- a) il contratto;
- b) il fatto illecito;
- c) ogni atto o fatto che l'ordinamento giuridico consideri idoneo a produrre obbligazioni.

Per distinguere la responsabilità per danni del contraente inadempiente dalla responsabilità da fatto illecito, si parla nel primo caso di responsabilità contrattuale, mentre nel secondo caso si parla di responsabilità extra-contrattuale o aquiliana.

Il debitore è inadempiente se non esegue la prestazione dovuta o se non la esegue correttamente in base ai criteri stabiliti dagli artt. 1176 e ss. con riferimento alle obbligazioni in generale. Al prodursi del fatto oggettivo dell'inadempimento consegue la responsabilità del debitore il quale è obbligato a risarcire il danno cagionato al creditore. L'articolo 1218 disciplina il risarcimento del danno cagionato al creditore con l'inadempimento o ritardo, derivante da contratto. Il danno da risarcire è formato da due componenti (art. 1223 c.c.):

- il danno emergente, ossia la perdita subita dal creditore;
- il lucro cessante, ossia il mancato guadagno.

Quando il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa, basata essenzialmente dalle condizioni del mercato. Tra inadempimento e danno deve esistere uno specifico rapporto di causalità tanto da far discendere il danno (causa) dall'inadempimento (effetto). La parte inadempiente è, in ogni caso, tenuta a risarcire il danno causato all'altro contraente anche in caso di ritardo nell'adempire. La parte danneggiata ha l'onere, a sua volta, di provare di avere subito un danno causato dalla parte inadempiente, e di provare l'ammontare del danno subito.

1.2 La responsabilità civile da fatto illecito

L'articolo 2043 c.c. disciplina la responsabilità derivante da fatto illecito come “(...) qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto”. L'obbligazione che ne deriva è quella di risarcire il danno cagionato e può essere: *di dare* con oggetto costituito dal pagamento di una somma di denaro; *di fare* con oggetto costituito dal risarcimento in forma specifica.

L'odierno art. 2043, a differenza di quanto previsto nel codice previgente, disciplina solo il risarcimento del danno per fatto proprio, non anche quello causato da cose, alle quali non si addice la generalizzante qualificazione di obbligazione “*da fatto illecito*”.

Le componenti del definito fatto illecito le ritroviamo in elementi oggettivi e soggettivi: tra gli elementi oggettivi troviamo a) *il fatto commesso*, b) *il danno ingiusto*, c) *il rapporto di causalità tra fatto e danno*; gli elementi soggettivi li troviamo racchiusi nel d) *dolo* e nella e) *colpa*; ai sensi dell'articolo 2046 c.c. è richiesta f) *la capacità di intendere e di volere al momento della commissione del fatto*:

a) Il fatto è un comportamento umano, commissivo od omissivo, attuato in violazione di una norma giuridica. Nel caso di

comportamento omissivo, il soggetto è responsabile del danno solo se aveva l'obbligo giuridico di evitare il fatto, mentre non vi è responsabilità ove non è configurabile un obbligo di evitare il danno.

- b) Per aversi danno ingiusto, non basta la lesione di un semplice interesse altrui. Il concetto di danno ingiusto esprime l'idea della non conformità al diritto per due fattori: il primo è il danno che lede la situazione giuridica altrui, il secondo è il danno, causato ad altri, non nell'esercizio di un proprio diritto. Il danno ingiusto viene stabilito dalla legge ma, quando non è da questa previsto, la valutazione è rimessa all'apprezzamento del giudice, che decide caso per caso.
- c) Deve esserci un rapporto di causa/effetto in modo da poter affermare che l'autore del fatto ha commesso un danno, e che il fatto si presenti quale causa efficiente dell'evento. In pratica, risponde del danno colui che ne pone in essere una causa, e non chi ne pone in essere una semplice occasione.
- d) E' dolo l'intenzione di provocare l'evento dannoso, e fatto doloso il comportamento assunto con l'intenzione di provocare, quale conseguenza, il danno.
- e) E' colpa la mancanza di diligenza, prudenza o perizia: l'evento dannoso non è voluto, ma si verifica per negligenza, imprudenza o imperizia, o per inosservanza di norme o regolamenti.
- f) Non si può addebitare un fatto illecito ad un individuo se costui non ha la piena capacità delle proprie facoltà mentali.

1.3 Il risarcimento del danno

L'articolo 2043 c.c. conclude che *“chi ha cagionato il danno deve risarcirlo”*. Il danno da risarcire è sia quello patrimoniale che quello

non patrimoniale, se ricorrono i presupposti di cui all'art. 2059. Il danno è ingiusto, e perciò risarcibile, in quanto lesivo di un diritto o di un interesse, patrimoniale o non patrimoniale del danneggiato. In linea di principio è da ritenere che il risarcimento del danno patrimoniale corrisponde, in termini monetari, alla perdita di patrimonio subita dal danneggiato, comprendendo sia il danno emergente che il lucro cessante. La valutazione equitativa del giudice riguarda il quantum del caso, non anche l'an, che il danneggiato ha l'onere di provare anche a mezzo di semplici presunzioni, ai sensi dell'art. 2729. In luogo del risarcimento in denaro si può ottenere, se possibile, una reintegrazione in forma specifica, ossia il ripristino della situazione preesistente. Il danno non patrimoniale, consistente nelle sofferenze fisiche o psichiche del danneggiato, è risarcibile solo nei casi espressamente previsti dall'art. 2059 c.c., e liquidato dal giudice in via equitativa.

Alla regola generale, che l'obbligazione di risarcire il danno incombe su colui che ha commesso il fatto, sono apportate due eccezioni: 1) la responsabilità indiretta, secondo cui il responsabile del danno è un soggetto diverso da colui che ha materialmente commesso il fatto; 2) la responsabilità oggettiva, secondo cui il responsabile del fatto è chiamato a risponderne anche senza averlo commesso mediante l'elemento soggettivo.

Considerando, quindi, la responsabilità indiretta, ai sensi dell'art. 2049 c.c., un soggetto è chiamato a risarcire il danno, causato da un altro, quando concorrono due condizioni: a) tra i due soggetti esiste il “*rappporto di preposizione*”, cioè l'assoggettamento del preposto al potere di direzione e sorveglianza del preponente; b) il “*rappporto di preposizione*” abbia operato come condizione necessaria dell'evento dannoso.

Di tale principio giuridico, molto antico, vanno ricercate le tracce negli istituti denominati *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*. Quindi il

preponente non è chiamato a rispondere delle colpe altrui, bensì delle proprie *culpe in eligendo e vigilando*. Ma la norma non è solo idonea a colpire padroni e committenti: infatti, ai sensi dell'art. 28 della Costituzione, sia lo Stato che l'ente pubblico datore di lavoro sono responsabili del fatto illecito commesso dal pubblico dipendente¹.

1.4 La responsabilità oggettiva

Per quanto riguarda la responsabilità oggettiva, in passato e nelle codificazioni meno recenti, non si poteva essere chiamati a rispondere di un fatto se non lo si era commesso, quantomeno per colpa. Le condizioni di vita cambiate ed il progresso industriale, basato sul continuo impiego di mezzi di produzione, hanno ampliato l'area delle responsabilità: chi ha subito un danno è giusto che riceva un risarcimento, indipendentemente dal fatto che gli sia stato causato o meno con colpa. E' così allora per chi esercita attività pericolose, che deve così provare di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno, al fine di non risarcirlo, ai sensi dell'art. 2050 c.c.. In altri casi, che non siano l'esercizio di attività pericolose, ci si libera dalla responsabilità del danno causato con la prova del caso fortuito, ossia di uno specifico avvenimento inevitabile che ha, da solo, creato le condizioni dell'evento dannoso. Questi sono i casi di danno causati da cose in custodia o da animali, di cui agli artt. 2051-2052 c.c., o danni da rovina di edifici di cui all'art. 2053 c.c., o danni conseguenti e provocati dalla circolazione dei veicoli senza guida di rotaie di cui all'art. 2054 c.c.².

¹ Francesco GALGANO – Diritto Civile e Commerciale (Vol. II, Tomo I e II) – ed. CEDAM;

² Francesco GALGANO – Diritto Civile e Commerciale (Vol. II, Tomo I e II) – ed. CEDAM; 10

Ma di responsabilità oggettiva, in merito a danni causati, si può parlare anche con riferimento ai prodotti industriali messi in circolazione i quali devono contenere quei requisiti “*di sicurezza*” previsti anche dall’art. 41, comma 2° della Costituzione, che pone all’iniziativa economica privata il limite della salvaguardia della sicurezza umana. La responsabilità imposta al produttore prescinde dalla prova della sua colpa poiché è collegata al fatto di avere messo in circolazione un prodotto difettoso, e spetta al danneggiato l’onere di provare il danno o il difetto e la connessione causale tra difetto e danno subito³.

Responsabilità oggettiva, quindi, vuol dire responsabilità basata sul solo rapporto di causalità tra fatto proprio ed altrui evento dannoso. Il danno risarcibile è o il danno alla persona, causato dalla morte o dalle lesioni personali, o il danno alle cose, derivante dalla distruzione o deterioramento di cosa diversa dal prodotto difettoso.

³ Francesco GALGANO – Diritto Civile e Commerciale (Vol. II, Tomo I e II) – ed. CEDAM; 11

CAPITOLO II

IL CONCETTO DI AMBIENTE

2.1 Evoluzione della definizione di ambiente tra autori e Comunità Europea; 2.2 Il concetto di ambiente così come delineato dalla Costituzione della Repubblica Italiana e dalla giurisprudenza.

2.1 Evoluzione della definizione di ambiente tra autori e Comunità Europea

La trattazione degli aspetti economici della valutazione dei beni ambientali presuppone la definizione del concetto di ambiente e, soprattutto, l'analisi dei rapporti tra quest'ultimo ed il sistema economico. Manca, infatti, a tutt'oggi, una definizione chiara ed univoca del termine ambiente, a causa dei diversi approcci rintracciabili nella letteratura economica. In assenza di una definizione normativa nazionale, si può fare riferimento alla nozione di ambiente fornita da alcuni autori. DENISON⁴ lo definisce come l'insieme di tutti gli aspetti umani, politici e fisici di una società, mentre per JUSTER⁵ l'ambiente assume una connotazione esclusivamente fisica e biologica. Queste definizioni, difficilmente confutabili, sono, tuttavia, di scarsa valenza pratica nel contesto della valutazione dei danni nell'azione risarcitoria ex art. 18 L. 349/86 per illecito ambientale. Più utile sembra essere la definizione, richiamata nel "*Libro Verde*"⁶, adottata dal Consiglio d'Europa, per cui "*l'ambiente comprende le risorse naturali abiotiche e*

⁴ Denison E.F., 'Accounting for Slower Economic Growth', Washington 1977.

Tratto dal sito internet www.scienzegeografichebologna.it/index

⁵ Juster T.F., Courant P.N., Dow G.K., 'A Theoretical Framework for the Measurement of Well-Being', *The Review of Income and Wealth*, n.1, marzo, 1981.

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale: *Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente*, COM 47 del 14 maggio 1993.

biotiche, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna e la flora, l'interazione tra questi fattori, i beni che formano il patrimonio culturale e gli aspetti caratteristici del paesaggio”.

Anche il recente “*Libro Bianco*”⁷ dell’Unione Europea, non ha dato contributi significativi alla definizione di ambiente, limitandosi a riaffermare l’importanza degli effetti sulla biodiversità nelle aree di particolare interesse naturalistico. Ponendo l’attenzione sulle interazioni con l’uomo, si cita la definizione adottata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, per cui “*l’ambiente è costituito da un insieme di processi e influenze fisiche, chimiche, biologiche e sociali che direttamente o indirettamente hanno un effetto significativo e distinguibile sulla salute e sul benessere dell’individuo o della comunità*”. Da queste definizioni si evince che nell’ambiente si svolgono delle attività antropiche e che la capacità di queste ultime di generare benessere dipende dalla loro interrelazione con le risorse naturali.

2.2 Il concetto di ambiente così come delineato dalla Costituzione della Repubblica Italiana e dalla giurisprudenza

La nostra Costituzione, nella versione originaria dei “padri”, non prevedeva alcuno specifico riferimento all’ambiente ed alla sua tutela. L’unico elemento riconducibile a ciò lo forniva la seconda parte dell’art. 9 (“*la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”) che, in considerazione della sua scarsa incisività, mal si prestava a configurare un vero e proprio “*diritto all’ambiente salubre*”, di rilevanza costituzionale, in capo all’uomo ed alla comunità cui egli appartiene. La lacuna venne colmata, sia pure tramite un “*espediente*”, e, quindi, in modo parziale e limitato, dalla

⁷ Cfr., Libro Bianco sulla responsabilità per danni all’ambiente del 9 febbraio 2000. 13

giurisprudenza. La Corte di Cassazione a sezioni unite⁸, infatti, utilizzando come punto di riferimento l'art. 32 della Costituzione⁹ (anziché il citato art. 9), ebbe ad affermare che il diritto alla salute “*si presenta non solo come mero diritto alla vita ed all'incolumità fisica, ma (anche) come vero e proprio diritto all'ambiente salubre...*”. In questo modo venne ampliata la portata dell'art. 32, sì da consentire la tutela di situazioni varie e complesse, aventi, tuttavia, come denominatore comune, gli effetti negativi che determinate attività esplicano sulla salute del singolo; infatti l'importante affermazione delle Sezioni Unite era stata resa in una fattispecie¹⁰ in cui l'insalubrità dell'ambiente si prestava ad arrecare “*(...) nocimento al benessere biologico e psichico (...)*” dei privati che avevano intentato il giudizio. Indubbiamente importante era stato, tuttavia, lo sforzo operato dalla giurisprudenza, soprattutto di merito, che, successivamente alla menzionata sentenza del 1979, sebbene non fosse riuscita a configurare un diritto all'ambiente salubre in termini autonomi rispetto al diritto alla salute, aveva, di fatto, impiegato quest'ultimo non tanto per consentire una tutela risarcitoria ai danneggiati, quanto per impedire l'esercizio di attività dannose da parte di terzi. La giurisprudenza costituzionale¹¹ aveva, in seguito, formulato una prima definizione di Ambiente come “*(...) bene immateriale, unitario che l'ordinamento prende in considerazione come valore primario e assoluto, riconosciuto e tutelato*

⁸ A tal proposito si veda la nota sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979, della Corte di Cassazione a sezioni riunite, pubblicata anche sul sito internet www.ambientediritto.it/sentenze

⁹ Cfr. l'art. 32 della Costituzione recita testualmente: *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.*

¹⁰ Riguarda l'azione di danno temuto intrapresa da alcuni soggetti nei confronti della Cassa del Mezzogiorno che aveva intrapreso la costruzione di un depuratore di rifiuti dal quale provenivano esalazioni e rumori.

¹¹ Cfr., sentenza della Corte Costituzionale nr. 210, pronunciata il 28 maggio 1987, pubblicata sul sito internet www.diritto2000.it/aggiornamenti/aggpenale/GUPVEassAmbient.htm 14

dalle norme come bene giuridico (...)”, ed aveva affermato, in una visione più estesa, che esso comprende “(...) la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l’esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri o marini, di tutte le specie animali o vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni (...)”. In una successiva pronuncia la medesima Corte¹² aveva, poi, precisato che l’ambiente è un “(...) bene immateriale unitario, anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela (...)”.

Importante appariva, poi, la definizione dell’ambiente fornita dall’art. 3 della Direttiva CEE 85/337 del 27 giugno 1985¹³, che lo considerava come “(...) sistema biologico complesso interrelato di risorse naturali ed umane comprensivo, oltre che degli elementi dell’ecosistema, anche dei beni materiali e del patrimonio culturale, nonché delle componenti socio – economiche provocate dall’interazione fra attività antropiche ed ambiente naturale (...)”.

Subito dopo interveniva il legislatore nazionale il quale, con l’articolo 18 della L. 349/1986, creava un sistema per internalizzare il costo delle risorse ambientali, a prescindere dalla lesione di diritti soggettivi. In tal modo, si elaborava un concetto unitario di ambiente, inteso come elemento essenziale per il benessere dei consociati. Quantunque vi sia stato un grosso sforzo legislativo in tal senso, il legislatore, però, evitava una definizione legislativa di “ambiente” ed una sua connotazione giuridica, tant’è che essa è ancora oggi carente, anche a livello comunitario.

¹² Cfr. sentenza della Corte Costituzionale nr. 641, pronunciata il 30 dicembre 1987, pubblicata sul sito internet www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html

¹³ Cfr., direttiva della Comunità Europea dal titolo: *Valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.* 15

A seguito dell'entrata in vigore di tale innovativa norma, il legislatore ha voluto dare una definizione più articolata di ambiente, con l'emanazione del DPCM 27/12/1988¹⁴.

La concezione pubblicistica fatta propria dal legislatore veniva, in seguito, evidenziata pure dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione¹⁵ che qualificava espressamente l'ambiente come un bene immateriale, giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà, la cui lesione si accompagnava alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria pur essere scomposta e che, secondo la corrente accezione dottrina, riguardavano:

- a) l'ambiente come assetto del territorio;
- b) l'ambiente come ricchezza di risorse naturali;
- c) l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale;
- d) l'ambiente quale condizione di vita salubre.

Su questa scia la Corte di Cassazione civile (sez. I) ha qualificato l'ambiente in senso giuridico come “(...) *un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua ecc..., si distingue ontologicamente da questi in quanto si*

¹⁴ Dal titolo: “*norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale ai sensi dell'articolo 6 della Legge 349/86*”. All'articolo 5 ed al punto 2 dell'allegato I, venivano individuate le componenti ed i fattori ambientali intesi nel loro complesso:

- **atmosfera**: qualità dell'aria e caratterizzazione meteorologica;
- **ambiente idrico**: acque sotterranee e superficiali (dolci, salmastre, marine) come componenti, come ambiente e come risorse;
- **suolo e sottosuolo**: intesi sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico, nel quadro dell'ambiente in esame, ed anche come risorse non rinnovabili;
- **vegetazione, flora, fauna**: formazioni vegetali ed associazioni animali, emergenze più significative, specie protette ed equilibri naturali;
- **ecosistemi**: complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale;
- **salute pubblica**: come individui e comunità;
- **rumore e vibrazioni**: considerati in rapporto all'ambiente sia naturale che umano;
- **radiazioni ionizzanti e non ionizzanti**: considerate in rapporto all'ambiente sia naturale che umano;
- **paesaggio**: aspetti morfologici e culturali del paesaggio, identità delle comunità umane interessate e relativi beni culturali.

¹⁵ Cfr., Sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, datata 25-1-1989, n. 440, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.com 16

*identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero in un contesto senza forma (...)*¹⁶.

Ancora oltre è andata la Corte di Cassazione penale (sez. III) la quale, dopo aver confermato che l'ambiente costituisce un bene “unitario”, ha sviluppato lo spunto delle Sezioni unite - che, come visto, avevano considerato “*il valore estetico – culturale*” del paesaggio come uno dei molteplici profili in cui è scomponibile il bene “ambiente” – giungendo così ad affermare che, in esso, sono ricomprese non solo le risorse naturali ma anche “*il patrimonio storico - artistico... sicché ambiente è il contesto qualificato dalle risorse naturali e dalle stesse opere dell'uomo più significative giuridicamente protette...*”¹⁷.

¹⁶ Cfr., vedasi la Sentenza della Corte di Cassazione civile, I Sezione, nr. 4362, datata 9-4-1992, pubblicata sul sito internet www.ambientediritto.it/sentenze/ che nel prosieguo cita ancora: “(...) *Ed è alla nozione di ambiente come complesso di cose che racchiude un valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela che, in sostanza si riferisce la recente legge 8 luglio 1986, n. 349, relativa alla istituzione del Ministero dell'Ambiente e contenente norme in materia di danno ambientale, definito come qualunque pregiudizio all'ambiente mediante alterazioni o distruzioni (sia pure nel quadro molto particolare disegnato dalla normativa che ha indotto gli interpreti ad attribuire a questo natura pubblicistica). Delineato in tal modo il concetto giuridico di ambiente risulta evidente che l'aggressione ad esso, attuata mediante la lesione di uno qualsiasi degli elementi che concorrono alla sua formazione, ha un rilievo autonomo rispetto a quella concernente i suoi aggregati, così come del tutto indipendente è l'area di incidenza del danno cagionato da tale lesione, il quale presenta connotazioni proprie e distinte rispetto all'alterazione provocata dal fatto illecito inerente a ciascuno dei suoi componenti. Si tratta in particolare di un pregiudizio che pur riconducendosi al concetto di danno patrimoniale postula un'accezione più ampia di questo, dovendosi avere riguardo non tanto alla mera differenza tra il saldo attivo del danneggiato prima e dopo l'evento lesivo, quanto alla sua idoneità, secondo una valutazione sociale tipica, a determinare in concreto una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre (...)*”

¹⁷ Sentenza della Corte di Cassazione, sezione III penale, datata 15-6-1993, pubblicata sul sito internet www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/; in senso conforme, sia pure sulla scorta di diverse argomentazioni, Pretura Forlì, Sezione Cesena, 18-1-1992, pubblicata sul sito internet [www.ambientediritto.it/ Giurisprudenza](http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza).

Nel motivare tale estensione del concetto di ambiente la Suprema Corte muove sia dal contenuto di numerose direttive CEE (molte delle quali attuate dal nostro ordinamento: v. art. 3 Direttiva n. 337 del 27-6-1985), che da alcune norme precettive della nostra legislazione, quali la legge 16-4-1971 n. 171 recante disposizioni di “*salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico, artistico della città di Venezia e della sua laguna*” e la legge n. 431/1985 (che ha integrato l'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977), titolata “*per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*” che ricomprende “*le zone di interesse archeologico*” (art. 1 bis lettera m). 17

La Corte di Cassazione, confermava il concetto di ambiente, inteso come “*bene giuridico*”, con la sentenza 19 giugno 1996¹⁸ laddove affermava che “(...) *l'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nella citata legge del 1986* (che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali ed associazioni protezionistiche) *ma direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli articoli 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale; tali disposizioni primarie elevano l'ambiente ad interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto, imponendo allo Stato (come Stato ordinamento, comprensivo dello Stato persona e degli altri enti territoriali) un'adeguata predisposizione di mezzi di tutela, per le vie legislative, amministrative e giudiziarie (...)*”.

Più sottile era, invece, il ragionamento operato dal Consiglio di Stato che, dopo aver rilevato – precorrendo il *dictum* della Cassazione penale – che la legge 431/1985, in effetti, attribuisce valore ambientale *ex lege* ad alcune categorie di beni – tra cui anche le zone archeologiche (art. 1 *bis* lettera *m* cit.) – tradizionalmente ricompresi tra i beni culturali, osservava che lo stesso art. 82, al comma successivo, escludeva dal vincolo paesistico le aree archeologiche rientranti nei centri abitati (trattasi delle aree ricadenti in zona A o B), concludendo nel senso che, in tali ultimi casi, “*non è possibile ricondurre la tutela dell'interesse archeologico nell'ambito oggettivo dell'interesse ambientale*”¹⁹. **Tale passaggio della motivazione, che sembrava rivestire carattere meramente classificatorio, finiva, in realtà, per provocare conseguenze quanto mai rilevanti sotto il profilo della**

¹⁸ Sentenza nr. 1541 della Cassazione civile, pubblicata sul sito internet www.overlex.com/sentenze

¹⁹ Cfr., Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, datata 28-2-1992, n. 223, pubblicata sul sito internet www.dirittoambiente.net. 18

individuazione delle associazioni ambientaliste legittimate ad agire in giudizio.

La giurisprudenza amministrativa, pertanto, a differenza di quella civile e penale, sembrava preoccupata dal pericolo di una eccessiva dilatazione della nozione di ambiente; tale preoccupazione, invero, emergeva da un altro passo della motivazione della citata decisione del Consiglio di Stato che, nel tentativo di porre un limite sufficientemente preciso alla suddetta nozione, ammoniva che era all'elenco delle attribuzioni del Ministero dell'Ambiente che bisognava fare riferimento per identificare un concetto di ambiente; quest'ultimo, pertanto, *“(...) è un bene comprensivo dei profili naturalistici (parchi e riserve) del territorio nonché delle immissioni idonee a provocare inquinamento idrico, acustico, atmosferico, della salute del cittadino, ecc..., ma non è tale da abbracciare ogni valenza naturalistica e sociale che abbia come unico riferimento definizioni extragiuridiche facenti leva sull'idea di habitat in cui vivono gli uomini e gli animali (...)”*.

Più recentemente la Corte Costituzionale²⁰, dichiarando la illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5, recante *“Modifica dell'articolo 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 'Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna concernente il periodo di caccia”*, ha escluso che la tutela dell'ambiente sia una *“materia”* e ne ha ribadito il rango di *“valore costituzionalmente protetto”*.

²⁰ Sentenza numero 536 del 12 dicembre 2002 della Corte Costituzionale, pubblicata sul sito internet www.abolizionecaccia.it/ 19

CAPITOLO III

LA LEGGE 8 LUGLIO 1986, NR. 349

3.1 Premessa; 3.2 La Legge 8 luglio 1986, nr. 349.

3.1 Premessa

Dagli anni '70 in poi, il frequente ripetersi di emergenze ambientali e catastrofi ecologiche ha condotto l'opinione pubblica ed, in particolare, il mondo del diritto a discutere in maniera molto più approfondita e costruttiva del concetto di ambiente e di tutela ambientale. In quel periodo, alcuni grandi temi si imposero nel dibattito internazionale:

- l'evoluzione demografica mondiale;
- la produzione alimentare;
- l'industrializzazione;
- l'inquinamento;
- l'uso delle risorse naturali.

Nel 1972 veniva pubblicato un rapporto denominato "*I limiti dello sviluppo*" frutto del lavoro di un gruppo di ricercatori del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), ove si leggeva "(...) *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano arriva in un momento assai critico. Ora che l'umanità sta completando la colonizzazione del pianeta, imparare a gestirlo con intelligenza diventa un imperativo urgente. L'uomo deve assumersi la responsabilità di gestore della Terra. E gestire significa amministrare per conto di altri (...)*". Erano queste le prime forme embrionali di interesse mostrato dalla opinione pubblica nei confronti del bene ambiente. Erano queste le prime e significative considerazioni che venivano fatte dai primi studiosi della materia che portarono

successivamente Harlem BRUNTLANDT a pubblicare il rapporto “*Our Common future in it*”²¹, in cui veniva formulata una efficace definizione di sviluppo sostenibile “(...) *quello sviluppo che risponde alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie (...)*”. Venivano, inoltre, individuate le tre dimensioni di sviluppo sostenibile dell’ambiente, ricomprese nei concetti di: a) Ambiente, b) Economia e c) Sociale²².

Il confronto che si venne automaticamente a creare fece emergere alcuni nodi problematici, tra cui una questione tanto spinosa quanto centrale nella tutela del bene ambiente: in che modo poteva essere valutato il danno ambientale ai fini del risarcimento civile? In altre parole, come si poteva arrivare a quantificare in termini monetari un bene così particolare come l’ambiente?

3.2 La Legge 8 luglio 1986, nr. 349

²¹ Nel 1987 veniva pubblicato il rapporto BRUNTLANDT, che prendeva il nome del Ministro del WCED (World Commission on Environment and Development).

²² Tutti e tre i concetti interrelati come segue:

1) *Dall’ambiente all’economia:*

- Funzioni produttive dell’ambiente (risorse naturali e funzioni di assorbimento);
- costi economici della protezione ambientale.

2) *Dall’economia all’ambiente:*

- Pressione sulle risorse ambientali delle attività produttive;
- investimenti nella protezione ambientale;
- diritti di proprietà sulle risorse naturali e ambientali.

3) *Dall’ambiente al sociale:*

- Importanza della qualità ambientale per il benessere dell’uomo;
- pericoli per salute e sicurezza derivanti dal degrado dell’ambiente.

4) *Dal sociale all’ambiente:*

- Pressioni sulle risorse ambientali derivanti dai modelli di consumo;
- consapevolezza ambientale dei cittadini.

5) *Dal sociale all’economia:*

- Quantità e qualità della forza lavoro;
- ruolo degli aggiustamenti sociali nelle transazioni di mercato.

6) *Dall’economia al sociale:*

- Occupazione e livelli di qualità della vita;
- distribuzione del reddito;
- risorse per la copertura dei costi della sicurezza sociale;
- pressioni sui sistemi sociali e culturali che provocano disgregazione ed emigrazione.

Dopo anni di discussioni dottrinali e giurisprudenziali il legislatore provvedeva ad introdurre, con la legge 8 luglio 1986 n. 349 “*Istituzione del Ministero dell’Ambiente e norme in materia di danno ambientale*”, una specifica disciplina risarcitoria, che si discostava, sotto diversi aspetti, dalla disciplina codicistica.

La legge nr. 349/1986, fondamentale soprattutto perché prevedeva l’istituzione di un nuovo Ministero della Repubblica Italiana, dedicava al risarcimento del danno ambientale alcune nozioni contenute, in particolare, nei commi sesto²³ ed ottavo²⁴ dell’art. 18.

In dottrina è ormai prevalente l’opinione secondo cui **il ripristino dello stato dei luoghi debba avere carattere prioritario rispetto alla condanna per equivalente** (nonostante la collocazione del ripristino dello stato dei luoghi in un comma successivo rispetto a quello in cui viene previsto il risarcimento per equivalente pecuniario).

Occorre sottolineare che, mentre per la responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.* la regola generale era quella del risarcimento per equivalente, l’azione di responsabilità *ex art. 18* comportava in primo luogo la reintegrazione, a spese del responsabile, della situazione materiale alterata, poiché questo tipo di condanna sembrava essere quello in grado di soddisfare, nel modo migliore, l’interesse tutelato dalla legge. Il rapporto tra le due tecniche di risarcimento si presentava, per così dire, “rovesciato”.

A sostegno di questa opinione è intervenuta la Corte di Cassazione²⁵ a sezioni unite che osserva come “(...) *la condanna al ripristino dei luoghi a spese del responsabile (...) assume **posizione dominante** tra le*

²³ Il comma sesto dell’articolo 18 recita: “*Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l’ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali*”

²⁴ Il comma ottavo dell’articolo 18 recita: “*Il giudice nella sentenza di condanna, dispone, ove sia possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*”.

²⁵ Sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, datata 25 gennaio 1989, n. 440, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.com 22

forme risarcitorie, in virtù di deroga al disposto di cui al secondo comma dell'art. 2058 c.c.; e costituisce, pertanto, (...) la misura privilegiata da adottare, sol che sia possibile, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea a sopprimere la fonte della sequela di danni futuri, a volte di difficile previsione e di ancor più opinabile quantificazione in termini monetari attuali (...)".

L'articolo 18, Legge 349/1986 in esame, recava una profonda portata innovativa la quale risiedeva nell'aver introdotto la possibilità di risarcimento del danno ambientale a prescindere dalla violazione di altri diritti individuali come il diritto di proprietà o il diritto alla salute²⁶.

²⁶ Per capire l'esatta portata sostanziale e processuale delle disposizioni contenute nell'articolo 18, è necessario ripercorrere brevemente la genesi ed il dibattito parlamentare che hanno condotto alla sua emanazione.

In ordine alla genesi, è opportuno ricordare che il 27 gennaio 1984 il Governo presentava il DDL (disegno di Legge) 1203 alla Camera dei Deputati recante la "Istituzione del Ministero dell'ecologia"; mentre il 15 febbraio 1984 l'On. VERNOLA presentava, ancora alla Camera dei Deputati, la PDL (proposta di Legge) 1298 recante "Norme sulla tutela dell'ambiente e sulla giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno pubblico ambientale". I due progetti legislativi, ancorché disomogenei tra di loro, vennero unificati; si enucleava così un terzo testo che la Camera approvava nel luglio del 1985.

L'8 maggio 1986 il Senato approvava un testo diverso da quello varato dalla Camera (che successivamente lo ratificava nella forma votata dal Senato) e le differenze erano notevoli, poiché ripercuotevano i loro effetti su quattro piani fondamentali:

- sul piano sostanziale, il danno ambientale veniva rappresentato solo come la lesione del diritto dello Stato e il suo autore veniva obbligato al risarcimento solo nei confronti dello Stato medesimo;
- sul piano processuale, come ovvia conseguenza, alle associazioni ambientaliste e al privato residuava un mero potere di denuncia dei fatti dannosi per l'ambiente, oltre ad un loro possibile intervento nei giudizi per danno ambientale ed al ricorso al giudice amministrativo per l'annullamento di atti ritenuti illegittimi. In sostanza, veniva preclusa ogni e qualsiasi possibilità per associazioni e per i cittadini di costituirsi parte civile nel relativo processo penale (solo recentemente l'articolo 2 del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, ha concesso anche alle associazioni di protezione ambientale il potere di proporre le azioni risarcitorie del danno ambientale che spettino al Comune o alla Provincia. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'Ente sostituito e le spese processuali sono liquidate a favore o a carico dell'associazione);
- sul piano della responsabilità, veniva tipizzata la condotta dell'agente che doveva concretarsi in atti posti in essere "in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base a legge";
- sul piano giurisdizionale, veniva stabilita la giurisdizione del giudice ordinario anche se i responsabili del danno ambientale erano amministratori o pubblici dipendenti, con l'eccezione recata dal comma 2 che la attribuiva alla Corte dei Conti in ord²³

Infatti, la *ratio* della norma non risiedeva nel voler tutelare l'ambiente nella sua interezza e non solo in quanto "salubre". Introducendo una clausola generale di tutela, considerava l'ambiente come bene giuridico tutelato di per sé; in tal modo si colmavano, almeno nelle intenzioni, le lacune (codicistiche e di settore) che in precedenza connotavano la materia. Ci si riferisce, ad esempio, all'articolo 844 c.c. elaborato a tutela del diritto di proprietà e che, nella sua qualità di interesse protetto dall'ordinamento giuridico, fungeva da veicolo per la tutela dell'ambiente; oppure alla legislazione dettata a tutela di alcune matrici ambientali, in risposta al modello pubblicistico del *command and control*.

all'azione di regresso nei confronti dei pubblici funzionari di cui all'articolo 22, Dpr 10 gennaio 1957, n. 3. 24

CAPITOLO IV

IL DANNO AMBIENTALE

4.1 Il danno ambientale; - 4.2 Il risarcimento in forma specifica; - 4.3 Il risarcimento per equivalente; - 4.4 La valutazione equitativa; - 4.5 Il criterio della gravità della colpa; - 4.6 Il costo necessario per il pristino; - 4.7 Il profitto conseguito dal trasgressore; - 4.8 I presupposti dell'obbligo al risarcimento ed il rapporto con l'art. 2043 c.c.; - 4.9 Il ripristino dello stato dei luoghi, il risarcimento del danno ambientale e la sua quantificazione; - 4.10 La legittimazione ad agire nel giudizio di danno ambientale dello Stato e degli territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.

4.1 Il danno ambientale

La dottrina italiana si è molto interessata al tema, nonché ai problemi di valutazione e assicurabilità di questo tipo di danno, cercando di edificare una responsabilità per danno ambientale su molteplici presupposti.

La Suprema Corte²⁷, in una famosa sentenza, affermò la potenziale configurabilità di un diritto soggettivo all'ambiente salubre. Sulla scorta di tale suggestione le Corti di merito hanno, talvolta, tentato una simile lettura degli artt. 2043 e 844 c.c.. Si è cercato di costruire questo diritto come diritto della personalità: secondo questa prospettazione si potevano individuare varie norme di rango costituzionale (artt. 9, 32, 41, 2° co., 42, 2° co.) che potevano fondare il diritto all'ambiente come autonomo diritto della personalità, e non come estrinsecazione del diritto alla salute o di altro diritto .

²⁷ Cfr., vedasi la sentenza nr. 641/87 della Corte Costituzionale, pubblicata sul sito internet www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html 25

La Corte sosteneva autorevolmente quella interpretazione dottrinarica che aveva individuato un **ordine progressivo logico-giuridico** delle sanzioni civili previste nell'art. 18 della legge n. 349 del 1986:

- 1) ripristino dello stato dei luoghi;
- 2) risarcimento per equivalente;
- 3) risarcimento in via equitativa²⁸.

La Legge nr. 349/1986²⁹, articolata in nove paragrafi, stabilisce che:

- 1) il giudizio di danno ambientale rientra nella competenza del giudice ordinario ed è sottratto, quindi, alla competenza della Corte dei Conti anche quando i responsabili siano amministratori o dipendenti pubblici;
- 2) spetta allo Stato o agli altri enti territoriali, sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, promuovere l'azione di danno ambientale nonché la costituzione di parte civile, in caso di azione esercitata in sede penale;
- 3) le associazioni ambientaliste, individuate sulla base di un apposito procedimento indicato dalla legge stessa all'art. 13, possono, da un lato, denunciare i fatti lesivi di beni ambientali al fine di sollecitare l'azione da parte dei soggetti legittimati e, dall'altro lato, intervenire nei giudizi per danno ambientale, nonché ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi;

²⁸ Secondo tale norma: *“Qualunque fatto doloso o colposo... che comprometta l'ambiente [...] obbliga l'autore del fatto al risarcimento del danno nei confronti dello Stato [...] Il giudice ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore [...] Il giudice [...] dispone, ove possibile, il ripristino dei luoghi a spese del responsabile”*.

²⁹ L'attuale disciplina italiana è, in realtà, un capitolo particolare di un più generale fenomeno di circolazione dei modelli. Infatti la legislazione concernente la valutazione di impatto ambientale è nata negli Stati Uniti con il National Environmental Policy Act (NEPA) dell'inizio degli anni settanta. Solo negli anni ottanta le soluzioni americane sono state recepite come modello dalla CEE. In questo modo il modello è giunto anche in Italia.

- 4) il giudice deve disporre, ogni qual volta sia possibile, il ripristino dello stato dei luoghi;
- 5) nella determinazione del risarcimento, qualora la quantificazione del danno all'ambiente non sia determinabile, il giudice pronuncia in via equitativa sulla base di tre criteri concorrenti: **a) la gravità della colpa individuale, b) il costo necessario per il ripristino, c) il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo di beni ambientali;**
- 6) nel caso di concorso di più persone nello stesso evento dannoso, ciascuna risponde nei limiti della propria responsabilità individuale.

Ai sensi dell'art. 18 della 349/86, sussiste danno all'ambiente ogni qualvolta vi sia "compromissione" dello stesso. Quest'ultima può discendere anche da semplice alterazione, deterioramento, o distruzione totale o parziale³⁰.

Il danno all'ambiente nella legge 349/86 è stato generalmente definito come danno "collettivo", **di natura non necessariamente patrimoniale³¹**. Esso viene ad affiancarsi ad altre ipotesi di danno da inquinamento che rimangono azionabili secondo il diritto comune.

Sul concetto di danno ambientale le sezioni civili della Cassazione hanno elaborato una costruzione che va al di là della mera violazione del precetto e richiede necessariamente il realizzarsi dell'evento dannoso³².

Problema spinoso è poi quello relativo alla prova del nesso di causalità in materia ambientale, in considerazione delle peculiarità proprie di tale

³⁰ v. CAPPONI, L'illecito ambientale nella formulazione di cui all'art. 18, comma 1, l. 8 luglio 1986, n. 349: dal danno alla compromissione, in *Dir. dell'impresa*, 1990, 489.

³¹ V. CASTRONOVO, Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 511.

³² Cfr., Sentenza della Corte di Cassazione civile, sezioni unite, datata 1.9.1995, n. 9211, pubblicata sul sito internet www.vetrina.ilsole24ore.com/. "(...) *Il concetto di danno ambientale... accoglie il concetto di compromissione o torto ambientale, consistente nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte, dell'ambiente. In altri termini non basta la violazione puramente formale della normativa in materia di inquinamento, ... , ma occorre che lo Stato o gli enti territoriali, ... , deducano l'avvenuta compromissione dell'ambiente (...)*". 27

settore. Si pensi al dato per cui il danno in quanto tale, o le sue conseguenze, possono venire alla luce anche molti anni dopo il verificarsi delle azioni dannose, con conseguenti difficoltà a dimostrare la relazione esistente tra atto ed evento lesivo. In questo ambito, poi, non è infrequente che il danno non sia la conseguenza di una singola azione: nei casi delle c.d. immissioni cumulate, ci si trova di fronte alla difficile determinazione di quale sia la percentuale di responsabilità di ogni inquinatore nell'attività inquinatrice. **Nel caso di difficoltà di prova in merito al nesso di causalità tra un evento presente e certo ed un danno futuro ed incerto la giurisprudenza di merito, seguita da alcuni autori, aveva tentato l'inquadramento di tale tipologia di danno nel danno morale per danno all'ambiente**³³.

Fu questa la soluzione adottata dal Tribunale di Milano, nel noto caso riguardante la fuoriuscita di diossina nella zona di Seveso, con riguardo a quei soggetti che si erano dovuti sottoporre a controlli sanitari specifici, resi necessari dalla presenza di sintomi obiettivamente allarmanti, ma che non potevano provare l'esistenza di alcun danno³⁴. Da ultimo, la Suprema Corte³⁵, cassando la sentenza dei giudici della Corte d'Appello milanese nello stesso caso, **aveva escluso la risarcibilità del danno morale soggettivo, verificatosi in occasione della compromissione anche grave della salubrità dell'ambiente a seguito di disastro colposo, che non fosse la conseguenza della menomazione dell'integrità psicofisica o di altri tipi di evento produttivo di danno patrimoniale**. La stessa Corte, rinviando alle note pronunce della Corte Costituzionale in tema di danno morale (n. 184/1986, n. 37/1994), aveva sottolineato che “(...) *altra cosa è se la*

³³ RIGHI e VERARDI, nota a Corte d'Appello di Milano 15 .4.1994, n. 667; v. inoltre la ricostruzione della risarcibilità dei danni morali in caso di reato di pericolo condotta da PETRELLI, *Il danno non patrimoniale*, Padova, 1997, 191 segg..

³⁴ App. Milano, 15 .4. 1994, n. 667, in Riv. giur. amb. 1995, 327, con nota di DE FOCATIIS.

³⁵ Sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, datata 20.6.1997, n. 5530, in Foro it., 1997, I, 2070, con nota di A. Palmieri. 28

*sofferenza determini di per sé sola alterazioni della psiche della persona; nel quale caso la situazione risulta configurabile in termini di danno biologico (...)*³⁶. Può essere rilevato che la norma del 1986, divergente dall'indirizzo seguito dalla maggior parte delle legislazioni occidentali, provochi delle incoerenze notevoli a livello interno³⁷.

E', inoltre, opportuno sottolineare come la responsabilità solidale contrasti con le finalità deterrenti della responsabilità civile in materia ambientale, in quanto la solidarietà troverebbe una giustificazione soltanto nei casi nei quali i responsabili possono incidere l'uno sull'operato dell'altro ed in qualche modo influenzandolo, non invece in campo ambientale dove l'inquinamento da parte di un'impresa non può considerarsi collegato a quello compiuto da un'altra. In questo senso si potrebbero venire a creare situazioni che contrastano in modo lampante con le funzioni della responsabilità civile. La solidarietà della

³⁶ Una conferma di tale assunto si ricava dai criteri in base ai quali il giudice è tenuto a determinare la misura del risarcimento ai sensi dell'art. 18, n. 6, tra cui si ritrova anche quello della gravità della colpa individuale, con evidente richiamo all'art. 133 c.p., ed ancora dal rilievo che l'elemento soggettivo viene altresì designato quale strumento per ripartire l'obbligazione riparatoria tra i colpevoli che abbiano agito in concorso (art. 18, n. 7), in deroga alla regola della solidarietà dell'art. 2055 c.c. (vedere FRANZONI, Il danno all'ambiente, in *Contratto e Impresa*, 1992, 1015).

³⁷ In particolare, si rammenta che l'Italia è firmataria della Convenzione di Bruxelles sulla responsabilità civile per danni derivanti da inquinamento da idrocarburi del 1961 e che tale Convenzione introduce un principio di responsabilità oggettiva per danni causati alle acque ed all'ambiente marino (Convenzione del 29 novembre 1961, resa esecutiva in Italia con L. 6 .4. 1977 n. 185). Inoltre, anche la legge sulla disciplina del mare, la Legge nr. 979 del 1982, si basa sul principio di imputazione oggettiva della responsabilità (L'art. 21, infatti, stabilisce: *"In relazione ai danni provocati per violazione delle disposizioni previste dal presente titolo, fermo restando il disposto dell'art. 185 c.p., il comandante e il proprietario o l'armatore della nave sono tenuti in solido a rifondere allo Stato le spese sostenute per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine. Tale obbligo solidale sussiste anche nei casi in cui si sia dovuta effettuare la discarica in mare di sostanze vietate, per la sicurezza della propria o di altra nave, o l'immissione delle sostanze vietate nelle acque del mare sia stata causata da un'avaria o da una perdita inevitabile ed ogni ragionevole precauzione sia stata adottata dopo l'avaria o la scoperta della perdita per impedire o ridurre il versamento delle sostanze stesse in mare"*). Ne discende che, nell'ordinamento italiano, coesistono due diversi criteri di imputazione della responsabilità in tema di inquinamento idrico: un regime di responsabilità per dolo o colpa per le acque interne, mentre per le acque marine vale un principio di responsabilità oggettiva (Si ricorda ancora che anche la legge 31 dicembre 1962, n. 1860 sull'impiego pacifico dell'energia nucleare, e la legge 25.1.1983, n. 23 per i danni causati da oggetti spaziali introducono, in via speciale, una responsabilità di tipo oggettivo senza possibilità di prova liberatoria).

obbligazione risarcitoria in capo all'impresa che adotta costose tecnologie per evitare di inquinare l'ambiente svolgerà effetti negativi e disincentivanti in quanto questa si troverà a sopportare il rischio di essere escussa prima dell'impresa inadempiente agli obblighi di tutela ambientale e che omette di ottemperare a tali obblighi imposti dalla legge, forse, perché già si trova in una situazione finanziaria precaria³⁸.

Il problema della scelta tra un regime di responsabilità individuale o solidale è di estrema attualità in questo ambito, poiché gran parte dei danni all'ambiente originano da impianti situati in zone ad alta concentrazione industriale, laddove non è sempre facile stabilire i rispettivi gradi di responsabilità dei diversi operatori i cui impianti insistono nella medesima zona. Altre volte, invece, la pluralità dei possibili responsabili è la conseguenza di un avvenuto trasferimento dell'impianto responsabile dell'inquinamento da un'impresa ad un'altra nel corso degli anni.

In entrambi i casi la normativa contenuta nell'articolo 18 comma 7 della L. 349/86 prevede la ripartizione della responsabilità tra i vari soggetti a seconda del loro grado di colpa individuale. Però, dall'altro canto, la precisa delimitazione della porzione di danno attribuibile a ciascuno di essi risulta, in concreto, molto problematica e, spesso, il danno ambientale rischia di rimanere privo di risarcimento.

Il concetto della responsabilità solidale è stato oggetto di re-interpretazione giurisprudenziale³⁹, in quanto la Corte di Cassazione ha riaffermato il principio della solidarietà dell'obbligazione risarcitoria.

³⁸ Cfr. vedi TRIMARCHI, Per una riforma della responsabilità civile per danno ambientale, in Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente, Milano, 1994, 244.

³⁹ Cfr., al riguardo si veda la sentenza nr. 9211/1995 della Corte di Cassazione, pubblicata sul sito internet www.vetrina.ilsole24ore.com/. In particolare, si dice nella sentenza che “(...) *tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di produzione e smaltimento di rifiuti tossici, ed in particolare il soggetto produttore, sono ugualmente responsabili e solidalmente tenuti ad adottare quelle misure di sicurezza anche nella fase di smaltimento, affinché lo sversamento definitivo e lo stoccaggio avvengano senza danni a terzi (...)*”.

Qui di seguito vengono succintamente esplicate le tre forme di risarcimento previste dalla normativa vigente ed introdotte, appunto dall'art. 18 della L. 349/1986.

4.2 Il risarcimento in forma specifica

Dalla disposizione dell'art. 18 si evince che il danno ambientale è, fondamentalmente, una alterazione materiale da eliminare o ridurre fisicamente (in natura); un guasto da riparare qualunque sia il costo ed il sacrificio cui il responsabile può andare incontro.

Il giudice non deve procedere ad una valutazione del danno in termini economici; ordina il ripristino ogni volta che sia materialmente possibile, indipendentemente dai costi. La condanna al ripristino dello stato dei luoghi, prevista dall'ottavo comma dell'art. 18, consiste, quindi, nell'obbligo di sopportare il costo di un'operazione di restauro che viene predeterminata nel contenuto, ma non nell'ammontare; l'amministrazione incaricata dell'operazione di ripristino è autorizzata a trasferire sul privato il conto del ripristino.

A differenza di quanto disposto dall'art. 2058 c.c., l'art. 18 non richiede una specifica istanza di parte, né fa riferimento all'eccessiva onerosità della reintegrazione per il danneggiante quale limite alla sua imposizione. L'unico limite al risarcimento in forma specifica è relativo alla circostanza "*ove sia possibile*". In altre parole, il giudice disporrà il risarcimento pecuniario solo quando l'ambiente non sia più ricostituibile e/o riproducibile nella sua capacità funzionale o comunque – più in generale – quando, una volta alterato l'equilibrio ecologico, non sia assolutamente più ipotizzabile riprodurre una situazione simile a quella già esistente, data la presenza di danni irreparabili ed irreversibili.

Ma il giudice può astenersi dall'imporre il ripristino dello stato dei luoghi, nei casi in cui questo risulti eccessivamente oneroso per il danneggiante? In altre parole, si applica il limite previsto dall'art. 2058 c.c. anche se ad esso l'art. 18 non fa alcun riferimento?

La risposta negativa è giustificata dal fatto che il ripristino dello stato dei luoghi è sganciato da qualunque valutazione dei sacrifici economici cui si trovi esposto in concreto l'autore del danno ambientale, essendo esso dovuto ogni qualvolta sia materialmente possibile. Il giudice dovrà, quindi, disporre in via preferenziale il ripristino dello stato dei luoghi "*ove possibile*", intendendo la possibilità in senso oggettivo e non soggettivo.

Altra particolarità dell'ottavo comma dell'art. 18, che testimonia una specificità di regime rispetto al diritto comune: il ripristino dello stato dei luoghi può essere disposto anche d'ufficio dal giudice, il che implica il superamento di un principio, quello appunto della domanda, che è fondamentale nell'esercizio della tutela civile (giurisdizionale). Mentre, ovviamente, grazie all'art. 7 della legge n. 205 del 2000 non rappresenta più una particolarità il potere del giudice d'imporre il ripristino dello stato dei luoghi anche agli enti pubblici (potere derogativo del principio unanimemente accolto che vietava la condanna ad un *facere* nei confronti della Pubblica Amministrazione). Può essere previsto, inoltre, sulla base di una diretta applicazione dell'art. 2058 c.c. (che non sembra esclusa dall'art. 18) che l'autore del danno ambientale sia obbligato ad eseguire lui direttamente e a sue spese il ripristino ambientale, determinato dal giudice nel contenuto. In questo caso, l'obbligazione riparatoria avrà, come prestazione, un *facere* determinato nella sentenza e l'ammontare concreto della somma da pagare sarà un affare esclusivo del debitore. Non va neanche esclusa la possibilità di

cumulare il risarcimento in forma specifica con il risarcimento per equivalente, qualora il primo non sia interamente possibile⁴⁰.

Quindi, il risarcimento in forma specifica ha finalità prettamente riparatrici, a differenza di quello per equivalente, il cui carattere è prevalentemente economico. L'applicazione delle modalità di risarcimento previste nell'ambito dell'art. 18 della Legge 349/86 richiede la colpevolezza, ma l'obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale di suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee che risultino contaminate⁴¹ (o in situazione di pericolo concreto ed attuale di contaminazione) prescinde dalla colpevolezza: la bonifica è imposta in via amministrativa, mentre il risarcimento va chiesto davanti al Giudice ordinario, sempre dimostrando che la contaminazione è frutto di una violazione colpevole di legge (o di provvedimento adottato in base a legge).

Quindi l'obbligo grava su chiunque, purché abbia violato le disposizioni del D.L.vo 22/97⁴² e/o del D.lgs. 152/99⁴³. Infatti l'art. 17 del D.L.vo 22/97 e l'art. 58 del D.L.vo 152/99 prevedono ed impongono l'obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale di acque, suolo, sottosuolo ed altre risorse ambientali che risultino danneggiate/contaminate (o in situazione di pericolo concreto ed attuale di inquinamento). Pertanto, la bonifica ed il ripristino sono obblighi (non sanzioni amministrative) gravanti sul responsabile e sono provvisti di apposita sanzione penale (l'obbligo è imposto dalla

⁴⁰ Come per la disciplina generale il risarcimento in forma specifica non esclude che il creditore faccia valere anche il diritto di risarcimento per equivalente, là dove il ripristino dello stato dei luoghi non compensi interamente la perdita ambientale il giudice può disporre, in aggiunta, il risarcimento pecuniario. Ciò apre il campo alla valutazione del danno da parte degli operatori del diritto; ed al difficile compito di determinare in termini pecuniari l'entità del danno sarà dedicato il seguito della trattazione.

⁴¹ La contaminazione si desume in base alle tabelle allegate al Decreto Ministeriale nr. 471/99, attuativo del D.L.vo 22/97, e riguardante la bonifica dei siti inquinati.

⁴² Norma di riferimento per quanto riguarda la gestione, smaltimento, recupero e trasporto dei rifiuti.

⁴³ Norma di riferimento per quanto riguarda la gestione delle acque, sia di corsi d'acqua naturali che artificiali, che di acque derivanti da processi produttivi o civili. 33

Pubblica Amministrazione e la relativa ottemperanza può essere oggetto di verifica/valutazione da parte del Giudice penale).

L'obbligo di intervento sorge da una situazione di contaminazione definita dalla norma (superamento o pericolo di superamento di limiti legali di accettabilità di inquinanti) e sorge per il solo fatto che un comportamento, anche accidentale, abbia causato la contaminazione giuridicamente rilevante: basta il nesso di causalità tra comportamento ed effetto, non occorre che il fatto sia colpevole (non occorre verificare dolo o colpa, si tratta di una forma di responsabilità oggettiva). Il ripristino, tuttavia, non esaurisce l'azione di risarcimento in quanto è solo uno dei fattori che possono entrare nella richiesta di risarcimento e non copre i costi connessi alla temporanea indisponibilità del bene. L'obbligo al ripristino, inoltre, non è sempre applicabile in quanto richiede la reversibilità del danno⁴⁴ e la fattibilità (tecnica ed economica) dell'azione di ripristino⁴⁵.

In linea con la direttiva comunitaria il concetto di ripristino non deve intendersi come ripristino a qualunque costo delle condizioni precedenti l'evento dannoso, ma un'equilibrata scelta riparatoria che assicura il miglior risultato al minor costo. Un ripristino totale e definitivo delle attività economiche o del patrimonio costruito dall'uomo che è stato danneggiato è verosimile, perché coinvolge dei beni prodotti dall'uomo e, quindi, riproducibili. Al contrario, gli effetti sull'ecosistema e sulla salute possono produrre dei danni irreversibili ed il ripristino delle condizioni iniziali appare di difficile fattibilità.

Pertanto, in seguito all'accertamento e alla cessazione dell'azione illecita, può iniziare la fase di ripristino che attenua la gravità del danno

⁴⁴ La reversibilità del danno è la capacità del sistema ambientale danneggiato di attivare meccanismi di reazione fisici, chimici, biologici, ed ecologici che annullano gli effetti provocati dall'evento avverso. La reversibilità, quindi, è condizionata dagli effetti e dalla natura fisico – chimico – biologica dell'evento e dalle peculiarità dei beni colpiti.

⁴⁵ La ripristinabilità del danno si riferisce invece alla possibilità, mediante opportuni interventi dell'uomo, di favorire il ristabilirsi delle condizioni esistenti prima dell'evento di danno.

fino al completo o parziale ristabilimento delle condizioni iniziali, ma spesso gli sforzi per il ripristino consentono solo un recupero parziale.

4.3 Il risarcimento per equivalente

La valutazione del danno è strettamente necessaria nel risarcimento per equivalente che consiste nella prestazione di una somma di denaro, il cui ammontare equivale alla perdita subita dal danneggiato in conseguenza dell'illecito.

La legge nr. 349 del 1986 prevede questa forma di risarcimento del danno al 6° comma dell'art. 18; prima di procedere ad una valutazione equitativa del danno ambientale, il giudice deve verificare la possibilità di giungere ad una "*precisa quantificazione*" dello stesso. Il legislatore non ha, però, indicato il modo per giungere ad una sua precisa quantificazione. E' implicito, allora, il rinvio all'art. 2056 c.c. che, a sua volta, rimanda alle norme del danno da inadempimento dell'obbligazione ed, in particolare, agli articoli 1223, 1226 e 1227 c.c., in questo modo rendendo comuni i principi del danno da inadempimento dell'obbligazione al danno da fatto illecito, nonché omogenea nel quantum l'intera sfera della responsabilità civile. Ma, per comprendere quali debbano essere i criteri che devono essere adottati, perché la liquidazione del danno possa avvenire nel suo preciso ammontare, bisogna volgere l'attenzione all'art. 1223 c.c. in base al quale il contenuto del danno è dato tanto dalla perdita subita (danno emergente) quanto dal mancato guadagno (lucro cessante), in quanto siano conseguenza immediata e diretta dell'illecito (ossia vi sia un rapporto di causalità tra l'illecito ed il danno).

Tali criteri di valutazione attribuiscono all'apprezzamento del giudice un peso rilevante ma, al tempo stesso, si richiede al giudice la singolare capacità, da un lato di ricostruire la realtà, e dall'altro di figurarsi

quale situazione sussisterebbe se, quel dato fatto illecito, non fosse stato posto in essere. Ma come si può arrivare a valutare il danno all'ambiente in termini di danno emergente e lucro cessante, quando è molto difficile attribuire una valutazione economica al bene stesso?

E' opportuno richiamare alla mente tutte le difficoltà incontrate dalla dottrina e dalla giurisprudenza per qualificare il danno ambientale come patrimoniale, essendo l'ambiente un valore giuridicamente rilevante, ma senza alcuna consistenza materiale, inappropriabile e, come tale, insuscettibile di una valutazione pecuniaria secondo i prezzi di mercato⁴⁶.

Ma, per comprendere quali debbano essere i criteri da adottare, nell'esaminare i tentativi di dare un prezzo all'ambiente, non si può tralasciare di accennare a quella che viene considerata una delle più importanti tecniche di analisi monetaria: **l'analisi costi-benefici**, con cui si cerca, in prima battuta, di individuare un **mercato surrogato** (ad esempio quello immobiliare dove il prezzo di una casa può dipendere da una serie di variabili ambientali: qualità dell'aria, assenza di rumori ecc.) e, laddove questo non sia possibile, si procede ad indagare la **disponibilità a pagare** delle persone per poter godere di un dato bene

⁴⁶ Sulla questione si è pronunciata la Corte Costituzionale che, con l'importante sentenza 641 del 30 dicembre 1987, ha qualificato il danno ambientale come *"certamente patrimoniale, sebbene svincolato da concezioni aritmetico – contabili, quale mera differenza tra il saldo attivo del patrimonio del danneggiato prima e dopo l'evento lesivo"* ed ha poi sostenuto che *"consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero, si possono valutare i costi del danneggiamento. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico"*, pubblicata sul sito internet www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html

Inoltre, la Corte di Cassazione, con la sentenza nr. 9211 del 1° settembre 1995, nelle proprie ricostruzioni giurisprudenziali, fa riferimento, come criterio di valutazione e di quantificazione del danno, al **valore d'uso dell'ambiente**, ossia la diminuita fruibilità del bene ambiente sulla base di valori *"di consumo"* e di *"non consumo"*, rinviando alle consulenze tecniche il compito di quantificare in termini monetari il danno, pubblicata sul sito internet www.vetrina.ilsole24ore.com/ 36

ambientale e la loro **disponibilità a ricevere** per rinunciare alla fruizione dello stesso.

Tuttavia, i vari tentativi elaborati dalla dottrina, pur avendo il pregio di delineare dei criteri per dare un valore all'ambiente, non permettono di superare l'innegabile difficoltà di quantificare il danno ambientale in modo certo e tale da rendere omogenee le diverse decisioni delle Corti. Così, pur concordando con chi ritiene che tali strumenti, sicuramente perfezionabili, siano l'unico modo per arrivare ad una qualche valutazione economica dell'ambiente e del suo danno, si deve dare ragione a quanti ritengono che, allo stato delle cose, è praticamente impossibile prescindere dal ricorso ad una valutazione equitativa del danno ambientale. A conferma di ciò sta il fatto che la giurisprudenza, sotto l'immediata sollecitazione di un caso pratico da risolvere, in sporadiche occasioni è giunta ad una precisa quantificazione del danno (si conoscono 2 casi di cui si parlerà in seguito). Dobbiamo, dunque, volgere la nostra attenzione a quello che è l'unico modo per poter risarcire in termini pecuniari il danno ambientale ossia il ricorso alla valutazione in via equitativa.

4.4 La valutazione equitativa

La valutazione in via equitativa è l'ultimo "*strumento*" di cui viene dotato il giudice per poter arrivare a determinare il quantum del danno. Strumento non facile, poiché demanda al giudice il difficile compito della valutazione del danno proprio quando sia notevolmente difficile se non impossibile determinarlo in modo preciso. L'esercizio in concreto del potere discrezionale, conferito al giudice per liquidare il danno, richiederà al giudice stesso un'accurata analisi del fatto storico, un attento temperamento degli interessi in gioco (secondo la coscienza sociale) e, più in generale, un apprezzamento di tutte le

circostanze del caso. Pertanto, una volta stabilito l'*an* del risarcimento è proprio al momento di definire il *quantum* che si richiede maggiormente, al soggetto chiamato a quantificare il danno, di operare con terzietà. La funzione sostanziale, sottesa alla valutazione equitativa, va individuata nella esigenza di evitare che, in fase di determinazione del danno, le difficoltà probatorie concernenti il quantum si risolvano, in definitiva, a favore del danneggiante.

Sulla base di questo principio, e avuto riguardo alla particolare importanza che il bene ambiente riveste per l'uomo, la legge nr. 349 del 1986 aveva previsto espressamente il ricorso alla valutazione in via equitativa al sesto comma dell'art. 18. Il 6° comma dell'art. 18, nel prevedere la valutazione equitativa del danno, si distaccava in modo rilevante dalla regola generale dettata nell'articolo 1226 c.c. con riferimento alla responsabilità contrattuale e richiamata dall'art. 2056 c.c. con riferimento alla responsabilità extracontrattuale.

Nel sistema codicistico la determinazione equitativa è lasciata alla libera valutazione del giudice, senza l'indicazione di parametri normativi condizionanti. Nella legge ambientale, invece, la valutazione equitativa è ancorata a precisi parametri legali poiché impone al giudice di tenere comunque conto di una serie di criteri predeterminati: **a) della gravità della colpa individuale, b) del costo necessario per il ripristino e c) del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.**

Tra i tre citati, solo uno è un parametro oggettivo (il costo necessario per il ripristino) mentre gli altri (gravità della colpa individuale e profitto conseguito dal trasgressore) sono criteri soggettivi e sembrano rispondere ad una finalità del risarcimento che non è meramente riparatoria.

Senz'altro maggiore è stato invece lo sforzo operato dalla giurisprudenza della Corte dei Conti che, invero, quale giudice

deputato a valutare gli illeciti posti in essere da funzionari ed impiegati pubblici che cagionano danni patrimoniali all'erario⁴⁷ ha indubbiamente ricevuto maggiori sollecitazioni ad affrontare la tematica del danno ambientale. Tale possibilità è stata consentita dalla progressiva tendenza della Corte ad estendere la definizione di “danno erariale”, non più inteso come diminuzione patrimoniale rilevabile dalle scritture contabili (c.d. danno computistico e/o ragionieristico), ma anche come danno pubblico alla collettività, ove questo sia suscettibile di valutazione economica. Ecco, dunque, che l'ambiente è stato ritenuto un *“bene immateriale in senso giuridico, destinato a beneficio della collettività...”*⁴⁸, sicché la sua lesione costituisce a tutti gli effetti un danno per lo Stato, *“sia sotto il profilo del depauperamento di un bene che costituisce patrimonio della collettività, sia sotto il profilo degli oneri finanziari che lo Stato stesso pur essere chiamato a sostenere in dipendenza dell'evento lesivo”*⁴⁹.

Ogni dubbio è stato tuttavia dissipato dalla giurisprudenza; in particolare, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno acutamente evidenziato che, con la nuova legge, la condanna al ripristino dei luoghi del responsabile dell'inquinamento assume posizione preminente tra le varie forme di risarcimento⁵⁰.

⁴⁷ Cfr., artt. 82, 10° comma, L. contenz. St. e 52 T.U. imp. civ., pubblicata sul sito www.parlamento.it

⁴⁸ Cfr., sentenza della Corte dei Conti, Sezione I, datata 15-5-1973, nr. 39, pubblicata sul sito internet www.corteconti.it/.

⁴⁹ Cfr., sentenza della Corte dei Conti, Sezione I, datata 8-10-1979, nr. 61, pubblicata in Foro italiano, III, 593.

⁵⁰ Cfr. sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, datata 25-1-1989 nr. 440, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.com. Si citano, di seguito, alcuni passi della sentenza: *“(...) l'accertamento del danno per l'erario (o comunque per le finanze dell'ente) non si pone quale momento intermedio indispensabile per il collegamento tra il verificarsi della lesione del bene protetto e degli interessi ad esso collegati, da un lato, e l'insorgenza del diritto al suo ristoro ed alla sua eliminazione, anche per via giurisdizionale, dall'altro”*.

Infatti, *“poiché dalla condotta dell'agente possono scaturire, e normalmente scaturiscono, oltre ad effetti dannosi istantanei, anche sequele di effetti lesivi permanenti o destinati a rinnovarsi o ad aggravarsi nel tempo futuro, ben si comprende come la condanna al ripristino dei luoghi a spese del responsabile (in questo senso 8° comma dell'art. 18 L. 349/1986) assuma posizione dominante tra le forme risarcitorie”*

In sostanza, la possibilità, anzi la doverosità per giudice di emettere, ove possibile, pronunzie di natura ripristinatoria, svincola del tutto il danno ambientale dalla necessità di accertare sempre e comunque un pregiudizio per l'erario.

Per il resto, la nozione di danno ambientale tenuta presente dal legislatore con l'art. 18 sembra recepita dalla giurisprudenza della Corte dei Conti sopra evidenziata⁵¹.

L'azione di risarcimento, ai sensi del 3° comma dell'art. 18, può essere promossa soltanto dallo Stato o dagli Enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, sebbene poi lo Stato venga indicato come unico titolare del diritto al risarcimento del danno ambientale (v. 1° comma). La ragione è che questi sono offesi nell'ambiente come assetto del territorio, che appunto dell'Ente territoriale è elemento costitutivo⁵².

Di modo che, se lo Stato accentra in se, nella veste di massimo Ente esponenziale della collettività nazionale, la titolarità del ristoro del danno all'ambiente, ciò non priva certamente altri soggetti della legittimazione diretta a rivolgersi al giudice per la tutela di altri diritti, patrimoniali o personali, compresi dal degrado ambientale: come ad esempio, in caso di distruzione, in dipendenza della stessa condotta illecita che abbia compromesso l'ambiente, di beni appartenenti al demanio o al patrimonio di enti territoriali, o di cespiti o di attività di

in virtù di deroga al disposto dell'art. 2058 c.c.; e costituisca, pertanto, la misura privilegiata da adottare, sol che sia "possibile", a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea a sopprimere la fonte della sequela di danni futuri (a volte di difficile previsione e di ancor di più difficile quantificazione in termini monetari attuali)".

⁵¹ Il danno all'ambiente viene, cioè, inteso, pure dal legislatore, come un danno ad un bene unitario (l'art. 18 parla di ambiente puramente e semplicemente, senza alcuna particolare precisazione in ordine ai suoi elementi costitutivi), appartenente alla collettività e di carattere dichiaratamente pubblico, posto che solo lo Stato o l'Ente territoriale sul quale insta il bene colpito possono esercitare la tutela ivi prevista (commi 1° e 3°), mentre i cittadini sono abilitati solo a "denunciare" i fatti dannosi (comma 4°).

⁵² Cfr., sentenza della Corte di Cassazione, sezione III penale, datata 13-11-1992 nr. 10596, pubblicata sul sito www.cassazione.it 40

soggetti privati, oppure in caso di lesione del diritto alla salute, quale diritto soggettivo individuale⁵³. Ed in tale contesto si colloca appunto la legittimazione degli enti territoriali allorquando la fattispecie dannosa incida sull'ambiente “*come assetto qualificato del territorio, il quale è elemento costitutivo di tali enti e perciò anche oggetto di un loro diritto di personalità*”⁵⁴. **Una diversa interpretazione, del resto, costituirebbe un passo indietro rispetto ad un passato in cui la giurisprudenza aveva ammesso la legittimazione degli enti locali a reagire di fronte a fatti lesivi di beni affidati alla loro gestione**⁵⁵: gli illeciti urbanistici costituivano al riguardo le ipotesi più frequenti, ma non era esclusa la legittimazione dei comuni per il risarcimento dei danni in materia paesaggistica o di acque, se rientranti l'uno o le altre, nelle loro attribuzioni⁵⁶.

Ogni dubbio, in ordine all'apparente contraddizione tra il 1° ed il 3° comma dell'art. 18 (e, segnatamente, tra soggetto titolare del diritto al risarcimento e soggetti legittimati ad agire in giudizio), può ritenersi tuttavia dissipato dalla Corte Costituzionale⁵⁷ che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 L. 349/86 nella parte in cui, anche in materia di danno ambientale di contenuto paesaggistico, non attribuirebbe alla Regione il diritto al risarcimento del danno, essendo questa titolare di un autonomo potere di agire in giudizio⁵⁸ per reagire ai comportamenti

⁵³ Cfr., sentenza della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, datata 25-1-1989, nr. 440, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.com.

⁵⁴ Cfr., sentenza della Corte di Cassazione, Sezione III penale, datata 15-6-1993, nr. 615, pubblicata sul sito internet www.cassazione.it, la quale conferma la pronuncia della Corte di merito che aveva liquidato equitativamente il danno sofferto dalla Regione Emilia Romagna in conseguenza di una lesione ambientale.

⁵⁵ G. ARIOLLI, *La legittimazione processuale degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale, con particolare riferimento al processo penale*.

⁵⁶ Cfr., sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni unite Civili, datata 11-11-1975 nr. 3781, pubblicata sul sito internet www.dirittoambiente.it

⁵⁷ Cfr., sentenza della Corte Costituzionale, datata 12-4-1990, nr. 195, pubblicata in Cassazione penale 1990, 1589.

⁵⁸ Sulla autonomia della posizione processuale degli enti territoriali, originariamente considerati come meri “*sostituti processuali*” dello Stato: si veda, al riguardo, [41](#)

lesivi dei beni di rilevanza ambientale siti nel suo territorio e del conseguente diritto al risarcimento del danno incidente su detti beni⁵⁹.

4.5 Il criterio della gravità della colpa

La menzionata disposizione prevede che il danno può consistere in una “*distruzione totale*”, in una “*distruzione parziale*”, in una semplice “*alterazione*”, nel “*deterioramento*” oppure in qualsiasi altra “*manomissione*” dell’ambiente. E’ stato, così, affermato che, poiché possa verificarsi l’illecito in parola, è sufficiente una condotta (dolosa o colposa), in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alle legge, in quanto riconosciuta di per se, in base alla norma stessa, idonea a compromettere l’ambiente⁶⁰.

Similmente, è stato pure affermato che, mentre i privati, per poter ottenere il risarcimento del danno derivatone, devono provare che la lesione della risorsa ambientale ha leso un loro diritto soggettivo, per poter ottenere il risarcimento del danno derivatone, agli Enti territoriali, ai sensi dell’art. 18 cit., spetta il risarcimento per il danno all’interesse diffuso alla tutela dell’ambiente in presenza della semplice violazione di norme attinenti l’uso dell’ambiente ed a prescindere dall’effettivo verificarsi di un danno (richiedendo l’art. 18 una compromissione

dottrina, MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell’art. 18 L. 349/86, considerazioni introduttive*, in *Riv. trim. dir. proc.* 1987; LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1987, 547; in giurisprudenza cfr., invece, Pretura Roma 6-7-1988, da ultimo, in motivazione, sentenza della Corte di Cassazione, sezione III penale, 10-11-1993, nonché Pretura Velletri, datata 9-10-1992, la quale osserva che “*(...) l’autonoma legittimazione ad agire in giudizio degli enti minori assicura senza dubbio una tutela più incisiva del bene protetto, sicché tale interpretazione dell’art. 18 appare conforme oltre che alla lettera, anche ai principi ispiratori della legge, pacificamente rivolta ad ottenere una tutela dell’ambiente più efficace di quella precedentemente esistente (...)*”.

⁵⁹ Si veda, in tal senso, cfr. anche sentenza Pretore di Lecco datata 29-7-1989; sentenza Pretore di Voltri datata 16-3-1987, entrambe pubblicate sul sito internet www.dirittoambiente.it

⁶⁰ Sentenza della Corte di Appello di Genova datata 12-7-1989, inedita, ma citata da PISAPIA, Nuova g. civ. comm. 1991, I, 537 e segg..

dell'ambiente che può avvenire ad esso “arrecando danno”, ma anche semplicemente “alterandolo”⁶¹.

Tali orientamenti, tuttavia, risultano in contrasto con l'interpretazione del dettato normativo fornita dalla Corte Costituzionale la quale, nella sentenza citata nr. 641/87, ha osservato che il danno di cui all'art. 18 “(...) è *certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico - contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in se e per se e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici (...)*”. I termini “*compromissione*” e “*alterazione*” dell'ambiente, pertanto, nonostante la loro genericità, sembrerebbero ineluttabilmente collegati ad un pregiudizio economicamente rilevante. Più sottile è, invece, il distinguo operato dalla Corte di Cassazione la quale ha ritenuto che, nella prova del danno ambientale, bisogna distinguere tra danno ai singoli beni (di proprietà pubblica o privata) che ne fanno parte, ancorato alla tradizionale concezione civilistica delle “conseguenze patrimoniali”, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, ma della compromissione dell'ambiente⁶². In altri termini, punto nodale dell'esame giudiziale non

⁶¹ Cfr., sentenza del Pretore di Lecco datata 29-7-1989, pubblicata sul sito internet www.dirittoambiente.it.

⁶² Cfr., sentenza della Corte di Cassazione datata 1-9-1995 n. 9211, pubblicata sul sito internet www.vetrina.ilssole24ore.com/.

Osserva la Suprema Corte, al riguardo, che nella disciplina del danno ambientale, come visto considerato dalla L. 349/86 in senso unitario, il legislatore ha voluto tener conto non soltanto del profilo risarcitorio, ma anche di quello sanzionatorio, “*che pone in primo piano non solo e non tanto le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i c.d. danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione dell'ambiente, e cioè la lesione in sé del bene ambientale*” (Sulla funzione mista - risarcitoria e punitiva - della responsabilità del danno ambientale, cfr. FRANCIOSI, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 303 e segg.; GIAMPIETRO, *la responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, 267; LIBERTINI, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*,

sono soltanto i riflessi di carattere patrimoniale, bensì l'accertamento della effettiva compromissione dell'ambiente, cui poi seguirà la scelta del rimedio riparatorio e la quantificazione in termini monetari, sulla base degli evidenziati parametri⁶³. Il riferimento all'atteggiamento psichico del danneggiante, quale parametro che rileva – con funzioni diverse – nei meccanismi di quantificazione del danno civile, non costituisce una novità per l'ordinamento italiano⁶⁴.

Dunque, con questa legge si esce dall'area del mero risarcimento del danno per entrare in quella delle sanzioni afflittive con finalità disincentivante. E' stato sostenuto che, il parametro della gravità della colpa, costituisce la base testuale con cui il legislatore italiano ha introdotto, nella materia ambientale, la possibilità di condannare il danneggiante ad una sorta di pena privata o, con uno sguardo ai sistemi di Common law, al pagamento di danni punitivi.

L'idea di una condanna che oltrepassi l'ammontare del danno effettivamente causato, al fine di garantire una efficace punizione del responsabile e di svolgere, nel contempo, una funzione deterrente nei confronti della collettività, è rimasta per lungo tempo estranea alle codificazioni europee. Ma, di recente, una condanna di questo tipo è stata introdotta in materia ambientale in diversi ordinamenti europei.

Ora, con riferimento al danno ambientale *ex art. 18*, se da un lato il legislatore, facendo riferimento alla gravità della colpa individuale, ha

in Contratto e Impresa, 1987, pagg. 121 - 122; ALPA, pubblico e privato nel danno ambientale, in Contratto e Impresa, 1987, pagg. 699 e segg.; BUSNELLI, la parabola della responsabilità civile, Riv. crit. dir. priv. 1988, 669).

⁶³ A. Batà, nota a sentenza della Corte di Cassazione datata 1-9-1995 nr. 9211.

⁶⁴ Il parametro della gravità della colpa ricorre, ad esempio, in due norme del Codice civile: gli articoli 1227 e 2056 c.c., che regolamentano la ripartizione dell'ammontare del danno tra più soggetti passivi dell'obbligazione risarcitoria; può costituire, inoltre, un termine di riferimento in sede di liquidazione dei danni non patrimoniali in genere e rileva per gli articoli 2045 e 2047 c.c., che configurano rispettivamente la responsabilità di chi abbia agito in stato di necessità ovvero dell'incapace d'intendere e di volere. Un simile riferimento compare, inoltre, nell'art. 52, secondo comma, del Testo unico Corte dei conti.

accentuato **il carattere sanzionatorio della nuova fattispecie di responsabilità**, al fine di accrescere la sua funzione deterrente, dall'altra parte sembra difficile individuare una ipotesi di danni punitivi, poiché il criterio in esame costituisce soltanto uno dei parametri previsti per liquidare in via equitativa l'ammontare del danno. Viceversa ricorre la figura dei danni punitivi quando, una volta determinato un certo ammontare di danno (compensatory damages), la condanna prevede, in aggiunta, una somma ulteriore, a titolo appunto di danno punitivo. All'importanza teorica della questione ora affrontata non corrisponde un pari rilievo di ordine pratico, nel senso che il parametro della gravità della colpa non dovrebbe comportare grandi differenze per quel che attiene la quantificazione del danno, almeno nelle ipotesi più comuni di danno ambientali ossia quelle derivanti da inquinamento industriale. Si consideri, infatti, che nella condotta dell'imprenditore che inquina è ravvisabile normalmente il dolo, poiché molto spesso l'inquinamento rappresenta, a livello industriale, il frutto di una precisa scelta imprenditoriale. Le diverse gradazioni della colpa dovranno, quindi, essere prese in considerazione dal giudice soprattutto nei casi di incidenti, di disastri ecologici, in cui tuttavia si presenta assai tenue la linea di confine tra "colpa cosciente" e il dolo "eventuale".

4.6 Il costo necessario per il pristino

Rispetto al parametro della gravità della colpa e del profitto conseguito dal trasgressore, il costo necessario per il ripristino è il solo criterio oggettivo indicato dal legislatore ossia quello più legato alla situazione oggettiva determinatasi a seguito della lesione. Nonostante ciò, alcuni autori ritengono che tale criterio non aiuti ad affrontare il tema della quantificazione del danno ambientale, perché contraddittorio con l'esigenza che il giudice proceda innanzitutto ad ordinare il ripristino

dello stato dei luoghi. In realtà, per quanto concerne il costo necessario per il ripristino, il vero nodo problematico risiede nel coordinamento tra la previsione dei commi 6 ed 8 dell'art. 18 della Legge n. 349/1986.

In sostanza, il giudice disporrà “*ove sia possibile*” il ripristino dello stato dei luoghi secondo il comma 8°; altrimenti procederà ad una valutazione equitativa ed il costo necessario per il ripristino sarà solo uno dei criteri di cui il giudice dovrà tenere conto nella valutazione complessiva del danno. Tuttavia, può ipotizzarsi il caso di un ripristino tecnicamente possibile, ma la cui esecuzione sia di fatto impossibile in un dato momento storico o comunque per motivi di opportunità venga rinviata. In questo caso acquista significato la condanna del responsabile che tenga conto dei (futuri) costi necessari per il ripristino. Il ripristino non può essere eseguito nel presente, ma può esserlo nel futuro; in ogni caso la “possibilità” del ripristino rende agevole al giudice calcolarne il costo, che potrà essere ricavato dal giudice sulla base di consulenze tecniche oppure di progetti di ripristino.

La valutazione equitativa del danno ambientale non deve essere la somma di diversi “*ammontari*” bensì una valutazione complessiva che tenga *comunque* conto dei tre criteri indicati dal legislatore. Alla luce di ciò, si può avanzare l'ipotesi che il giudice nel caso dell'impossibilità del ripristino tenga conto di un costo per il ripristino “*orientativo*”, sulla base di consulenze tecniche o di progetti di ripristino.

4.7 Il profitto conseguito dal trasgressore

L'ultimo criterio dettato dalla legge è quello del profitto conseguito dal trasgressore. In primo luogo, si tratta di un criterio tutt'altro che meramente ausiliario; è invece essenziale alla costruzione del risarcimento da danno ambientale in funzione di deterrenza.

La particolare importanza che l'ambiente riveste per l'uomo ha spinto il legislatore a prevedere dei criteri di risarcimento che avessero la particolare finalità di dissuadere, il potenziale danneggiante, dal porre in essere la lesione del bene. La **funzione punitiva deterrente** caratterizza il criterio della gravità della colpa; ma è ancor più riscontrabile nel parametro del profitto conseguito dal trasgressore. Si è considerato come il costo del risarcimento per l'imprenditore, in base alle regole tradizionali, **potrebbe essere più basso del danno effettivamente provocato** e come, attraverso quest'ultimo parametro, il giudice goda di uno **strumento duttile** per trasformare il risarcimento in un incentivo adeguato, per l'imprenditore, ad evitare di causare danni analoghi per il futuro. Infatti, è ovvio che la lesione non sia scoraggiata se il guadagno potenziale del danneggiante supera il risarcimento atteso. In nessun caso, quindi, il giudice potrà esimersi dal valutare l'arricchimento ingiusto ottenuto dal danneggiante attraverso la lesione e dovrà necessariamente condannarlo ad un risarcimento superiore a tale arricchimento.

Secondo parte della dottrina, neppure quest'ultimo parametro costituirebbe una novità per l'interprete italiano; al profitto conseguito dal trasgressore farebbero, infatti, implicito riferimento sia l'art. 1148 c.c. sia l'art. 2032 c.c. in relazione, rispettivamente, agli effetti del possesso in mala fede ed alla sorte dei guadagni ottenuti dall'usurpatore nella gestione di affari. Infatti, è stato notato come il criterio del profitto conseguito dal trasgressore sia difficilmente applicabile nel caso di incidenti, poiché lo stesso trasgressore non ricava in genere un profitto in conseguenza del mancato rispetto di prescrizioni ambientali; semmai avrebbe potuto ottenere un profitto maggiore se l'incidente (ad esempio l'affondamento di una nave cisterna sovraccarica di petrolio) non si fosse verificato. Il riferimento al profitto conseguito dal trasgressore

costituisce, in definitiva, il parametro di valutazione più significativo tra quelli introdotti dall'art. 18.

4.8 I presupposti dell'obbligo al risarcimento ed il rapporto con l'art. 2043 c.c.

La legge fa riferimento, quanto alla condotta "*lesiva*", a "(...) *qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge (...)*". Si potrà, così, determinare un danno ambientale nei termini evidenziati nel paragrafo che precede tramite una vasta gamma di condotte e cioè con un'azione od omissione, con un atto o con un comportamento materiale. Viene, inoltre, attribuita rilevanza alla condizione soggettiva del trasgressore.

Al riguardo va notato che, nel caso di specie, a differenza che nell'illecito comune, la gravità/tenuità dell'elemento psicologico vale a graduare la diversa intensità della responsabilità e, quindi, in definitiva, l'entità del danno da risarcire: infatti, il 6° comma prevede che il giudice, ove proceda alla determinazione equitativa del danno, deve tener conto, tra le altre cose, "*della gravità della colpa individuale*". L'art. 18, infine, evidenzia che non ogni lesione del bene ambiente può generare responsabilità; il 1° comma, infatti, prevedendo espressamente l'illiceità dei fatti (dolosi o colposi) produttivi di danno posti in essere "*in violazione*" di una legge o di un provvedimento, supera il generico richiamo alla "*ingiustizia del danno*" contenuto nell'art. 2043 c.c..

Si può rilevare, al riguardo, che l'art. 18 si appalesa, pertanto, più restrittivo dell'art. 2043 c.c. richiedendo, a differenza di quest'ultimo, l'ulteriore condizione che lo specifico profilo

ambientale sia tutelato espressamente da una specifica norma di legge (o da un provvedimento applicativo di essa)⁶⁵.

Sta di fatto che le leggi ambientali in Italia sono un numero enorme nei vari settori, così come numerosi sono i provvedimenti amministrativi (singoli o generali) emanati in materia di ambiente (ordinanze e regolamenti di enti locali; piani territoriali, paesistici e di risanamento; atti imposizione di vincoli; ecc.), sicché alcuni autori⁶⁶ hanno ritenuto eccessiva la preoccupazione di altri studiosi sulla “*non atipicità*” dell’illecito ambientale⁶⁷, il quale, sebbene chiaramente disegnato sulla falsariga dell’art. 2043 c.c., è caratterizzato, a differenza di quest’ultimo, dalla rigida individuazione dei soggetti legittimati ad agire giudizialmente per il risarcimento (Stato ed enti territoriali) e dall’evidenziata natura pubblicistica del bene tutelato.

E’, pertanto, senza dubbio possibile il concorso delle due discipline della legge speciale e del codice civile, nel senso che il danno ambientale lesivo di singole e specifiche situazioni soggettive individuali (integrità fisica, salute, proprietà, ecc.) sarà sanzionato in base alla disciplina dell’art. 2043 c.c.; viceversa, la lesione dell’ambiente che trascenda l’offesa di situazioni soggettive e rivesta le caratteristiche sopra esaminate rientrerà nell’alveo della disciplina dell’art. 18⁶⁸. Inoltre, in una nota sentenza, la Corte di Cassazione⁶⁹ ha

⁶⁵ Al riguardo si veda D. CAPONE, M. MERCONE, *Diritto dell’ecologia e dell’ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 484.

⁶⁶ Al riguardo si veda POSTIGLIONE, *il danno all’ambiente nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr. e dell’amb.*, I, 1995, 134.

⁶⁷ Al riguardo si veda BIGLIAZZI Geri, *L’art. 18 della legge 349 del 1986 in relazione all’art. 2043 c.c.*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGERI, Napoli, 1991, 75 ss..

Non va, inoltre, sottaciuto che, sotto il profilo pratico, la paventata difficoltà di individuare – al fine di intervenire efficacemente sulle situazioni lesive dell’ambiente – un comportamento materiale posto in essere in violazione “*di una legge o di un provvedimento*” può essere agevolmente superata ove la fattispecie si presenti al contempo lesiva del bene salute, costituzionalmente protetto dall’art. 32 della Costituzione e, come tale, non degradabile per il tramite di atti amministrativi “*formalmente*” legittimi.

⁶⁸ In altre parole, si veda la sentenza Cass., Sez. I penale, datata 28-10-1992 (inedita), ma pubblicata sul sito internet www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/, poiché se n.49

affermato, in diritto, la non necessarietà che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta, sia pure soltanto colposa, in violazione di disposizioni di legge o di provvedimento.

4.9 Il ripristino dello stato dei luoghi, il risarcimento del danno ambientale e la sua quantificazione

La condanna al ripristino dello stato dei luoghi, a spese del responsabile (comma 8°, art. 18), costituisce la misura privilegiata che l'organo giudicante deve ex officio sempre adottare, *“sol che sia possibile, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario”*⁷⁰.

può essere posta in dubbio la mancanza di legittimazione del privato cittadino *“a far valere puramente e semplicemente il pregiudizio arrecato da altri all'ambiente e alla sua salubrità, altrettanto non è per le ipotesi in cui si possa ravvisare un rapporto diretto tra lo stesso soggetto e il bene ed il pregiudizio del secondo si traduca in un danno rilevante per il primo, non potendosi disconoscere in tale caso la possibilità del ricorso al giudice al fine di far valere le ragioni di un suo personale pretendere per essere stato pregiudicato dalla condotta dell'agente oltre che l'ambiente, avverso il cui degrado non è concessa al privato la legittimazione ad agire, cespiti e attività di appartenenza propri o un diritto soggettivo individuale come quello alla salute, valendo in tale ipotesi la regola generale dettata dall'art. 2043 c.c.”*.

⁶⁹ Cfr., la nr. 3454 del 10 giugno 2002 (relativa al ricorso P.M. in processo Kiss Gunther), pubblicata sul sito internet www.giurisprudenza.it/note_a_sentenza/, *“(…) il contenuto stesso di danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti. Il legislatore, invero, in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere un ristoro quanto più anticipato possibile rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose, che presenterebbero situazioni di irreversibilità. Per integrare il fatto illecito, che obbliga al risarcimento del danno, non è necessario che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta sia pure soltanto colposa in violazione di disposizioni di legge o di provvedimento adottati in base a legge che l'articolo 18 specificamente riconosce idonea a compromettere l'ambiente quale fatto ingiusto implicante una lesione presunta del valore giuridico tutelato (...)*”. Ciò trova conferma nella circostanza citata che, qualora non sia possibile una precisa quantificazione del danno ingiusto, il giudice procede in via equitativa ex art. 18 L. 349/86. In tal modo l'articolo 2043 c.c., ha potuto mantenere un ruolo autonomo anche dopo l'entrata in vigore della L. 349/1986.

⁷⁰ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, datata 25-1-1989 n. 440, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.com 50

Ciò in deroga al disposto sia dell'art. 112 c.p.c., che vieta la c.d. pronuncia *ultra petita*, sia dell'art. 2058 c.c., che disciplina la reintegra in forma specifica come una *facultas* rimessa alla scelta del danneggiato (1° comma) e che consente al giudice di optare per il risarcimento per equivalente se la reintegrazione risulti eccessivamente onerosa per il debitore⁷¹. Tale disposto sembra condividere, sia pure con la riserva della concreta possibilità materiale di dar luogo al ripristino, la tesi espressa dalla dottrina prevalente a favore del principio dell'alternatività delle due misure (risarcitoria e ripristinatoria)⁷².

Va, tuttavia, rilevato che la natura mista dell'obbligazione risarcitoria, evidenziata dalla Suprema Corte con la sentenza n. 9211/1995, potrebbe prestarsi in futuro a lasciar spazio sempre e comunque ad una "sanzione" pecuniaria anche laddove sia possibile l'emissione di una pronuncia di riduzione in pristino del bene ambientale (o comunque una "*precisa quantificazione del danno*" ai sensi del 6° comma dell'art. 18), allorquando quest'ultimo abbia subito una lesione e, quindi, si sia prodotto l'evento sanzionato dalla norma in esame. Il suddetto carattere sanzionatorio dell'obbligazione risarcitoria ha, tuttavia, immediatamente dato adito ad alcune obiezioni; è stato osservato che:

- a) esso si aggiunge inesorabilmente alle già previste sanzioni penali e amministrative per lo stesso fatto;

⁷¹ In questo contesto si colloca tuttavia l'interessante tesi prospettata da D. CAPONE, M. MERCONE, op. cit., secondo la quale il giudice non potrebbe tuttavia, almeno in taluni casi, pronunciare *contra petita partium*; infatti, allorquando il danneggiamento potrebbe essere eliminato, oltre che con la restitutio in integrum, anche in altro modo, ad esempio mediante una ricostruzione del bene con nuove modalità che ne accrescono il valore ambientale - ipotesi possibile in caso di distruzione di un bene monumentale già alterato da precedenti restauri - ben potrebbe lo Stato preferire che esso venga ricostruito eliminando le sovrastrutture accumulate nel tempo e, quindi, ottenere il solo risarcimento pecuniario provvedendo poi a curare, con propri fondi aggiuntivi, il ripristino del bene nella sua forma più antica.

⁷² Cfr. CASTRONOVO, *il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in Riv. crit. dir. priv. 1987, p. 517 - 518; P. CENDON - P. ZIVIZ, *L'art. 18 della L. 249/86 nel sistema di responsabilità civile*; M. Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, pp. 275 -276. 51

- b) è logicamente incompatibile con il concorrente carattere compensativo che va invece commisurato strettamente ad un danno economicamente misurabile;
- c) che attribuisce al giudice un potere discrezionale talmente ampio da risultare di fatto insindacabile⁷³.

Non pare dubbio, in ogni caso, che nell'ipotesi in cui la riduzione in pristino sia possibile solo in parte, le due misure dell'art. 18, comma 8° e comma 6° potranno senz'altro concorrere⁷⁴. Può essere evidenziato, inoltre, che il "ripristino" può non esaurire l'intera vicenda lesiva. Il "danno ambientale", infatti, può, ad esempio, ricomprendere anche il profilo del c.d. mancato guadagno o lucro cessante (artt. 1223 e 2056 c.c.), non essendovi alcun particolare motivo, in tema di protezione ambientale, di ritenere attenuata tale obbligazione di risarcimento. Del resto, dalla testuale formulazione del comma 6°, si evince che la "determinazione del costo necessario per il ripristino" non esaurisce la "quantificazione del danno" ma rappresenta solo una sua componente.

Passando al risarcimento in termini monetari, la Corte Costituzionale ha inteso il danno ambientale come un danno di natura patrimoniale⁷⁵.

I parametri indicati, comunque, sono rimasti tuttavia inutilizzati.

Le poche decisioni di cui si ha notizia che hanno proceduto alla quantificazione del danno ambientale hanno, infatti, preferito procedere alla liquidazione equitativa consentita dal 6° comma dell'art. 18 "ove

⁷³ Si veda, al riguardo, F. GIAMPIETRO, *Il danno ambientale tra l'art. 18 L. 349/86 e il regime ordinario del codice civile*, nota a Cass. 1-9-1995 n. 9211.

⁷⁴ Si veda, al riguardo, G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, p. 613.

⁷⁵ Si veda sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 30-12-1987, pubblicata sul sito internet www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html.

Quest'ultima ha inoltre individuato una serie di elementi che "consentono di misurare l'ambiente in termini economici" e di attribuire al singolo bene, sebbene "non appropriabile", "un prezzo" ed un "valore di scambio" tra cui i costi della "funzione di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli" nonché della "gestione del bene in senso economico al fine di rendere il massimo godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli". Sempre a tal fine, inoltre, "si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento".

*non sia possibile una precisa quantificazione del danno*⁷⁶: opzione quest'ultima senza dubbio agevolata dall'elaborazione giurisprudenziale relativa all'analogo disposto dell'art. 1226 c.c. (espressamente richiamato dall'art. 2056 c.c.) la quale ha giustificato il ricorso alla valutazione equitativa anche in caso di *“rilevante difficoltà”*⁷⁷ nella prova dell'ammontare del danno ovvero quando, *“in relazione alla peculiarità del fatto dannoso, la precisa liquidazione si presenti (soltanto) difficoltosa”*⁷⁸.

Del resto, la stessa Corte di Cassazione, superando le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale, al fine di tentare una quantificazione del danno ambientale, ha affermato che una prova completa e minuziosa di quest'ultimo è obiettivamente impossibile *“perché alcuni effetti pregiudizievoli, pur costituendo pregiudizio certo, si evidenziano con il tempo e sono di difficilissima dimostrazione”*⁷⁹. Nel caso di specie, come detto, la liquidazione equitativa va operata *“tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario del ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore, in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali”* (v. 6° comma).

⁷⁶ Cfr. Pret. Milano, Sez. Rho, 29-6-1989; Pret. pen. Vasto, ord. 5-4-1990; Corte App. Bologna 11-10-1991, inedita, ma citata da F. GIAMPIETRO in *Accesso alla giustizia ambientale in Italia: il ruolo innovativo del giudice nella confusione delle leggi*, in *Documenti Giustizia* 1994, p. 1800; Corte d'Appello di Messina il 24-12-1993, in relazione all'incidente verificatosi nello stretto di Messina il 21.3.1985 tra la petroliera greca Patmos e la nave spagnola Castillo de Montearagon, che ha quantificato, in via equitativa, il relativo danno ambientale - consistito nella riduzione di plancton normalmente sospeso nell'acqua e nella conseguente diminuzione della quantità di pesce prodotta nella zona - in L. 2.100.000.000, applicando, tuttavia, il sistema normativo internazionale sulla responsabilità civile per danno da inquinamento marino da idrocarburi.

⁷⁷ Si vedano le sentenze, Cass. 16-6-1990 n. 6056; Cass. 9-6-1987 n. 5031; Cass. 5-9-1985 n. 4619, inedite.

⁷⁸ Si vedano le sentenze, Cass. 11-2-1987 n. 1489; Cass. 24-8-1978 n. 3958, inedite.

⁷⁹ Si veda, al riguardo, la sentenza Cass. pen., Sez. III, 21-7-1988 n. 8318; sentenza Pret. pen. Vasto cit., (nel caso deciso si trattava del pregiudizio all'immagine turistica di un comune interessato dall'inquinamento delle falde idriche) la quale ha osservato che, in caso di inquinamento marino da idrocarburi, il danno alla flora ed alla fauna sussiste a prescindere dall'immediato verificarsi della scomparsa improvvisa dell'ittiofauna o del calo progressivo dei prodotti ittici, trattandosi di effetti che notoriamente si manifestano in tempi successivi all'evento; in senso conforme, v. anche Cass. pen., Sez. III, 31-7-1990.

Dovrebbe in ogni caso restare fermo, con le opportune riserve derivanti dalla riconosciuta natura anche sanzionatoria dell'obbligo risarcitorio in commento, il principio fondamentale in base al quale l'obbligo del risarcimento non può mai estendersi oltre il danno che sia conseguenza diretta ed immediata del fatto lesivo del bene ambiente, non essendovi deroga agli artt. 1223 e 2056 c.c..

E' stato anche rilevato che, l'eventuale tenuità dell'elemento psicologico, potrebbe essere utilizzata per limitare risarcimenti eccessivamente onerosi, anche se non può sottacersi in questo campo l'indubbia difficoltà, per gli organi giudicanti, nell'accertare l'intensità e/o la gravità della colpevolezza (difficoltà dalla quale pur conseguire una limitazione nell'utilizzo della norma)⁸⁰.

Tutte le suesposte considerazioni conducono a rilevare che, se è vero che il legislatore, come detto, nella formulazione della prima parte del 6° comma dell'art. 18, si è chiaramente ispirato al disposto dell'art. 1226 c.c., è altrettanto vero che, nella sostanza, tale ultima norma non svolge alcun ruolo concreto nell'ambito del danno ambientale: vuoi perché, come visto, le applicazioni giurisprudenziali hanno considerato la valutazione equitativa "necessaria" e non eventuale, vuoi perché il costo del ripristino, la gravità della colpa e l'arricchimento del responsabile non sono diretti ad assolvere alcuna funzione compensativa nel risarcimento del danno⁸¹.

In definitiva, la questione della definizione e quantificazione del danno ambientale risulta uno dei punti critici della normativa in questione. Il problema della valutazione del bene leso assume carattere generale al di fuori dell'area dei contratti, ed è maggiormente percepibile laddove

⁸⁰ Si veda, al riguardo, E. BRIGANTI, *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, Cedam, Padova, 1987, pagg. 75 e segg..

⁸¹ Cfr. CASTRONOVO, *op. cit.*, pag. 516.

manchi, per una intera classe di beni, un parametro costituito dai prezzi di mercato, mediante il quale le tecniche estimatorie possono operare con un accettabile grado di approssimazione. Tale difficoltà rende ardua la ricerca di criteri che possano essere utilizzati in sede giurisdizionale per addivenire alla quantificazione del danno ambientale. Ove la quantificazione fosse troppo bassa rispetto al risparmio o al guadagno ricavato dal *polluter* con una determinata attività inquinante, si verrebbe a vanificare anche ogni discorso sulla scelta del criterio di imputazione della responsabilità.

4.10 La legittimazione ad agire nel giudizio di danno ambientale dello Stato e degli territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo

Il 5° comma dell'art. 18 della Legge nr. 349/1986, prevede che le associazioni ambientaliste di cui all'art. 13 (e cioè quelle a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni, ed individuate con decreto del Ministero dell'Ambiente) possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. Tale potere di ricorso era già stato acquisito dalle associazioni di protezione ambientale grazie alla evoluzione giurisprudenziale nel settore.

Tuttavia il Consiglio di Stato⁸² ha evidenziato che, in passato, la legittimazione delle associazioni ambientaliste, a far valere in giudizio interessi “diffusi” in materia latu sensu ambientale, era correlata o al collegamento con un dato territoriale, tale da rendere “localizzabile” l'interesse esponenziale, ovvero a situazioni soggettive riconosciute normativamente nell'ambito di procedimenti amministrativi. Da tale premessa ha concluso che, la legittimazione attribuita dall'art. 18 della L. 349/86, va ritenuta “eccezionale” in quanto prescinde in toto dai riferiti criteri individuati dalla giurisprudenza, sicché le suddette associazioni possono, oggi, proporre ricorso innanzi ai giudici amministrativi, anche ove gli interessi fatti valere non consistano in posizioni giuridiche differenziate.

La giurisprudenza ha, tuttavia, chiarito che, tale speciale legittimazione delle associazioni riconosciute (fondata, in sostanza, su una sorta di equiparazione ope legis dei loro interessi agli interessi legittimi), va delimitata in relazione alla qualificazione sostanziale della nozione di ambiente. E' stato sottolineato che la legittimazione di cui sopra:

⁸² Si veda, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato citata, Sez. IV, datata 28-2-1992 nr. 223, pubblicata sul sito internet www.dirittoambiente.net. 56

- 1) non può estendersi a materie estranee alla tutela dell'Ambiente e, quindi, non consente l'impugnativa:
- a) di atti amministrativi aventi valenza meramente urbanistica o edilizia, in quanto diretti esclusivamente alla gestione del territorio, senza alcuna ricaduta negativa sui valori ambientali: l'indagine del giudice amministrativo, in tali fattispecie, deve essere, quindi, rivolta alle circostanze concrete del singolo caso, onde accertare se l'atto impugnato comporti o meno effettive ripercussioni sul piano ambientale⁸³;
 - b) di strumenti pianificatori riguardanti aree che, ancorché interessate da reperti archeologici, non risultano gravate dal vincolo ambientale di cui all'art. 82 D.P.R. 616/1977 in quanto ricadente, secondo il piano regolatore, in zona omogenea B⁸⁴;
 - c) nessun dubbio sembra esservi, invece, in ordine alla legittimazione a proporre ricorso innanzi al giudice amministrativo in merito alla tutela della fauna selvatica lesa

⁸³ Si veda, al riguardo, sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 13-5-1994 n. 481, in Riv. giur. amb. 1995, 117; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 26-4-1993 n. 202 in T.A.R. 1993, 2554 (secondo il quale l'interesse ambientale, idoneo a legittimare il ricorso delle associazioni, andrebbe ricostruito con esclusivo riguardo al complesso di norme organizzative che delineano le competenze del Ministero dell'Ambiente); nonché, in motivazione, Cons. Stato Sez. IV, 28-2-1992 n. 223 cit.; in questo contesto si segnala, inoltre, T.A.R. Marche 5-4-1995 n. 164 in Giust. civ. 1995, 3173, che, in tema di impugnativa di concessioni edilizie illegittime, riconosce la legittimazione delle associazioni ambientali riconosciute solo avverso atti amministrativi incidenti su beni sottoposti a tutela ambientale e cioè soggetti a vincoli legislativi e/o amministrativi *"preordinati ad acclarare la valenza dal punto di vista ambientale dei relativi ambiti territoriali e come tali idonei a limitarne o quanto meno a condizionarne l'utilizzazione ai fini edilizi"*.

⁸⁴ Si veda, al riguardo, la decisione del Consiglio di Stato nr. 223/92 citata; più drastico è stato invece il T.A.R. Lombardia, Sez. I, con la sentenza 21-3-1989 n. 124, in Corr. giur. 1989, 830, il quale ha escluso la legittimazione delle associazioni ambientaliste ad impugnare atti comunque inerenti alle materie sui vincoli artistici, storici ed archeologici, concernendo interessi non strettamente inerenti alla materia dell'ambiente: orientamento che appare scontrarsi con quello sposato da Cass., Sez. III penale, 15-6-1993 cit. Si segnala, inoltre, l'orientamento difforme dello stesso T.A.R. Lombardia, Sez. I, 17-1-1990 n. 15 in Riv. giur. amb., 1990, 777, il quale ha invece ritenuto che, alle associazioni ambientaliste, possa essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere per l'annullamento di atti *"che riguardano gli aspetti non strettamente naturalistici dell'ambiente, ma che sono rilevanti in termini storici, artistici, archeologici, urbanistici"*. 57

dallo svolgimento dell'attività venatoria, in quanto detta tutela rientra come species nel genus della complessa tutela dell'ambiente⁸⁵.

- 2) è del tutto svincolata dalla prospettazione di un danno ambientale specifico, essendo sufficiente che l'interesse fatto valere dalle predette associazioni presenti i caratteri della attualità e della concretezza, in relazione al procedimento giurisdizionale in corso⁸⁶;
- 3) non presuppone, in ogni caso, che le predette associazioni siano dirette destinatarie dei provvedimenti amministrativi potenzialmente lesivi dell'ambiente né che la P.A. debba comunicare ad esse tutti i progetti di opere pubbliche, con la conseguenza che il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale, avverso detti atti, decorre dalla data della loro pubblicazione⁸⁷;
- 4) in seguito all'entrata in vigore della L. 349/1986, non compete alle associazioni ambientaliste che non siano state allo scopo riconosciute attraverso il procedimento di cui all'art. 13 ed all'art. 19 L. 3 cit.⁸⁸.

⁸⁵ In argomento si veda la sentenza della Corte Costituzionale datata 2-2-1990 n. 63, in *Quaderni reg.*, 1990, 1014; T.A.R. Friuli Venezia Giulia 15-12-1992 n. 525, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, 295.

⁸⁶ Si veda, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato datata 16-7-1990 n. 728, in *Rass. avv. Stato*, 1990, I, 467, il quale fa leva sul silenzio della legge al riguardo.

⁸⁷ Si veda, al riguardo, la sentenza del T.A.R. Sicilia, Sez. I, datata 18-1-1993 n. 28, pubblicata in *Giur. amm. sicil.* 1993, 176; la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, datata 4-11-1992 n. 1168, pubblicata in *Giur. it.* 1993, III, 1, 431.

⁸⁸ Si veda, al riguardo, la sentenza del Cons. Stato Sez. VI, 25-1-1995 n. 77 in *Foro amm.* 1995, 92; Cons. Stato, Sez. VI, 14-10-1992 n. 756, in *Cons. Stato* 1992, 1389; Cons. Stato Sez. VI, 16-7-1990 n. 728; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 16-4-1994 n. 130 in *T.A.R.* 1994, I, 2420; T.A.R. Lazio, Sez. I, 23-11-1990 n. 1124, in *Foro it.* 1991, I, 51; T.A.R. Lombardia, Sez. I, 17-1-1990 n. 15, in *Riv. giur. amb.* 1990, 77; T.A.R. Abruzzo, Sez. L'Aquila, 14-2-1990 n. 100, in *Foro it.* 1991, III, 461; T.A.R. Lazio, Sez. II, 19-12-1990 n. 2235 in *T.A.R.* 1991, I, 51; va tuttavia segnalato l'orientamento contrario espresso da Cons. Stato, Sez. IV, 21-11-1992 n. 962 in *Giur. it.* 1993, III, 1, 540; in termini v. anche T.A.R. Lazio, Sez. I, 2-9-1989 n. 1272 in *Giur. it.* 1992, III, I, 516 il quale, facendo salvi i principi maturati dalla giurisprudenza amministrativa formatasi prima dell'entrata in vigore della legge 349/1986, ritiene sussistente la legittimazione processuale delle associazioni non riconosciute ove queste agiscano a tutela di una propria situazione giuridica sostanziale in qualsivoglia maniera connessa con il territorio – criterio della c.d. *vicinitas* – ovvero in presenza di situazioni soggettive riconosciute normativamente nell'ambito di procedimenti amministrativi volti a

Una certa incertezza può, invece, essere colta in ordine al riconoscimento della legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni ambientaliste riconosciute, incertezza di volta in volta risolta dal giudice amministrativo avendo riguardo alla struttura organizzativa delle singole associazioni, quale risulta dagli statuti⁸⁹;

- 5) consente di muovere censure non solo attinenti alla violazione delle norme poste a protezione dell'ambiente, ma anche relative ad interessi pubblici diversi, purché strumentalmente atte a comportare l'annullamento del provvedimento impugnato (teoria dei c.d. interessi legittimi "strumentali")⁹⁰.

disciplina del territorio; non appare dubbio comunque che almeno tale ultima opinione dovrebbe essere rimediale alla luce dell'art. 9 L. 241/1990, che consente, in via generale, alle associazioni portatrici di interessi diffusi la possibilità di partecipare al procedimento amministrativo.

⁸⁹ Al riguardo, si veda la sentenza T.A.R. Lombardia, Sez. II, 15-4-1988 n. 105 in *Riv. giur. amb.* 1988, 326; T.A.R. Veneto, Sez. II, 9-6-1992 in *Riv. giur. amb.* 1993, 551; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 18-2-1993 n. 57, in *Riv. giur. amb.* 1993, 93; contro T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 30-10-1989 n. 995 in *Foro amm.* 1991, 835; T.A.R. Valle d'Aosta 21-3-1989 n. 19 in *Foro amm.* 1989, 3386.

⁹⁰ Si veda, a riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, datata 13-3-1991 n. 181 pubblicata in *Riv. giur. edilizia* 1991, I, 904.

E' tuttavia importante precisare, sotto il profilo dell'interesse processuale a ricorrere, che quest'ultimo va ritenuto sussistente non solo quando l'annullamento dell'atto lesivo è, di per se, idoneo a realizzare un interesse diretto e immediato dell'associazione, ma anche quando tale annullamento comporti che l'amministrazione, in seguito alla rimozione dell'atto illegittimo, sia tenuta a riesaminare la situazione e ad emanare altri provvedimenti eventualmente idonei a garantire un risultato favorevole; in sostanza, è sufficiente un'aspettativa di vantaggio, anche solo potenziale o strumentale, connessa alla caducazione del provvedimento impugnato (Fondamentali appaiono, al riguardo, le decisioni rese, in tema di danno ambientale, dal Consiglio di Stato, Sez. VI, datata 13-3-1991 n. 181 cit. e da Consiglio di Stato, Sez. VI, datata 18-7-1995 n. 754 in *Giust. civ.* 1996, 279 con ampi richiami di ulteriori precedenti in motivazione).

In ordine all'intervento delle associazioni ambientaliste ex art. 18, 5° comma, la giurisprudenza ha chiarito che esso è configurabile:

- 1) in sede civile come adesivo, rispetto all'azione attivata dallo Stato o dagli enti territoriali (Si veda, in motivazione, Trib. Roma 13-4-1990 in *Giust. civ.* 1991, I, 2499 che esclude la possibilità di un intervento autonomo in considerazione dell'indicazione tassativa dei soggetti legittimati ex art. 18, comma 3, a proporre l'azione di risarcimento del danno ambientale; per l'ammissibilità anche dell'intervento c.d. autonomo si segnala Pret. Atri 5-12-1988, in *Giur. merito*, 1990, 886; contra Pret. Genova, Sez. Sestri Ponente, 25-7-1989, in *Foro it.* 1991, II, 196). Va tuttavia evidenziato che lo stretto ambito di operatività delle associazioni ambientaliste in sede civile è stato allargato con la L. 28-12-1993 n. 549 (misure a tutela dell'ozono atmosferico e dell'ambiente) la quale prevede (art. 14) che le associazioni di protezione ambientale *tout court* (e dei consumatori)⁵⁹

In definitiva, in seguito all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, le associazioni ambientaliste hanno sia la possibilità di spiegare intervento a norma degli artt. 91 e segg. c.p.p. (il quale, per sua natura, è disancorato dall'istanza di risarcimento tipica della costituzione di parte civile) – a condizione che si tratti di associazioni riconosciute “*in forza di legge*” e che abbiano ottenuto (*ex art. 92*) il consenso della persona offesa dal reato⁹¹ - sia costituirsi parte civile quando da un reato abbiano subito un danno ad un interesse proprio.

Al riguardo, va segnalato il recente orientamento della III° Sez. penale della Suprema Corte che – nell'ambito di un contesto che concerne pure le associazioni non riconosciute – muovendo dal principio generale, in base al quale il predetto danno può verificarsi non solo ove investa un bene su cui l'Ente vanta un diritto reale, ma anche quando coincida con la lesione di un diritto soggettivo del sodalizio, hanno affermato che “*(...) se dal reato sia derivato un pregiudizio per l'interesse accertato*

possono agire in giudizio al fine di ottenere il sequestro e l'eventuale distruzione dei beni prodotti o commercializzati in violazione della legge, ovvero la condanna delle imprese responsabili al risarcimento dei danni a favore dello Stato nella misura equitativa fissata dal giudice;

- 2) innanzi al giudice amministrativo come adesivo, ferma restando, in questo caso, l'impossibilità di dedurre motivi diversi da quelli proposti dal ricorrente principale e di convertire l'intervento adesivo come ricorso autonomo ove sia decorso il termine di decadenza per la proposizione del ricorso stesso (Si veda, al riguardo, la sentenza del Tribunale superiore delle acque datata 10-11-1989 n. 91 in Consiglio di Stato 1989, II, 1583);
- 3) in sede penale, infine, si segnala innanzitutto che la giurisprudenza di legittimità ha sovvertito l'orientamento di alcuni giudici di merito che consentiva alle associazioni ambientaliste soltanto di intervenire ai sensi dell'art. 91 c.p.p. e non anche di costituirsi parte civile⁹⁰; è stato precisato, infatti, che non è ammissibile una interpretazione restrittiva dell'art. 18, comma 5, in quanto con l'espressione “*intervento*” il legislatore ha voluto sintetizzare la facoltà delle associazioni ambientaliste di essere presenti in qualunque tipo (civile, penale, amministrativo) di giudizio per danno ambientale e nel giudizio penale, in cui non sono conosciute forme di litisconsorzio e di intervento ad adiuvandum, esclusive del giudizio civile, non vi è strumento diverso dalla costituzione di parte civile per attuare il diritto di intervento (Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di Cass. pen. Sez. III, datata 17-3-1992 in Cass. pen. 1994, 996; sullo stesso solco si veda Cass. pen. Sez. III, datata 26-2-1991, n. 2603 in Riv. giur. amb., 1992, 682).

⁹¹ Al riguardo si segnala l'interessante ordinanza emessa da Pret. Lecce 13-8-1990 in *Foro it.* 1990, 186 che consente di prescindere dal consenso della persona offesa avuto riguardo all'impossibilità della sua individuazione “*ove si tratti di fatti - reati che non violino beni particolari riferibili ad uno specifico soggetto, bensì interessi collettivi*”.

come proprio ed esclusivo dell'associazione, questa è legittimata a costituirsi parte civile e a chiedere il risarcimento del danno da liquidarsi con valutazione equitativa ove non possa essere provato nel suo preciso ammontare (...)"⁹². Quel che importa, afferma la Suprema Corte, è che l'interesse perseguito, lungi dal configurarsi nell'atto costitutivo e nello statuto come interesse astratto, si sia tradotto in un interesse concreto alla salvaguardia di una situazione storicamente circostanziata e, come tale, sia stato fatto proprio dall'associazione come scopo specifico della medesima. La configurazione di un diritto della personalità in capo alle associazioni ambientaliste (a non veder pregiudicati i propri interessi statutari) ha immediatamente determinato alcune perplessità da parte della dottrina; in particolare è stato osservato che il legislatore, quando ha voluto legittimare direttamente gruppi esponenziali di interessi diffusi a costituirsi parti civili a tutela delle proprie finalità statutarie e/o della *"frustrazione o afflizione degli associati"*, lo ha statuito con una espressa norma in quanto non è normalmente configurabile un diritto delle persone giuridiche e/o delle associazioni non riconosciute alla tutela diretta ex art. 2043 c.c. e 185 c.p. delle proprie finalità statutarie⁹³.

⁹² Si veda, da ultimo, Cassazione, Sez. III penale, datata 15-6-1993 cit., che riprende l'orientamento già palesato da Cass. pen Sez. III, 21-5-1993, n. 513 in *Dir. e giurisp. agr. e dell'amb.*, 1994, 614 e da Cass. pen. Sez. III 13-11-1992 n. 10596 in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 1994, 100.

⁹³ Si veda, al riguardo, G. Giorgio, nota a Cass. Sez. III pen. 13-11-1992, in *Foro it.* 1993, II, 475, il quale cita, come esempio, l'art. 36, 20 comma, L. 5-2-1992 n. 104 *"legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed è diritti delle persone handicappate"* secondo cui l'associazione alla quale risulta iscritta una persona handicappata o un suo familiare può costituirsi parte civile nell'ambito dei procedimenti penali previsti dal 1° comma, quando parte offesa sia la detta persona portatrice di handicap.

La 3° Sez. penale, tuttavia, ha in seguito precisato che, in ordine al danno ambientale, la legittimazione delle associazioni di protezione dell'ambiente, ex art. 18 L. 349/1986, ha fini meramente processuali di impulso e controllo sociale; dette associazioni, pertanto, se possono domandare al giudice civile in sede autonoma o al giudice penale, nel caso di costituzione di parte civile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese dell'obbligato, ove possibile, non possono invece ottenere la liquidazione del danno ambientale in termini monetari ex art. 18 cit., in quanto tale liquidazione va operata a favore dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali e non è concepibile una corresponsione di un risarcimento di danno di natura pubblica a favore di organismi non pubblici. 61

Resta salvo, tuttavia, il diritto al rimborso delle spese processuali in quanto l'intervento delle associazioni è previsto dalla legge e le spese seguono la soccombenza a favore di tutti i soggetti comunque legittimati a far valere la domanda (Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III penale, datata 10/11/1993, pubblicata in Riv. giur. amb. 1995, 91). La Cassazione penale, con pronuncia del 10 giugno 2002 è intervenuta nuovamente sul tema della legittimazione degli Enti e delle associazioni ecologiste e di protezione ambientale a costituirsi parte civile per conseguire il risarcimento del danno. In relazione ad essa ha affermato che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente in violazione di leggi ambientali ma anche, contestualmente ed inscindibilmente, in una "(...) *offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale* (...)". La legittimazione a costituirsi parte civile non spetta solo ai soggetti pubblici, in nome dell'ambiente come interesse pubblico, ma anche alla persona singola o associata, in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e valore di rilevanza costituzionale.

Le associazioni, pertanto, ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 L. 349/1986, riguardate come formazioni sociali nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all'ambiente, possono costituirsi parti civili a patto, peraltro, di dare prova della continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo.

62

CAPITOLO V

LE RICOSTRUZIONI GIURISPRUDENZIALI DEL DANNO AMBIENTALE

5.1 Premessa; - 5.2 Il “caso Seveso”; - 5.3 La decisione del Tribunale di Venezia n. 975 del 12 febbraio 2003; - 5.4 La valutazione del danno ambientale nella giurisprudenza di merito.

5.1 Premessa

La Legge nr. 349/1986 aveva affidato al giudice ordinario l'intera materia del danno ambientale, anche in base alle diverse pronunce giurisprudenziali che avevano ricostruito il percorso da seguire, poi sancito dalla norma citata. Anche successivamente alla emanazione della norma diversi concetti, non ben esplicitati dal legislatore, venivano stabiliti in base a ricostruzioni giurisprudenziali che ne chiarivano la portata e l'entità.

La natura della responsabilità per danno all'ambiente è stata oggetto di importanti pronunce della Corte Costituzionale che, in più occasioni, ha osservato come l'ambiente sia da considerarsi un “*bene immateriale unitario*”, protetto come “*elemento determinativo della qualità della vita*” e, quindi, un “*bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme*”. **Esso non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva “di tipo appropriativo”, ma appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli.**

Occorre, inoltre, constatare come ai sensi dell'art. 18 L. 349/1986, la tematica del danno ambientale sia stata pienamente inserita nello schema classico della responsabilità civile ex art. 2043 c.c. Perciò, proprio in quanto la lesione ambientale rientra in tale schema della

responsabilità aquiliana, si dovrà necessariamente tenere conto anche dell'eventuale concorso di colpa del danneggiato.

Naturalmente, infatti, nella tutela della vivibilità dell'ambiente possono ben concorrere le ragioni di tutela della salute, ed anche della proprietà, mediante azioni volte ad ottenere sia il risarcimento dei danni già patiti, sia la cessazione del comportamento antigiuridico o l'adozione delle cautele necessarie atte ad impedire il perpetuarsi del danno.

Di seguito verranno esposte e analizzate alcune sentenze, anche recenti, ritenute significative sia per la innovatività delle decisioni, che per i casi materialmente trattati, che hanno anche suscitato interesse nazionale per l'ampiezza dei disastri compiuti. Da questa breve analisi emerge come spesso siano invocati mezzi più incisivi per la tutela dell'ambiente, mentre – a ben guardare – non sono pienamente sfruttate le potenzialità operative degli strumenti già forniti dal legislatore.

La troppo frequente inerzia degli Enti locali a promuovere la richiesta di risarcimento del danno ambientale, la difficoltà dei giudici di quantificare i danni risarcibili, le discussioni accademiche sull'individuazione dei legittimati all'esercizio dell'azione risarcitoria hanno finito con il rappresentare il fertile humus per una proliferazione di piccoli e grandi fenomeni di danno ambientale, favoriti da un nebuloso clima di incertezza, se non addirittura improbabilità, del risarcimento effettivo dei danni cagionati.

Se è vero che una logica di prevenzione del danno è lo strumento privilegiato per garantire un'adeguata tutela dell'ecosistema di fronte a danni spesso irreversibili, è anche innegabile che solo in un ordinamento dove chi inquina effettivamente è chiamato a rispondere delle conseguenze del fatto lesivo è ipotizzabile una reale efficacia deterrente degli istituti giuridici previsti dalla legge.

5.2: Il “caso Seveso”

Seveso rappresenta una delle tappe fondamentali che ha consentito alla opinione pubblica di accostarsi maggiormente alle tematiche ambientali e di farle proprie, benché conseguentemente ad un disastro ambientale. Ha costretto, inoltre, il legislatore a riscrivere delle norme in campo ambientale, soprattutto in regime di prevenzione, necessarie ad evitare ulteriori simili disastri⁹⁴.

In sede penale⁹⁵, veniva affermata la responsabilità del direttore tecnico della società in ordine al reato di cui all'art. 449 c.p., aggravato peraltro ai sensi dell'art. 61 n°3, stesso codice, per essersi ingerito di fatto nella gestione della società, trovandosi, per la sua funzione e preparazione specifica, nella condizione di rappresentarsi i rischi connessi al procedimento adottato e a rilevare le insufficienze delle cautele in atto; doveva e poteva esigersi da lui, in definitiva, l'adozione di un progetto

⁹⁴ E' doveroso ripercorrere brevemente le tappe della nota vicenda. Nello stabilimento della società Icmesa di Seveso, in Brianza, nel luglio 1976, durante la pausa di raffreddamento di un reattore, la rottura di un disco di sicurezza comportava la fuoriuscita, per la durata di 20 minuti circa, di un forte getto di vapore bianco che formava una nube di diossina estesa fino a notevole altezza, diffondendosi nell'ambiente circostante, con gravi danni alle colture e lesioni varie a persone e animali gravitanti nelle arie circostanti l'azienda. Fino ad allora la diossina era solo nota come sostanza tossica a diffusione aerea, ma mai ne era stata normata la relativa fuoriuscita né, tanto meno, dei limiti stringenti alla sua produzione attraverso impianti simili a quello della Icmesa.

Per fare un esempio concreto, i moderni inceneritori di rifiuti (o attualmente definiti termovalorizzatori poiché unitamente all'incenerimento di rifiuti ne sfruttano il relativo calore per immettere nella rete elettrica l'elettricità prodotta) hanno un bruciatore che brucia alla temperatura di circa 1000° centigradi (compresa, in genere, tra circa 950° e 1050° ed oscillante a seconda dei rifiuti bruciati e del grado di umidità ivi contenuto). Da ricerche effettuate è stato stabilito che una temperatura del bruciatore inferiore a 850° non consente di bruciare tutte le diossine prodotte dall'incenerimento dei rifiuti che, in tal caso, vengono successivamente sprigionate in atmosfera (ciò avviene in special modo per gli inceneritori che bruciano rifiuti sanitari). Per tale ragione tutte le autorizzazioni regionali alle emissioni in atmosfera, concesse alle società che gestiscono inceneritori, prevedono idonee prescrizioni atte ad impedire che questi raggiungono, nel corso del loro esercizio temperature inferiori a quella limite che consente di immettere diossine in atmosfera (la relativa violazione delle prescrizioni è punita con contravvenzione ai sensi degli artt. 24-25 del D.P.R. 203/88).

⁹⁵ Si veda la sentenza della Cassazione penale nr. 1465/87, pubblicata sul sito www.cassazione.it

esente dalle riscontrate carenze funzionali degli impianti, con particolare riguardo alla sicurezza del loro esercizio.

In sede civile, invece, il turbamento psichico subito dalla generalità delle persone costrette a sottoporsi a periodici controlli sanitari, con conseguente limitazione della libertà di vita e di azione, non aveva trovato uno sbocco risarcitorio, non ricollegandosi a una lesione specifica dell'integrità psico-fisica subita da ciascuno di essi, individualmente considerato.

Successivamente, però, sempre in merito alla risarcibilità del danno psichico, interveniva una importante preminente sentenza delle Sezioni Unite civili⁹⁶, importante per le implicazioni più strettamente giuridiche in essa contenute⁹⁷.

La valorizzazione dei precetti costituzionali e l'emersione di nuove istanze di protezione, recepite a livello giuridico e sociale, hanno contribuito, in modo decisivo, all'allargamento delle prospettive di tutela dei singoli, orientando l'interprete verso una rilettura dei principi normativi, più attenta agli interessi legati allo sviluppo della personalità⁹⁸.

Circa i rapporti tra danno esistenziale, danno morale soggettivo e danno psichico, tutti riconducibili nell'area del danno non patrimoniale, nel senso ampio di pregiudizio arrecato a interessi non economici aventi

⁹⁶ Corte di Cassazione civile, sezioni unite, nr. 2515 del 21 febbraio 2002, pubblicata sul sito internet www.lexambiente.it/. La sentenza, sempre nel processo Icmesa spa in liquidazione c. Pienotti, ha risolto il contrasto giurisprudenziale sorto nell'ambito delle sezioni semplici se, il danno morale, verificatosi in occasione della compromissione della salubrità dell'ambiente, derivante dall'immissione nell'atmosfera di sostanze inquinanti, sia risarcibile anche se non derivi da danno biologico dell'offeso o da altro evento produttivo di danno patrimoniale.

⁹⁷ Secondo il disegno sistematico del legislatore del '42, la lesione di interessi più strettamente personali era relegata in una dimensione di minore ampiezza, in omaggio anche alla tradizione romanistica, che negava un significato giuridicamente rilevante alle lesioni non patrimoniali. Celebre, in proposito, è l'affermazione di Gaio (Libro IV *ad edictum provinciale*), secondo cui *cicatricium aut deformitatis nulla fit aestimatio, quia liberum corpus nullam recepit aestimationem*.

⁹⁸ Significativa, in tal senso, risulta l'elaborazione di alcuni nuovi concetti volti ad ampliare il raggio di tutela dei danneggiati, pur in assenza di un pregiudizio stricto sensu patrimoniale, come per esempio, la figura del danno esistenziale, suscettibile di venire in rilievo in presenza di un non meglio definito diritto alla "qualità della vita"⁶⁶

rilevanza sociale, sono stati adottati vari criteri distintivi, tra cui merita consenso quello più recente suggerito dalla recente giurisprudenza di legittimità. La Corte di Cassazione⁹⁹, al riguardo, ha avuto modo di affermare che si versa nell'ipotesi dell'art. 2059 c.c., laddove il pregiudizio subito non sia riconducibile alla sfera interiore dell'individuo, trattandosi in tal caso di danno morale soggettivo, la cui ricorrenza, al fine di evitare una ingiustificata duplicazione dell'obbligo risarcitorio, è condizionata principalmente al verificarsi di evento-reato ex art. 185 c.p.. Qualora, invece, il pregiudizio cagionato abbia inciso sulla libera esplicazione della personalità, pur al di fuori di una lesione del diritto alla salute, come tale tutelabile ex art. 2043 c.c. secondo i dettami della Corte Costituzionale¹⁰⁰, allora sarà possibile fare ricorso alla figura del danno esistenziale, con conseguente valutazione equitativa del danno¹⁰¹.

La sentenza della Suprema Corte, come detto, ha fornito interessanti spunti anche in ordine alla delineazione del concetto di danno ambientale, su cui sarà necessario soffermarsi.

In primo luogo, le Sezioni Unite si sono schierate contro la rigida dicotomia tra danno-evento e danno-conseguenza, sottolineando che il primo non può esaurirsi nella menomazione psico-fisica tipica del

⁹⁹ Si veda, al riguardo, la sentenza nr. 7713/2000, pubblicata sul sito internet **www.legge-giustizia.it/2000**

¹⁰⁰ Si veda, al riguardo, la sentenza nr. 184/1986, pubblicata sul sito internet **www.assicurativo.it/ilaw/visual.asp?num=122**

¹⁰¹ Il danno esistenziale, quindi, si rapporta non alla natura meramente emotiva e interiore del pregiudizio subito, come nel caso del danno morale soggettivo, ma alle scelte di vita diverse da quelle che si sarebbero adottate se non si fosse verificato l'evento dannoso, traducendosi in una concreta modificazione dell'agire del singolo. Per quanto attiene, poi, al modo di relazionarsi di danno patrimoniale e danno morale soggettivo, l'orientamento finora prevalente ha fatto ricorso alla nota distinzione tra danno-evento, integrante l'illecito e ascrivibile al responsabile secondo il principio di imputazione e danno-conseguenza, costituito dagli effetti pregiudizievoli rilevanti secondo il principio di causalità. Si era giunti, così, ad affermare che *“il danno morale soggettivo, inteso quale transeunte turbamento psicologico, è, al pari del danno non patrimoniale in senso stretto, danno conseguenza, risarcibile solo ove derivi dalla menomazione dell'integrità fisica dell'offeso o da altro tipo di evento produttivo di evento patrimoniale (...)”* (Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte Costituzionale nr. 37/94). 67

danno biologico, mentre il secondo è suscettibile di venire in rilievo indipendentemente dal primo, per cui non avrebbe più alcun senso ipotizzare un rapporto di presupposizione tra le due figure. Corollario di questa premessa, è l'affermazione più innovativa della sentenza: il danno morale soggettivo è risarcibile anche in assenza di danno biologico o di altro evento produttivo di danno patrimoniale. Tutto ciò, peraltro, non esclude l'operatività del limite dell'esplicita previsione legislativa che, per quanto concerne il danno da reato, è realizzato con il rinvio dell'art. 2059 c.c. all'art. 185 c.p. e da questo alle singole figure di reato¹⁰².

¹⁰² In particolare, secondo un consolidato orientamento non messo in discussione dalla Corte, si richiede che il reato incida su una posizione giuridica, quale ben può configurarsi, nel caso del disastro colposo ex art. 449, il diritto alla salubrità ambientale, suscettibile di tutela autonoma rispetto a quella indiretta e indifferenziata apprestata dalla legge sull'inquinamento.

In questo senso, particolare attenzione merita la natura dell'ipotesi delittuosa richiamata: il reato di cui all'art. 449 c.p., infatti, si configura sia come delitto colposo di pericolo presunto, essendo il pericolo implicito nella condotta, senza necessità di fornire alcuna prova circa l'insorgenza effettiva del rischio, sia soprattutto come delitto pluri-offensivo.

Oggetto della norma, infatti, non è soltanto il bene pubblico dell'ambiente, la cui titolarità si radica in capo all'intera collettività, ma anche l'offesa per quei singoli individui che subiscono un pericolo, sia pure astratto, di attentato alla propria sfera personale, in virtù della relazione con un determinato contesto ambientale, in quanto luogo di residenza o anche di svolgimento della propria attività lavorativa. Quest'ultima osservazione è foriera di significati.

Innanzitutto, con riferimento al caso in esame, si giunge alla conclusione secondo cui, in presenza di una tale tipologia di reati, il danno morale è insito nella stessa commissione dell'azione illecita proprio perché, come detto, il pericolo è implicito nella stessa condotta.

Ne consegue che, per ottenere il risarcimento del danno, è sufficiente che il soggetto offeso, destinatario della tutela penale, si limiti a dimostrare di aver subito un turbamento psichico, pur in assenza della lesione del diritto alla salute, un tempo ritenuta indispensabile.

In definitiva, viene meno quel rapporto di necessaria consequenzialità tra lesione della salute e danno psichico, rivestendo quest'ultimo carattere di autonomia ed essendo qualificabile perciò anch'esso, secondo la tradizionale distinzione, in termini di danno-evento.

Quanto ai contenuti che deve manifestare il turbamento psichico per essere giuridicamente rilevante, le Sezioni Unite, precisando che la relativa prova deve scaturire da circostanze specifiche e non da considerazioni generiche, ribadiscono che questo può ben consistere nelle sofferenze e patemi d'animo di natura transitoria derivanti dall'esposizione a sostanze inquinanti e nelle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della propria vita; possono rilevare, a tal fine, come già osservato in secondo grado, i numerosi accertamenti sanitari che è stato necessario effettuare o anche la sindrome di paura derivante dal grave clima di allarme prodotto dal disastro. Deve trattarsi, insomma, di uno stato d'ansia che realizzi quella somatizzazione ~~68~~

Sembra improprio tuttavia parlare, come pure è stato fatto all'indomani della sentenza, dell'elaborazione giurisprudenziale di una sorta di "danno morale collettivo", riguardante cioè indistintamente tutti gli appartenenti a una determinata collettività genericamente lesa da un certo pregiudizio. La decisione dei giudici di legittimità, infatti, non abiura il consolidato principio (C. Cost. 372/94) per cui il danno morale soggettivo debba avere sempre natura individuale ai fini della sua rilevanza, dovendosene anzi escludere la risarcibilità nel caso in cui a essere danneggiata sia genericamente l'intera collettività, senza che venga concretamente accertata alcuna lesione monosoggettiva, sia pure in termini di mero danno psichico. Il diritto dei singoli alla salubrità ambientale, infatti, ha un ambito di protezione diverso dall'interesse della collettività alla salute, anch'esso costituzionalmente tutelato, ma operante tuttavia in una diversa prospettiva giuridica (ad esempio, in sede amministrativa, come interesse diffuso).

C'è un ulteriore aspetto, come detto, che è possibile enucleare dalle affermazioni della sentenza sul caso Seveso e che merita qualche breve considerazione, coinvolgendo, in un senso più ampio, la controversa quanto attuale tematica del danno ambientale. A questo proposito, risulta ormai evidente lo sforzo operato a livello legislativo, oltre che dottrinario e giurisprudenziale, di ampliare la tutela di un bene, quale l'ambiente, che da tempo la Corte Costituzionale (sent. 641/87 cit.) qualifica come "(...) *elemento che concorre a determinare la qualità della vita, essendo espressione dell'esistenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce (...)*".

Del resto, anche nel diritto romano, come ha osservato autorevole dottrina¹⁰³, tra tarda Repubblica e primo Impero, si registrò un forte

danno morale che, per la sua particolare natura, si riveli idonea a produrre un turbamento apprezzabile della propria stabilità psichica.

¹⁰³ Di Porto, La tutela della salubritas tra editto e giurisprudenza. Il ruolo di Labeone, Milano 1990. 69

sviluppo di quel concetto di salubritas che è presente negli editti pretori e nelle opere degli studiosi del diritto. In particolare, si ricorda la tutela accordata al patrimonio idrico del fondo, con l'interdetto *quod vi aut clam* o con l'*actio aquae pluviae arcendae*. Successivamente, autonoma considerazione ricevette anche la protezione dell'ambiente fluviale, con gli interdetti *de rivis* e *de fonte purgando*.

Grande attenzione, poi, era destinata alla costruzione delle cloache, all'epoca principale fonte di inquinamento. Si trattava, tuttavia, di rimedi pretori utilizzati soprattutto nel quadro dei rapporti tra fondi vicini, contraddistinti cioè da un'ottica essenzialmente dominicale.

Attualmente, anche alla luce della riscoperta del dato costituzionale (art. 9), la tutela dell'ambiente ha assunto un ruolo chiave a livello ordinamentale. Con l'art. 18 della legge 349 del 1986, il danno ambientale¹⁰⁴ ha assunto una connotazione prettamente pubblicistica. La tipicità e tassatività dell'illecito ambientale confermano la funzione sanzionatoria e preventiva del risarcimento, prima che riparatoria; in definitiva, un impianto strutturale, previsto per la tutela di interessi privati, viene usato come mezzo di protezione di interessi pubblici. Il danno ha, inoltre, natura patrimoniale, in considerazione dei costi sopportati dalla collettività per l'attività di sorveglianza, conservazione e recupero dei beni ed è liquidato secondo equità.

Ma qual è la consistenza della posizione giuridica che si radica in capo al privato che dimostra, secondo lo schema della sentenza in oggetto, di aver subito un danno particolare, eccedente quello sofferto dalla generalità degli abitanti della zona colpita?

La risposta al quesito dipende principalmente dalla ricostruzione che di questa nuova posizione giuridica viene compiuta: se infatti il diritto all'ambiente salubre viene inteso come specificazione del diritto alla

¹⁰⁴ Definito come “*qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente a esso arrecando danno, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte*”. 70

salute (e in questo senso si orienta la giurisprudenza prevalente), allora la sua ricorrenza, con possibilità di accedere alla tutela risarcitoria, sembra necessariamente condizionata alla lesione dell'integrità psico-fisica del soggetto leso.

Seguendo, invece, una differente impostazione teorica, il diritto alla salubrità ambientale sarebbe dotato di una propria autonomia, tale da essere sganciato da qualsiasi legame con la salute individuale, trovando il proprio supporto normativo nell'art. 9 della Costituzione.

La sentenza sul caso Seveso, pur aderendo formalmente alla prima delle due proposte ermeneutiche, tuttavia sostanzialmente sposa la seconda tesi, affermando infatti che tale posizione giuridica sia risarcibile pur in assenza di un danno biologico.

Il diritto alla salubrità dell'ambiente, conquistato in tal modo un proprio spazio autonomo, sembra sempre più aggirarsi nell'orbita dei diritti primari della persona, comprendenti non più solo il bene salute, ma più in generale, ogni proiezione dell'individuo nella realtà sociale in cui si esplica la sua personalità.

Diversa, invece, sarebbe la situazione se esistesse anche in Italia una legge, come quella tedesca sulla responsabilità per danno ambientale (*Umwelthaftungsgesetz*) incentrata sul danno dei singoli, la quale sancendo la responsabilità aggravata per i danni arrecati dall'alterazione dell'ambiente, dà esclusiva rilevanza alle lesioni dell'integrità fisica o alla salute, lasciando fuori il danno ecologico, che ne riceva solo una tutela mediata.

5.3 La decisione del Tribunale di Venezia n. 975 del 12 febbraio 2003

La vicenda che portava il Tribunale di Venezia a pronunciarsi con la sentenza in epigrafe citata, appare di particolare interesse, soprattutto

perché riconosceva agli enti territoriali diversi dallo Stato la titolarità iure proprio dell'azione di risarcimento del danno ambientale¹⁰⁵.

La sentenza riconosceva alle parti civili il risarcimento del danno ambientale derivante da una condotta che integrava il reato di rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, respingendo la dedotta inapplicabilità della speciale normativa in tema di danno ambientale al fatto descritto nel capo di imputazione¹⁰⁶.

Partendo da due dati paralleli, cioè l'ampia nozione di danno ambientale, introdotta dall'art. 18 della legge 349/1986, e il concetto di ambiente, come bene immateriale unitario elaborato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰⁷, il Tribunale Ordinario di Venezia riteneva che l'alterazione delle condizioni di equilibrio atmosferico e delle condizioni di salute di un numero indeterminato e interminabile di abitanti di un determinato contesto territoriale, verificatisi in conseguenza dei fatti contestati, fosse pienamente riconducibile alla nozione di danno ambientale. **Nella lettura del Tribunale l'evento "ha senz'altro prodotto un'alterazione dell'integrità dell'ambiente**

¹⁰⁵ La decisione scaturiva da un episodio in cui, durante un temporale, veniva meno la tensione agli strumenti elettronici di controllo degli impianti di uno stabilimento industriale. Il sistema automatico di emergenza, destinato a garantire la trasformazione dell'ammoniaca nei suoi innocui prodotti di combustione, non funzionava. Ciò determinava l'emissione in atmosfera di circa mezza tonnellata di gas tossico, con conseguente malessere per gli abitanti della zona.

Con la sentenza segnalata, il Tribunale di Venezia condannava gli imputati per il reato di rimozione od omissione dolosa di cautele contro disastri o infortuni sul lavoro previsto dall'art. 437 c.p., con l'applicazione della circostanza aggravante di cui al 2° comma dello stesso articolo. Il giudice di Venezia disponeva, altresì, il risarcimento del danno ex art. 2043 c.c. e del danno ambientale ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

¹⁰⁶ Il reato previsto dall'art. 437 c.p. risulta caratterizzato da una condotta, attiva (la rimozione di impianti) od omissiva (la mancata predisposizione degli stessi), potenzialmente idonea a creare una situazione di pericolo per le condizioni di vita, l'integrità e la sicurezza di una serie indeterminata di persone. Quindi, trattasi di un reato di pericolo presunto, nel senso che il legislatore non inserisce il pericolo tra i requisiti espliciti della fattispecie incriminatrice, ma si limita a tipizzare una condotta alla quale generalmente si accompagna l'insorgere di un pericolo in base ad una regola di comune esperienza.

¹⁰⁷ Per tutti, C.C. 30 dicembre 1987, n. 641, più volte citata, pubblicata sul sito internet www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html

suscettibile di essere valutata sia sotto il profilo dell'ordinaria azione risarcitoria che sotto il profilo della speciale azione ex art. 18 della legge 349/1986”.

In vero, la fattispecie prevista dall'art. 18 ricorre in tutti i suoi elementi costitutivi: la condotta in violazione di disposizione di legge e la compromissione del bene “ambiente”. L'obbligo giuridico istituito dall'art. 437 c.p., ossia l'adozione di cautele (impianti, apparecchi o segnali) contro gli infortuni sul lavoro, trova la sua fonte nella specifica legislazione antinfortunistica e nella generale disposizione di cui all'art. 2087 del codice civile. Quindi, la mera violazione delle norme di sicurezza determinava la dispersione nell'aria di ammoniaca incombusta, con conseguente alterazione dell'equilibrio ambientale e delle condizioni di salute per la popolazione del luogo, cioè con lesione del bene ambiente unitariamente inteso¹⁰⁸.

Uno degli aspetti di particolare interesse della sentenza in esame riguardava la questione della legittimazione degli enti locali ad agire per ottenere il risarcimento del danno ambientale¹⁰⁹. **La sentenza n. 975 del 12 febbraio 2003 identificava gli enti territoriali diversi dallo Stato come destinatari di un autonomo diritto al risarcimento del danno ambientale.**

Invero, non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno individuato nello Stato l'unico beneficiario del risarcimento del danno

¹⁰⁸ La sentenza commentata si colloca nel solco di tutte le pronunce della giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, che riferiscono la nozione di ambiente non ai soli aspetti naturalistici, ma anche alle condizioni in cui l'uomo vive ed opera e che riconducono, quindi, il concetto di danno ambientale anche ad offese alla persona umana nella sua dimensione individuale e sociale (Sentenza della Corte di Cassazione, III sezione, 1 ottobre 1996, n. 1276). Sulla base di questa premessa, il giudice di Venezia traeva la conclusione che la condotta omissiva della mancata adozione delle cautele destinate a prevenire i disastri o gli infortuni sul lavoro avesse prodotto un'alterazione dell'integrità dell'ambiente suscettibile di essere risarcita anche ai sensi dell'art. 18 della legge 349/1986.

¹⁰⁹ Per le associazioni ambientaliste il Tribunale di Venezia, pur riconoscendo il danno ex art. 2043, ha escluso la legittimazione a costituirsi parte civile in relazione all'azione prevista dall'art. 18.

ambientale¹¹⁰. In questa prospettiva il disposto del 3° comma dell'art. 18 si spiegherebbe nel senso di una legittimazione degli Enti territoriali meramente alternativa rispetto a quella dello Stato, nel senso che l'Ente locale sarebbe mero sostituto processuale dello Stato ed agirebbe per ottenere un risarcimento in realtà spettante allo Stato in via esclusiva. In seno a questo orientamento si segnalano alcune sentenze che operano una singolare distinzione tra l'azione di risarcimento del danno ambientale in senso stretto e una mera azione di recupero delle spese sostenute in relazione alle effettive opere di riassetto territoriale concretamente realizzate: la titolarità della pretesa risarcitoria per la lesione del bene immateriale ambiente spetterebbe allo Stato in ragione dell'imputazione allo stesso dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, mentre gli enti territoriali avrebbero la facoltà di azionare la mera azione di recupero spese per le opere di ripristino¹¹¹.

La decisione n. 975 del Tribunale Ordinario di Venezia, accoglieva la tesi secondo cui le due legittimazioni ad agire erano concorrenti, identificando una legittimazione degli enti territoriali minori ad agire iure proprio in via autonoma e separata rispetto a quella dello Stato stesso¹¹², con l'ovvia limitazione dell'ambito territoriale di competenza. Più specificamente, nella sentenza citata si ribadiva che, tale legittimazione concorrente con quella statale, era fondata sulla considerazione che *“(...) il danno ambientale incide su un determinato contesto territoriale e il territorio è elemento costitutivo di tali enti”*¹¹³.

Il Tribunale di Venezia condannava gli imputati alla compensazione pecuniaria del danno, liquidandolo secondo equità con l'ausilio dei

¹¹⁰ Si veda, al riguardo, Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 1990, in CP, 1991, I, p. 2017.

¹¹¹ Si veda, al riguardo, la sentenza TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30, in Riv. Giur. Amb., 1993, p. 931.

¹¹² Tra le Corti di merito che hanno riconosciuto agli enti territoriali la titolarità iure proprio dell'azione di risarcimento ex art.18 l. 349/86: Pret. Rovigo, 4 dicembre 1989, in Foro Italiano, 1990, II, p. 517.

¹¹³ In tal senso anche il giudice di legittimità, per tutte Cass. pen., sez. III, 13 novembre 1992, in Riv. Giur. Amb. 1993, p. 275.

parametri elencati dall'art. 18, 6° comma¹¹⁴. Si comprende l'importanza della decisione del Tribunale di Venezia, che contiene una puntuale rassegna dei singoli parametri identificati dal legislatore ai fini della valutazione equitativa del danno ambientale, benché il legislatore abbia fornito pochi criteri per quantificarlo esattamente.

Con tale sentenza il Tribunale di Venezia si è distinto per aver preso in adeguata considerazione tutti i criteri di quantificazione del danno indicati dall'art. 18, 6° comma, senza cristallizzarsi sul parametro del ripristino dello stato dei luoghi, che non risulta particolarmente utile in casi, come quello in oggetto, in cui si verifica un'alterazione temporanea dell'ambiente destinata a risolversi per effetto dei naturali processi di autoriparazione. Ad ogni modo, sotto il profilo della spesa per la rimozione diretta del danno¹¹⁵, il giudice ha tenuto anche conto della stima dei costi dell'acqua usata per diluire la concentrazione di ammoniaca a seguito dell'incidente, dal momento che la tossicità del gas in questione varia in base alla durata dell'esposizione e ai valori di concentrazione. Per quanto concerne il profitto conseguito dal trasgressore, il giudice ha valutato i costi risparmiati dall'azienda. Il profitto indebito è stato identificato sia nel risparmio derivante dal mancato adeguamento degli impianti alle normative di sicurezza, sia nel costo non sostenuto per un'adeguata formazione del personale, che

¹¹⁴ In realtà, la scelta del legislatore in favore del risarcimento per equivalente non era una strada obbligata. Altri ordinamenti hanno previsto soluzioni alternative: si pensi al caso della legislazione statunitense che contempla, accanto al risarcimento in forma specifica, anche il rimedio dell'acquisizione a spese del danneggiante di aree naturalistiche minacciate da pericoli di deterioramento o distruzione ed equivalenti a quella irreversibilmente danneggiata (Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act, emanato negli U.S.A. nel 1980). Una soluzione analoga è contenuta nella Convenzione di Lugano, che prevede la possibilità di imporre al danneggiante l'obbligo di reintrodurre nell'ambiente risorse equivalenti a quelle distrutte.

¹¹⁵ E' bene tenere presente che, anche nei casi il cui il ripristino dello stato dei luoghi ex art. 18, 8° comma, non sia materialmente possibile, il costo necessario per tale ripristino entra comunque tra i parametri su cui si deve basare la liquidazione equitativa del danno ai sensi del 6° comma dell'art. 18

sarebbe stata necessaria in presenza di una ristrutturazione degli impianti stessi.

5.4 La valutazione del danno ambientale nella giurisprudenza di merito

I criteri di valutazione del danno ambientale previsti dal 6° comma dell'art. 18 hanno avuto scarsa applicazione, visto che dal 1986 ad oggi si ha notizia solo di due casi in cui il giudice ha quantificato il danno all'ambiente sulla base dei criteri stabiliti dalla legge ambientale.

Nel primo caso si tratta della nota **sentenza della Pretura di Milano, sezione distaccata di Rho, del 29 giugno 1989**¹¹⁶. Il Pretore di Rho riconobbe la responsabilità penale degli imputati e li condannò a risarcire alle parti civili (Ministro dell'Ambiente, Provincia di Milano, Comune e U.S.L. di Rho) la **somma di 500 milioni di lire**¹¹⁷. Il Pretore applicava al caso concreto i criteri di valutazione in via equitativa del danno ambientale stabiliti dall'art. 18, e nel leggere la sentenza è interessante soffermarsi sul modo in cui il giudice, analizzando ciascun parametro, arrivava a quantificare il risarcimento del danno. Quanto al primo criterio si riteneva che **la gravità della colpa** fosse massima poiché *“(...) posto che si è aggirata la normativa rigorosa stabilita dal legislatore, si sono vanificati con un solo fatto e senza la minima difficoltà tutti gli sforzi compiuti dalle autorità statali e locali per tentare di arginare il fenomeno dell'inquinamento in zone densamente popolate nelle quali le condizioni di vita della popolazione sono già precarie sotto il profilo del diritto primario alla salute,*

¹¹⁶ Questa pronuncia rappresenta la prima applicazione da parte di un giudice dei criteri stabiliti dall'art. 18. Sino ad allora, le decisioni intervenute in materia di danno ambientale, successivamente alla legge del 1986 – poche e tutte pronunciate in sede penale –, erano state, nella sostanza, delle condanne generiche degli autori del fatto lesivo; in tal modo veniva trasferito alla sede civile il problema della quantificazione del danno.

¹¹⁷ Il caso riguardava l'inquinamento doloso di un corso d'acqua (il torrente Lura) in cui alcune società industriali (Petrolcar, Autoservizi industriali e Ecotrans) scaricavano rifiuti tossico-nocivi con delle autocisterne.

costituzionalmente tutelato (...)". Il **costo necessario** per il ripristino, invece, era stato valutato in relazione ad un progetto per la bonifica del bacino di cui faceva parte il torrente inquinato e si specificava che "(...) *per i soli interventi relativi al torrente Lura risulta siano stati stanziati circa 42 miliardi, ciò che induce a valutare l'entità del danno risarcibile nella fattispecie de quo in misura proporzionale – seppure ridotta in relazione alla parte di danno arrecato – a tale cifra (...)*". Infine, il terzo parametro – **profitto conseguito dal trasgressore** – è stato considerato particolarmente alto, poiché: "(...) *lo smaltimento regolare dei rifiuti avrebbe comportato costi molto elevati in considerazione dell'estrema scarsità dell'attuale offerta di mercato relativa allo smaltimento regolare di rifiuti tossico-nocivi e del notevole quantitativo di rifiuti da smaltire (...)*".

Dopo aver valutato il danno ambientale attraverso i criteri della gravità della colpa, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore, il giudice così proseguiva:

“Da quanto sopra non emerge comunque la determinabilità di una somma precisa nel suo ammontare, né si potrebbe addivenire a determinare una più precisa quantificazione mediante una eventuale successiva causa civile, nella quale, malgrado i tempi estremamente lunghi non si potrebbe acquisire alcun ulteriore elemento, né stabilire alcun diverso criterio ai fini di quantificare il danno risarcibile. Si ritiene, pertanto, più opportuno quantificare in questa sede il danno usufruendo dello strumento normativo ad hoc che l'art. 18 L. 349/86 ha posto a disposizione del giudice ordinario anche penale”.

Il secondo caso in cui il giudice è arrivato a quantificare il danno all'ambiente sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 18, L. 349/1986 è molto recente ed in sede di commento è stato salutato con favore. Con la **sentenza del Tribunale di Venezia**¹¹⁸, gli imputati ed il responsabile

¹¹⁸ Ufficio del giudice monocratico, Sez. penale 27 novembre 2002, n. 1286.

civile ENICHEM s.p.a. venivano condannati in solido tra loro al risarcimento in favore delle parti civili. Il giudice riteneva di quantificare complessivamente in **225.000 euro** il danno risarcibile, sulla base della comprovata alterazione dell'ambiente causata dalla fuoriuscita accidentale, da uno stabilimento ENICHEM, di rilevanti quantità di ammoniaca anidra, una sostanza altamente tossica. Il risarcimento veniva valutato in via equitativa tenendo conto dei parametri indicati dall'art. 18. La sentenza partiva dalla premessa che *“(...) non è possibile una precisa quantificazione del danno poiché l'evento ha assunto connotazioni tali che non è stato possibile il ripristino, né è stata possibile alcuna misurazione, in termini sia quantitativi che qualitativi, dell'alterazione o modificazione dell'ambiente (...)”*. Veniva, inoltre, constatato che: *“(...) anche a voler quantificare e **misurare** un valore d'uso, comunque poi rimane irrisolta la monetizzazione se il bene non ha un mercato. In tal senso, pur ponendosi un problema di inquadramento della natura del danno qui in esame (risarcitorio o sanzionatorio) quel che rileva è che i criteri indicati dall'art. 18 consentono di quantificare l'ammontare del danno che altrimenti rimarrebbe indeterminabile (...)”*. Sul primo criterio, **la gravità della colpa**, il giudice riportava delle considerazioni che non aiutano, però, a comprendere quale sia stato il contributo di questo parametro nella quantificazione del risarcimento. *“Colpa e danno possono non essere correlati, potendo la prima essere minima e massimo il secondo, e viceversa. Egualmente non c'è proporzione tra profitto conseguito dalla illecita condotta ed il danno ambientale derivatone, potendo un ingente danno essere la conseguenza di una negligenza finalizzata alla realizzazione di un modesto profitto. Il profilo sanzionatorio dei menzionati criteri è evidente, ma trattandosi di criteri equitativi per la **precisa** determinazione del danno appaiono ragionevoli poiché la base **approssimativa** del danno stesso segue le*

*ordinarie regole probatorie e la elasticità del **di più**, o del **di meno**, per la esatta determinazione si fonda sul grado di immeritevolezza della condotta in relazione a imprudenze e riprovevoli tornaconti". Il costo necessario per il ripristino veniva calcolato sulla base del valore di un'attività di ripristino ambientale "per depurare almeno l'acqua derivante dall'abbattimento dell'ammoniaca presso un impianto pubblico di depurazione". Tale valore, tuttavia, veniva considerato dal giudice come "parziale computo del danno" poiché l'intervento di depurazione, trattandosi di un intervento di emergenza, "non può considerarsi risolutivo di ogni problema, essendo certo che non consente l'abbattimento dell'intera quantità di ammoniaca presente in atmosfera". La parte più significativa della sentenza veniva dedicata al parametro del **profitto conseguito dal trasgressore**. Nel caso in esame il giudice riteneva che occorresse fare riferimento ai giorni necessari per la esecuzione dei lavori di sostituzione della valvola B, cioè "due giorni durante i quali i reparti non avrebbero potuto produrre in quanto sarebbe stata chiusa la linea spurghi ammoniacali". Veniva così calcolato il valore della produzione a cui l'impresa avrebbe dovuto rinunciare se avesse dato luogo all'intervento di manutenzione che avrebbe evitato il verificarsi dell'incidente. Il criterio applicato dal giudice veniva preferito e non identificato negli utili aziendali perché "se così non fosse, imprese in difficoltà o in uno stato di insolvenza sarebbero, in base al criterio del profitto del trasgressore, immuni da responsabilità per danno ambientale. Invero, nelle medesime condizioni sarebbero anche imprese floride in fase di crescita ma con notevole e fisiologico indebitamento verso banche che, quindi, potrebbero non avere utili di esercizio".*

A poco più di quindici anni dall'emanazione della legge nr. 349 del 1986, che ha introdotto nel nostro ordinamento la fattispecie del risarcimento del danno ambientale, si deve constatare la scarsa

applicazione della disciplina in esame. Occorre, dunque, interrogarsi sui motivi per i quali si è di fatto ignorato uno strumento normativo che il legislatore aveva approntato proprio ai fini di facilitare la quantificazione del danno ambientale e renderne più certo il risarcimento.

Il danno ambientale e la sua valutazione restano al centro del dibattito che fino ad oggi è stato assai vivace; e non potrebbe essere altrimenti, vista la rilevanza che l'interesse per l'ambiente riveste non solo per la comunità attuale, ma anche per le generazioni future.

CAPITOLO VI

LA DIRETTIVA COMUNITARIA NR. 2004/35/CE

6.1 Premessa; - 6.2 Il principio del “chi inquina paga”; - 6.3 La nuova definizione di danno ambientale; - 6.4 Il concetto di ambiente contenuto nella direttiva; - 6.5 Il concetto di prevenzione del danno; - 6.6 Le attività oggetto di danno ambientale; - 6.7 Poteri delle associazioni ambientaliste; - 6.8 Il risarcimento del danno; - 6.9 Le garanzie finanziarie; - 6.10 Il fondo di rotazione; - 6.11 La variabile ambientale nel rapporto banca – impresa; 6.12 Il ruolo della direttiva rispetto agli strumenti della responsabilità civile; 6.13 Riparazione del danno; 6.14 Individuazione dell’Autorità competente; 6.15 Analisi conclusiva.

6.1 Premessa

Come rilevato dalle Istituzioni Comunitarie già nel V Programma d’Azione¹¹⁹ in materia ambientale del 1993, la disciplina della responsabilità civile per danno ambientale può fungere da strumento economico per l’attuazione delle politiche ambientali: se la responsabilità è di tipo oggettivo (fondata sul solo nesso di causalità, senza necessità di provare dolo o colpa), può avere l’effetto di innalzare la soglia di attenzione e cautela da parte di chi gestisce o esercita attività che presentano un rischio per l’ambiente, favorendo gli

¹¹⁹ Risoluzione del Consiglio delle comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 1° febbraio 1993 in G.U.C.E. nr. C138 del 17 maggio 1993. Al capitolo 7 si afferma che “l’imputazione di responsabilità civile sarà l’ultima arma cui ricorrere per punire il saccheggio dell’ambiente” e che essa “costituirà un chiarissimo incentivo economico per la gestione e il controllo dei rischi, dell’inquinamento e dei rifiuti in accordo con l’obiettivo di prevenire l’inquinamento alla fonte”. 81

investimenti in misure di prevenzione e contenimento delle emissioni inquinanti.

A seguito del V Programma d'azione, l'evoluzione è stata lenta, ma univoca¹²⁰.

La Commissione UE ha, di recente, proposto una direttiva “*sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*”, confermando, come principio regolatore, il criterio della responsabilità oggettiva, quanto meno in riferimento all'esercizio di attività intrinsecamente pericolose per l'ambiente.

¹²⁰ Infatti si sono succeduti, in tempi diversi:

- il Libro Verde del maggio 1993 (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale: *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente*, COM 47 del 14 maggio 1993), in cui la Commissione Europea riproponeva il principio del “*chi inquina paga*”, ma con un significato allargato poiché la responsabilità civile diveniva il mezzo per obbligare coloro che causavano l'inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente. Inoltre veniva risaltato uno degli aspetti essenziali per il futuro dell'ambiente, e cioè quello della funzione preventiva della responsabilità civile, secondo la quale l'imputazione dei costi della lotta contro l'inquinamento li incitava a ridurre l'inquinamento stesso ed a ricercare prodotti e tecniche meno inquinanti;
- la Convenzione di Lugano del Consiglio d'Europa del giugno 1993 (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente, nota come convenzione di Lugano del 21-22 giugno 1993, e considerato il primo strumento internazionale che tentava di regolare in maniera uniforme e completa la complessa materia), in cui il Consiglio definiva il danno all'ambiente come il suo deterioramento, nella misura in cui questo non fosse considerato danno alle cose od alle persone, se ed in quanto tale deterioramento causasse una perdita di guadagno. Il danno diretto all'ambiente, invece, consisteva nel costo delle misure preventive e di rimessa in pristino adottate per contenere, minimizzare o ripristinare la situazione antecedente l'illecito, non suscettibile di valutazione economica. Veniva, inoltre, predisposta anche una clausola di responsabilità oggettiva a carico di chi esercitava il controllo effettivo sull'attività pericolosa;
- il Libro Bianco del 9 febbraio 2000 (Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente), in cui la Commissione approntava una forma di tutela che, prendendo spunto dalle diversità registrate nei sistemi al livello nazionale, intendeva proporre un regime di responsabilità ampio, in grado di coprire sia i danni tradizionali sia i danni all'ambiente. Secondo il sistema delineato, il termine danno ambientale doveva essere impiegato in due specifiche accezioni: a) danno alla biodiversità e b) danno sotto forma di contaminazione dei siti. In tale lavoro la Commissione riteneva, altresì, che, per un approccio coerente alla problematica degli incidenti industriali potenzialmente inquinanti, fosse importante includere, nel sistema di responsabilità delineato a livello europeo, anche il danno tradizionale, come danno alle persone o cose, ove causato da attività pericolose previste nel Libro stesso.

Il 21 aprile 2004 è stata emanata la direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Gli Stati membri dovranno adottare, entro il 30 aprile 2007, tutti i provvedimenti normativi che scaturiscono dai principi che la direttiva sancisce. Riguardo poi all'applicazione, l'articolo 17 stabilisce già che le disposizioni contenute nella direttiva non si applicheranno al danno causato da emissione, evento o incidente verificatosi prima del 30/04/2007.

La direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo è stata adottata considerando la problematica della perdita della biodiversità nonché l'esistenza nella Comunità di molti siti contaminati che comportano rischi significativi per la salute. **La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale “contribuiscono a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato”.** Dovrebbero, in particolare, essere attuate applicando il principio “*chi inquina paga*”, stabilito nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, e coerentemente con il principio sovranazionale dello sviluppo sostenibile.

Il nuovo testo comunitario è destinato a modificare il quadro normativo e la prassi italiana in materia: non per le novità che il testo porta poiché ha poco di innovativo, ma perché fornisce l'occasione al legislatore nazionale di rivisitare l'intera materia e dare un quadro univoco, agli operatori del settore, comprensivo sia delle normative che si sono via via succedute sia delle ricostruzioni giurisprudenziali¹²¹.

¹²¹ Il nostro art. 18 della legge 349/86 (norma attuale di riferimento per la risarcibilità del danno ambientale), infatti, è imperniato, per giurisprudenza e dottrina maggioritarie, sulla funzione punitiva parapenale espressa dai parametri equitativi (gravità della colpa, costo del ripristino e profitto tratto dal trasgressore): ciò implica e presuppone, al contrario di quanto previsto dalla responsabilità oggettiva di matrice comunitaria, il dolo o la colpa del comportamento che ha causato il pregiudizio all'ambiente. L'evoluzione comunitaria impone, invece, di recuperare la dimensione anche non colpevole della responsabilità ambientale e di concentrare l'attenzione anche sui criteri del ripristino e della riparazione compensativa per equivalente, già previsti dal citato art. 18, in via prioritaria rispetto al criterio equitativo. 83

Come già sopra riferito, da un sommario raffronto, che chiunque può operare, si può verificare che le nozioni di “ambiente” e “danno ambientale” sono molto più ampie nell’ordinamento italiano rispetto a quelle contenute nella direttiva. Questa, però, non si propone l’obiettivo di abbassare il livello di guardia dei singoli paesi, bensì di offrire un livello minimo di tutela ambientale, in modo che le legislazioni statali non si attestino su livelli ancor più bassi di difesa dell’ambiente. Infatti sono fatte salve le misure più restrittive che i singoli Stati hanno introdotto nei propri ordinamenti. Per tale ragione è stato introdotto dalla direttiva l’articolo 16¹²², deputato a chiarire appunto tale assunto. A tal proposito e così come di seguito sarà chiaramente esposto, sono normati più argomenti nella direttiva che assolutamente non innovano né forniscono principi evolutivi della disciplina in vigore.

6.2 Il principio del “chi inquina paga”

La direttiva, basata sul principio del “*chi inquina paga*”¹²³, **ha l’obiettivo di definire un comune approccio tra gli Stati che, ad oggi, hanno disciplinato tale materia in modo assai differente e di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del**

¹²² Cfr., articolo 16 della direttiva: **Relazione con il diritto nazionale**

1. *La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l’individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l’individuazione di altri soggetti responsabili.*

2. *La presente direttiva non preclude l’adozione da parte degli Stati membri di idonee misure, come il divieto di doppio recupero, quando un doppio recupero dei costi potrebbe verificarsi come conseguenza di un’azione concorrente da parte di un’autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.*

¹²³ Principio che è via via assunto a rango costitutivo fino ad essere inserito nell’articolo 174 del Trattato CE, come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione, secondo un preciso ordine di priorità logica e cronologica. Il principio è stato formulato per la prima volta nella OECD *Recommendation of the council* n. C (72) 128, 26 maggio 1972: *Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies* ed è stato successivamente ripreso al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del giugno 1972. 84

danno ambientale a costi ragionevoli per la società. Viene, quindi, riconosciuta alla responsabilità civile il ruolo di strumento efficace nelle politiche ambientali, allorché:

- a) gli inquinatori siano soggetti identificabili;
- b) il danno sia concreto e quantificabile;
- c) l'accertamento del nesso causale sia fattibile¹²⁴.

La nuova direttiva costituisce, quindi, un'ottima occasione per il legislatore per cercare di dare una linea unitaria al tema della risarcibilità ambientale che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 349/1986, è andata via via ingarbugliandosi sia a causa delle ricostruzioni giurisprudenziali, le quali hanno esteso il loro "momento creativo" anche oltre il dettame legislativo, sia a causa dell'entrata in vigore di norme specifiche in tema di tutela delle acque¹²⁵ ed in tema di gestione di rifiuti¹²⁶.

¹²⁴ Cfr., 13° considerando della direttiva che cita testualmente: *A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.*

¹²⁵ Cfr., art. 58 del D.L.vo 152/99 che cita testualmente:

Danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.

1. Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del *decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*.

2. Ai sensi dell'articolo 18 della *legge 8 luglio 1986, n. 349*, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1.

3. Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire, per un giorno di pena detentiva. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'ambiente. Gli enti di cui all'art. 85

La procedura di bonifica, conseguente al danno ambientale causato, prevista dall'art. 58 del D.L.vo nr. 152/99 (denominato per semplicità “*decreto acque*”), detta una condizione di applicabilità preliminare totalmente opposta a quella della omonima prevista dall'art. 17 del D.L.vo nr. 22/97, giacché non è affatto previsto il caso dell'evento “*accidentale*”. La bonifica prevista dall'articolo 58, D.L.vo n. 152/99 pretende che il soggetto, tenuto ad attuare la procedura, abbia posto in essere un “*comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto*” richiedendosi, inoltre, la condizione concorrente che tale comportamento abbia anche provocato “*un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali*” o che, comunque, abbia determinato “*un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale*”. Soltanto se concorrono queste due condizioni (soggettiva ed oggettiva) scatterà la bonifica del decreto acque. E' necessario, quindi, accertare e verificare che il soggetto, titolare e autore del fatto, abbia avuto un comportamento omissivo o commissivo, violando una o più precise disposizioni normative del decreto stesso. Naturalmente deve sussistere una verifica di tipo giurisdizionale penale e/o di contenzioso amministrativo (secondo la natura della infrazione) che attesti in via definitiva ed inappellabile che, effettivamente, quel soggetto abbia ufficialmente posto in essere detto comportamento. Detta verifica, come è logico, sarà basata anche e soprattutto sulla valutazione degli elementi soggettivi del dolo e della colpa, con la conseguente procedura che potrà scattare, a livello impositivo, soltanto dopo una sentenza penale e/o un proc. amministrativo concluso. Il reato di violazione dell'obbligo di bonifica

comma 1 dell'articolo 56 danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente al fine del recupero del danno ambientale.

4. Chi non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 1, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni.

¹²⁶ Art. 17 del D.L.vo 22/97: **Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.**

L'articolo 17 è stato poi regolamentato dal D.M. 471/99.

86

è previsto dall'art. 58/ 4° comma del decreto 152/99 e la condotta si sostanzia nell'inottemperanza dell'obbligo di procedere, a proprie spese, agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno o il pericolo di inquinamento.

La procedura per la bonifica dei siti inquinati, prevista dall'art. 17 del D.L.vo 22/97 (comunemente denominato decreto Ronchi dal nome del Ministro titolare del dicastero dell'Ambiente all'epoca dell'emanazione), consegue soltanto al fatto (grave) di un inquinamento dei siti (accidentale, doloso o colposo). Quindi emerge qui anche l'elemento dell'accidentalità non prevista dal decreto acque. L'evento deve aver cagionato il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione di suoli/acque o causato il pericolo del superamento. Dunque non ogni caso di inquinamento da rifiuti in generale fa scattare la procedura specifica per la bonifica dei siti ex art. 17 ma soltanto quei fatti (gravi) che determinano il superamento (o pericolo di superamento) di tali limiti selettivi e particolari.

Con l'introduzione del principio comunitario, gli Stati vengono obbligati a prevedere forme di tutela dell'ambiente che, per un verso, introducono limiti al consumo dello stesso e, per altro verso, garanzie di effettività dei limiti imposti, in modo da disincentivare – anche sul piano economico – la spinta ad una fruizione ambientale eccedente la tollerabilità stabilita. La tematica dello “sviluppo sostenibile” rappresenta la traduzione delle esigenze di tutela ambientale che il principio di diritto internazionale impone ormai alla comunità degli Stati¹²⁷.

¹²⁷ Alla conferenza di Rio de Janeiro del 1992 è emersa la necessità di usare alcuni indicatori a supporto delle politiche decisionali degli Stati nazionali nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Gli indicatori permettono: a) ridurre il numero di misure a parametri da usare per la presentazione di un fenomeno, mostrando in maniera semplice aspetti complessi della realtà senza perdersi, nell'aggregazione, troppo nel dettaglio; b) semplificare il processo di comunicazione (In una raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 1998 sull'informazione ambientale si invitavano i Pa~~87~~

Tale situazione, comunque, potrebbe essere destinata a cambiare attraverso il recepimento della nuova direttiva comunitaria che, in aderenza col disposto dell'art. 18 della Legge nr. 349/1986, sembra individuare una forma di responsabilità per danno legata alla valutazione del dolo o della colpa dell'agente. Infatti già al considerando nr. 20 afferma che *“Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi”*, per poi stabilire al comma 5 dell'articolo 4, relativo alle Eccezioni, che *“(...) La presente direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori”*.

6.3 La nuova definizione di danno ambientale

La direttiva, tra le varie definizioni, fornisce quella di *“danno”*, indicato come *“un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”*, e disciplina sia il danno ambientale causato da un'attività professionale inclusa

membri a sviluppare e usare indicatori per misurare la performance ambientale stabilendo *“meccanismi efficaci per informare il pubblico, i decisori politici e le autorità sui problemi ambientali e di sviluppo sostenibile”*). 88

nell'elenco dell'Allegato III, che il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, causato da una delle attività professionali non indicate nel suddetto allegato ed a **qualsiasi “minaccia imminente” di tale danno, a seguito di una di queste attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.**

In materia di danno ambientale, il regime giuridico vigente nel nostro ordinamento è, come detto, quello che ha come riferimento la L. 349/86. E' sopravvissuta alla emanazione ad hoc citata la normativa preesistente di natura codicistica, e la compresenza di queste due diverse normative in tema di responsabilità civile per danno ambientale ha dato luogo, in questi anni, a non sempre facili problemi di coordinamento, affrontati dalla giurisprudenza in svariate circostanze ed in special modo nell'ultimo periodo, ma mai risolti o saputi risolvere dal legislatore. La Costituzione Italiana ed il codice civile non contengono norme dirette ad affrontare il valore costituzionale della Tutela dell'Ambiente, né espressamente applicabili alla materia del danno ambientale. Ma, soprattutto attraverso le disposizioni dettate dall'articolo 844 sulle immissioni¹²⁸ e l'articolo 2043 segg. in materia di illecito extra-contrattuale¹²⁹, del codice civile, la giurisprudenza ha fatto breccia, offrendo precisi e validi riferimenti e ricostruzioni in base alla normativa esistente, ampliandone i campi di applicazione.

Come “operatore” viene definito: *una qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso*

¹²⁸ Utilizzato soprattutto in chiave inibitoria per ottenere la cessazione delle immissioni nell'ambiente, in grado di arrecare danno alla salute.

¹²⁹ Utilizzato, invece, per garantire la risarcibilità dei danni causati alle persone ed alle cose, in conseguenza delle immissioni nell'ambiente. A tal proposito si veda: B. POZZO, *Il danno ambientale*, Milano Giuffrè editore, 1998, pagg. 8-11; R. SIMONE, *Immissioni, salute, ambiente: il tramonto della logica dominicale*, nota a Tribunale di Biella, 22 aprile 1989, in *Foro Italiano*, 1990 pagg. 3304-3311. 89

o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima.

A differenza di quanto precedentemente ipotizzato dal Libro Bianco, la direttiva non prende in considerazione il c.d. danno tradizionale¹³⁰, ossia il danno a cose o persone¹³¹. L'articolo 3, terzo comma, stabilisce infatti che non è conferito ai privati il diritto ad essere indennizzati a seguito di un danno ambientale o di un pericolo imminente di tale danno¹³². Tale pericolo imminente di danno viene definito come il “(...) rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo (...)”.

6.4 Il concetto di ambiente contenuto nella direttiva

E' importante considerare anche il grande trapasso culturale che porta il concetto di ambiente passato da una concezione di bene collettivo, suscettibile di appropriazione indifferenziata ad opera di qualunque soggetto e di consumo senza alcun limite, ad una prospettiva di gestione economica dello stesso bene, fondata sul presupposto di una sua non illimitata disponibilità che impone regole rigorose per garantirne qualità e conservazione nel tempo.

La riflessione giuridica sul “bene ambiente” e sul suo inquadramento giuridico nasce a seguito di una precisa valutazione economica che prende atto dell'estinguibilità e della limitatezza delle matrici ambientali e delle risorse naturali che, quindi, non sono prive di valore

¹³⁰ Cfr. 11° considerando propedeutico alla direttiva che cita testualmente: *La presente direttiva si prefigge di prevenire e riparare il danno ambientale e non riguarda i diritti a risarcimento del danno tradizionale riconosciuti dai pertinenti accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile.*

¹³¹ Si veda Libro Bianco al punto 4.2.

¹³² Cfr., art. 3, comma 3 che cita testualmente: *Ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno.* 90

economico, anche in ragione dell'incidenza dei relativi costi sui conti delle imprese.

La nozione italiana di ambiente, giuridicamente e costituzionalmente tutelato, è molto diversa da quella naturalistica cui siamo culturalmente abituati, intesa, cioè, come semplice sommatoria delle risorse naturali, di habitat e di specie protette.

La nozione di ambiente, intesa nel nostro ordinamento, quanto quella del danno ambientale, sono sicuramente più ampie rispetto a quelle contenute nella direttiva. Questa delimita il bene ambiente alle seguenti fattispecie:

- 1) **alle specie e agli habitat naturali protetti**, identificate nelle
 - a) specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 9/409/CEE o elencate negli allegati II e IV della direttiva 92/43/CEE;
 - b) habitat delle specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate nell'allegato II della direttiva 92/43/CEE, e gli habitat naturali elencati nell'allegato I della direttiva 92/43/CEE nonché i siti di riproduzione e i luoghi di riposo delle specie elencate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CEE;
 - c) qualora uno Stato membro lo decida, gli habitat o le specie non elencati in tali allegati che lo Stato membro designa per fini equivalenti a quelli di tali direttive;
- 2) **le acque**, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, a eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7 della direttiva;
- 3) **il terreno**, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a

seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo.

In questo consiste il passo indietro compiuto dalla direttiva rispetto all'ordinamento nazionale e rispetto anche alle considerazioni degli studiosi (DENISON e JUSTER per esempio) che lo considerano come l'insieme di tutti gli aspetti umani, politici e fisici di una società.

6.5 Il concetto di prevenzione del danno

Il concetto di prevenzione del danno ambientale assume un rilievo preminente nell'ambito della direttiva considerata. Già in sede di proposta di direttiva si propose il potenziamento della struttura della prevenzione del danno, stabilendo delle misure specifiche anche in caso di “*pericolo imminente*” di danno ambientale. Tali proposte venivano interamente recepite dalla direttiva e, in tale contesto venutosi a creare, la prevenzione implica che l'Autorità chieda all'operatore di adottare tutte le misure di prevenzione del caso o, in caso di inadempienza dell'operatore, prendere essa stessa le misure preventive ritenute idonee.

Le “*misure di prevenzione*” sono quelle prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno.

Finora si è parlato di danno generico. Ma a quali fattispecie specifiche di danno si applica? Ai sensi della direttiva in esame, il suo campo di applicazione è:

- a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, così come disciplinati dalle Direttive 92/43/CEE¹³³ e 79/409/CEE¹³⁴. Il danno

¹³³ Direttiva del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e delle faune selvatiche. 92

- alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende, però, gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti;
- b) danno alle acque, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, così come definito dalla Direttiva 2000/60/CE;
- c) danno al terreno, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi.

Occorre, inoltre, sottolineare che il danno preso in considerazione dalla direttiva prevede anche quello causato da elementi aerodispersi, ma nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti¹³⁵. Non si applica, invece, per espressa disposizione, ai:

- danni causati da inquinamenti di carattere diffuso, a meno che non sia accertabile il nesso di causalità tra il danno e le attività dei singoli operatori (mettere nota su quale articolo lo prevede);
- ai danni ambientali causati da conflitti armati, ostilità, guerra civile ecc.;
- ai danni causati da fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile;

¹³⁴ Direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

¹³⁵ Cfr., 4° considerando della direttiva che cita testualmente: *Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti.* 93

- ai danni ambientale/minaccia a seguito di un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito di applicazione di alcune Convenzioni internazionali¹³⁶.

6.6 Le attività oggetto di danno ambientale

Non tutte le attività che producono immissioni nocive per l'ambiente incorrono nelle responsabilità stabilite dal nuovo quadro normativo, che intende, invece, selezionare determinate attività che, per le loro qualità intrinseche di pericolosità per l'ambiente, siano già state oggetto di disciplina da parte del legislatore comunitario. Tale individuazione delle attività che incorrono nelle responsabilità fa fare un salto a ritroso rispetto alla normativa nazionale vigente. Infatti, mentre nella Legge 349/86 venivano individuate in tutte quelle poste in essere in **violazione di leggi o regolamenti**, nella direttiva vengono individuate le c.d. **“attività professionali”** da intendere **qualsiasi attività svolta nell'ambito di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale¹³⁷, specificamente elencate nell'allegato III, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro.**

¹³⁶ Cfr., allegato 5 della direttiva relativo ai più importanti accordi internazionali in materia nucleare:

- a) *Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e convenzione complementare di Bruxelles del 31 gennaio 1963;*
- b) *Convenzione di Vienna del 21 maggio 1963 sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari;*
- c) *Convenzione di Vienna del 12 settembre 1997 sull'indennizzo complementare per danno nucleare;*
- d) *Protocollo congiunto del 21 settembre 1988 relativo all'applicazione della convenzione di Vienna e della convenzione di Parigi;*
- e) *Convenzione di Bruxelles del 17 dicembre 1971 relativa alla responsabilità civile derivante dal trasporto marittimo di sostanze nucleari.*

¹³⁷ Cfr., Art. 2 comma 7° che cita testualmente: **“Attività professionale”**: *qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro;* 94

Quindi, le attività assoggettate al regime della futura direttiva sono quelle “*professionali*”, il cui svolgimento comporta un rischio potenziale o reale per la salute umana e per l’ambiente¹³⁸.

Il primo comma dell’articolo 3 parla di danno causato da una delle attività professionali elencate nell’allegato III, senza fare riferimento alla necessità della presenza dei criteri di dolo o colpa. Solo nel caso di danno alla biodiversità la direttiva richiede che la responsabilità sia estesa a qualsiasi attività professionale, anche a quelle non previste dall’allegato III, purché se ne dimostri la presenza degli elementi soggettivi del reato del dolo o della colpa¹³⁹. Vi è anche il caso in cui l’operatore non sostenga i costi di eventuali danni causati all’ambiente: ciò accade quando ci si trova dinanzi a:

- un danno causato da emissioni o eventi preventivamente autorizzati dall’Autorità competente;
- la sua dannosità non era nota nel momento in cui l’autorizzazione era stata concessa¹⁴⁰;
- si accerta l’assenza di un comportamento doloso o colposo, da parte dell’operatore, nello specifico evento verificatosi.

A tal proposito, comunque, si ritiene che, nel momento in cui sarà accolta nel nostro ordinamento la direttiva, il legislatore faccia

¹³⁸ Cfr., 8° considerando della direttiva, che cita testualmente: *La presente direttiva dovrebbe applicarsi, con riferimento al danno ambientale, alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l’ambiente. In linea di principio, tali attività dovrebbero essere individuate con riferimento alla normativa comunitaria pertinente che prevede requisiti normativi in relazione a certe attività o pratiche che si considera presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l’ambiente.*

¹³⁹ Cfr., Art. 3, comma 1, lett. b) che cita testualmente: *al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell’operatore.*

¹⁴⁰ Cfr., 20° considerando della direttiva che cita testualmente: *Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell’operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.* 95

chiarezza tra la normativa esistente (Legge nr. 349/86) e le ricostruzioni giurisprudenziali intervenute, nelle loro rare espressioni, in questi venti anni di pronunzie. Infatti mentre l'articolo 18 della normativa citata prevede il dolo e la colpa quali criteri di imputazione del danno, la giurisprudenza ha ritenuto applicabili congiuntamente anche gli artt. 2043 e 2050 c.c., stabilendo una sorta di responsabilità oggettiva per coloro che pongono in essere attività inquinanti considerate pericolose ai sensi del vigente codice civile¹⁴¹.

6.7 Poteri delle associazioni ambientaliste

Altro punto nodale, circoscritto e limitato della nuova direttiva, rispetto alla normativa nazionale vigente, è costituito dalla legittimazione processuale attiva in giudizio. Come riferito nel precedente capitolo III, la Legge nr. 349/86, modificata poi dalla Legge nr. 265/1999 e dal D.L.vo 267/00¹⁴², prevedeva la possibilità, per le associazioni ambientaliste riconosciute, di sostituirsi all'inerzia degli Enti locali legittimati, proponendo al giudice competente le azioni di risarcimento ordinarie conseguenti ad un danno ambientale verificatosi. Ciò poiché è il danno ambientale, potenziale o verificato, l'oggetto principe delle loro azioni, ed è in relazione a questa problematica ed al ruolo che svolgono per la prevenzione e repressione delle condotte lesive dell'ambiente che si vedevano riconosciute particolari prerogative nell'ambito della comunità. Il giudice, nell'eventualità di pronunzia favorevole agli attori, liquidava il corrispettivo del danno ambientale in

¹⁴¹ Sentenza nr. 9211 del 01/09/1995, sezione I civile, pubblicata sul sito internet www.vevtrina.ilsole24ore.com/

¹⁴² L'articolo 8, comma 3°, del decreto (Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali), prevede che *le associazioni di protezione ambientale riconosciute possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettano al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'Ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione.* 96

favore dell'Ente sostituito, provvedendo anche alla liquidazione delle spese processuali in favore o a carico dell'associazione. Quindi, in poche parole, le associazioni ambientaliste potevano adire direttamente l'A.G. competente.

La direttiva prende in esame le associazioni ambientaliste al punto (25) dei considerando introduttivi ed agli articoli 12 e 13 della stessa, non prevedendo la possibilità di adire direttamente l'A.G.: ed è appunto per tale ragione che la sua applicazione, conforme ai principi enunciati, porterebbe ad un passo indietro rispetto alla normativa nazionale.

Il considerando (25) della direttiva¹⁴³ afferma che tutti i soggetti danneggiati o suscettibili di essere pregiudicati da un danno all'ambiente dovrebbero essere dotati di legittimazione ad agire; riconosce però la protezione dell'ambiente come un interesse diffuso a cui non sempre il singolo sa far fronte con la propria azione, per cui si è ritenuto di attribuire alle associazioni attive nel settore della tutela ambientale la possibilità di operare in maniera adeguata al perseguimento di tali finalità.

Nel nuovo procedimento è stabilito che persone fisiche o giuridiche che:

- sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale;
- vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno¹⁴⁴;
- facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

¹⁴³ Cfr., considerando 25 della direttiva che cita testualmente: *Le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità a organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva.*

¹⁴⁴ Le associazioni ambientaliste riconosciute sono legittimate ai sensi di tale punto. 97

sono legittimate a presentare all'Autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'Autorità competente di intervenire a norma della direttiva. **La differenza sta appunto in questo, nel procedimento amministrativo propedeutico ad una (eventuale) legittimazione ad agire da parte dell'Autorità competente. Infatti questa, una volta ricevuta la richiesta di azione corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti, e ritenuta verosimile l'esistenza di un caso di danno ambientale verificatosi, dà la possibilità all'operatore coinvolto di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione presentata. Ottenuto ciò e ritenuto sufficientemente esaustivo l'accertamento effettuato, l'Autorità competente ha la facoltà di decidere se agire in giudizio oppure no, informando tempestivamente i soggetti intervenuti delle decisioni adottate**¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr., Articoli 11 e 12 della direttiva, che citano testualmente:

Articolo 11

Autorità competente

1. *Gli Stati membri designano l'autorità competente o le autorità competenti ai fini dell'esecuzione dei compiti previsti dalla presente direttiva.*
2. *Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II. A tal fine, l'Autorità competente è legittimata a chiedere all'operatore interessato di effettuare la propria valutazione e di fornire tutte le informazioni e i dati necessari.*
3. *Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.*
4. *Le decisioni adottate ai sensi della presente direttiva che impongono misure di prevenzione o di riparazione sono motivate con precisione. Tali decisioni sono notificate senza indugio all'operatore interessato, il quale è contestualmente informato dei mezzi di ricorso di cui dispone secondo la legge vigente dello Stato membro in questione, nonché dei termini relativi a detti ricorsi.*

Articolo 12

Richiesta di azione

1. *Persone fisiche o giuridiche:*
 - a) *che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o*
 - b) *che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa,*
 - c) *che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto, sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza* 98

Viene, inoltre, previsto che le decisioni dell'Autorità competente possano essere sottoposte a procedure di riesame¹⁴⁶, da parte dei soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 12, dinanzi ad un tribunale, al fine di valutare la legittimità della procedura seguita ed il merito della decisione adottata, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente.

E' fondamentale sottolineare come, dal combinato disposto dei commi 2° e 3° dell'articolo 12 della direttiva, le richieste di azione debbano essere corredate da informazioni pertinenti che "mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale". Questa è una scelta ben precisa del legislatore di non legittimare i casi di minaccia imminente di danno ambientale, palesato nel comma 5° dell'articolo 12¹⁴⁷. Questa falla nel sistema della legittimazione alla richiesta di intervento in sede amministrativa, con

chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva. Gli elementi costitutivi dell'«interesse sufficiente» e della «violazione di un diritto» sono determinati dagli Stati membri. A tal fine, l'interesse di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale è considerato sufficiente ai fini della lettera b). Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti che possono subire violazioni ai sensi della lettera c).

2. *La richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione.*
3. *L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate.*
4. *Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al paragrafo 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione.*
5. *Gli Stati membri possono decidere di non applicare i paragrafi 1 e 4 ai casi di minaccia imminente di danno.*

¹⁴⁶ Cfr., Articolo 13 della direttiva, che cita testualmente: **Procedure di riesame**

1. *Le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva.*
2. *La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e quelle che consentono l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative.*

¹⁴⁷ Cfr., cita testualmente: *Gli Stati membri possono decidere di non applicare i paragrafi 1 e 4 ai casi di minaccia imminente di danno.*

correlato obbligo di risposta dell'Autorità competente, conduce a legittimare sul piano nazionale preclusioni all'intervento delle associazioni prima che si verifichi un danno ambientale, rischiando di vanificare l'attività preventiva svolta dalle associazioni, probabilmente dettata da un proposito deflattivo di contenzioso. E' dunque evidente che, a fronte di una legittima richiesta di azione da parte delle associazioni, le Autorità abbiano il dovere di prendere in considerazione le osservazioni e fornire risposte adeguate solo nei casi in cui il danno è attuale ed esistente, omettendo di prendere in considerazione le richieste di intervento delle associazioni in caso di mera minaccia del danno.

L'inversione di tendenza, rispetto al recente passato, può essere anche stata indotta dalla scarsa iniziativa, di adire le AA.GG., che tali associazioni hanno avuto. Uno studio commissionato dalla Comunità Europea¹⁴⁸, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2001, ha consentito di circoscrivere a circa un centinaio di casi per Stato membro le azioni intraprese dalle associazioni, con uniche eccezioni della Danimarca (4 azioni intraprese nel quinquennio) e dei Paesi Bassi (circa 4000 azioni intraprese).

6.8 Il risarcimento del danno

Il risarcimento in senso stretto risulta essere fuori dal campo della direttiva, poiché è chiara l'intenzione del legislatore comunitario di escludere dal novero degli interventi, richiesti in base alla direttiva, ogni corresponsione di denaro ed ogni forma di risarcimento pecuniario per equivalente. Così, ad esempio, nell'Allegato II espressamente e ripetutamente si precisa che le misure di riparazione compensativa non debbono consistere in una *“compensazione*

¹⁴⁸ Documento classificato ENVA3/ETU/2002/2003, a cui hanno partecipato rappresentanze di ogni Stato membro. 100

finanziaria al pubblico”. Ciò, però, non significa affatto che la direttiva intenda, in assoluto, escludere una diversa risarcibilità, ad opera di più rigorose e complete legislazioni statali, di quelle stesse categorie di danno ambientale ritenute non suscettibili di riparazione.

La responsabilità civile del trasgressore permetterebbe, poi, di vedere risarciti non solo i danni ambientali non suscettibili di riparazione in forma specifica ma anche quelle perdite che la collettività comunque subisce in presenza di qualsiasi danno ambientale (cioè la temporanea perdita di qualità e di integra fruibilità dell'ambiente danneggiato), anche nei casi in cui sia, in ipotesi, possibile riportare l'ambiente nelle condizioni più simili a quelle antecedenti alla condotta illecita posta in essere.

La direttiva offre, quindi, la possibilità di poter definire le cosiddette “*condizioni originarie*”, ovvero le condizioni in cui l'ambiente danneggiato si trovava al momento in cui veniva procurato il danno alle risorse naturali, nonché la situazione dei servizi che sarebbero esistiti se non si fosse verificato il danno ambientale: il tutto stimato sulla base delle migliori informazioni possibili raccolte. Inoltre vengono anche definite le modalità di “*ripristino*”, compreso il “*ripristino naturale*”: nel caso dell'acqua, delle specie e degli habitat naturali protetti, il ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e, nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana.

Naturalmente per attuare i ripristini di ambienti danneggiati, è necessario sopportare dei costi, i quali costi sono quelli giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace della direttiva, compresi i costi per valutare il danno ambientale, una minaccia imminente di tale danno e gli interventi alternativi, le spese amministrative, legali e di applicazione, i costi di raccolta dei dati e altri costi generali, nonché i costi di controllo e sorveglianza.

La direttiva prevede anche che, a sopportare i costi necessari per la riparazione dell'ambiente danneggiato, in base al principio del “chi inquina paga”, vi provveda l'operatore stabilendo, inoltre, che, in caso di sua inerzia, l'Autorità competente vi si sostituisca, recuperando i costi attraverso idonee garanzie reali o finanziarie¹⁴⁹.

6.9 Le garanzie finanziarie

Un ruolo centrale, nell'ambito delle garanzie finanziarie, sono destinate ad assolvere le compagnie assicurative, anche a causa dell'evoluzione continua della normativa in campo ambientale che, sempre più spesso,

¹⁴⁹ Cfr, art. 8 della direttiva che cita testualmente: **Costi di prevenzione e di riparazione**

1. *L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.*
2. *Fatti salvi i paragrafi 3 e 4, l'autorità competente recupera, tra l'altro attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia di danno i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione o di riparazione adottate a norma della presente direttiva. Tuttavia, l'autorità competente ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato.*
3. *Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:*
 - a) *è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o*
 - b) *è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore. In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.*
4. *Gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla presente direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da:*
 - a) *un'emissione o un evento espressamente autorizzati da un'autorizzazione conferita o concessa ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità di cui all'allegato III, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità delle condizioni ivi previste;*
 - b) *un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.*
5. *Le misure adottate dall'autorità competente conformemente all'articolo 5, paragrafi 3 e 4 e all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 lasciano impregiudicata la responsabilità dell'operatore interessato a norma della presente direttiva e l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato.*

prescrive soluzioni a problematiche che contengono la necessità di idonee garanzie finanziarie atte a scongiurare il porre in essere di fenomeni di inquinamenti, senza che siano seguiti da opere di bonifica. A tal proposito, e soprattutto nell'ambito della Regione Emilia Romagna, ogni qualvolta la Provincia competente emette un provvedimento autorizzativo per un nuovo impianto di smaltimento o recupero rifiuti prevede, come specifica prescrizione autorizzativa (la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione è sanzionata penalmente ai sensi dell'articolo 51, commi 1° e 4° del D.L.vo 22/97), il dotarsi da parte della società richiedente, di idonea copertura assicurativa, fissandone l'importo assicurato. Tale copertura è esigibile da parte dell'Autorità autorizzativa, poiché posta a garanzia di eventuali danni causati dall'attività espletata all'ambiente circostante.

Ritornando alla direttiva, di non facile decifrazione è l'articolo 14¹⁵⁰, in cui si raccomanda agli Stati membri di incoraggiare lo sviluppo di mercati e garanzie finanziarie che possano rendere effettivo il principio "chi inquina paga", senza fornire utili indicazioni circa il come correlare al meglio il principio citato con l'istituto della garanzia finanziaria. La natura delle garanzie finanziarie viene meglio precisata nel 2° comma del medesimo articolo, ove viene posto al 30 aprile 2010 il termine entro il quale la Commissione dovrà presentare al Parlamento una relazione sulla efficacia della direttiva ai fini del raggiungimento

¹⁵⁰ Cfr., art. 14 della direttiva che cita testualmente: **Garanzia finanziaria**

1. Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva.

2. Anteriormente al 30 aprile 2010 la Commissione presenta una relazione in merito all'efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione dei danni ambientali e in merito alla disponibilità a costi ragionevoli e alle condizioni di assicurazione e di altri tipi di garanzia finanziaria per le attività contemplate dall'allegato III. La relazione esamina anche relativamente alla garanzia finanziaria i seguenti aspetti: un approccio graduale, un massimale per la garanzia finanziaria e l'esclusione di attività a basso rischio. Alla luce di tale relazione e di una valutazione approfondita dell'impatto, che include un'analisi costi/benefici, la Commissione presenta, se del caso, proposte per un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria armonizzata.

degli obiettivi di riparazione dei danni ambientali, dopo avere raccolto i risultati raggiunti dai singoli Stati membri. Questi, nella relazione, dovranno anche riferire sulla effettiva disponibilità, a costi ragionevoli, di coperture assicurative o di altre forme di garanzia finanziaria, in risposta alla domanda proveniente da operatori a più alto rischio, cioè quelli elencati nell'allegato alla direttiva.

Dal punto di vista assicurativo possono essere ravvisate, dalla lettura del testo, tre distinte problematiche: quella del danno alla biodiversità, del danno alle acque ed infine del danno al suolo. Per ognuno vengono forniti precetti di carattere generale, da implementare con norme nazionali. Per quanto riguarda il danno alla biodiversità ed alle acque non si hanno, allo stato, parametri certi che consentano di individuare l'evento assicurato ed i danni che da esso derivano, presupposto indispensabile al fine della valutazione e quantificazione del rischio da assicurare. Per quanto riguarda, invece, il danno al suolo, il decreto Ronchi (D.L.vo 22/97, norma di riferimento per lo smaltimento e recupero di rifiuti) è un po' precursore della direttiva, poiché stabilisce le modalità con cui l'attività di bonifica dei siti contaminati possa trovare rispondenza nella assicurazione della responsabilità civile per danni a terzi da inquinamento. Anche se, d'altro canto, l'intreccio di norme a contenuto sanzionatorio, sia amministrative che penali, rendono estremamente difficile una risposta univoca sulla corrispondenza piena della attuale polizza poiché tali evenienze sono difficilmente riconducibili sotto uno schema di responsabilità civile per danno ambientale.

Infatti, può essere problematica l'applicabilità della garanzia di polizza per la bonifica ed il ripristino dei siti contaminati: sicuramente rimarrebbero fuori, da un eventuale indennizzo, le spese per la bonifica della porzione del sito di proprietà dell'inquinatore che, diversamente, otterrebbe un indebito arricchimento. Sarebbe opportuno, quindi,

chiarire e delimitare i presupposti del contratto di assicurazione, accertando quale sia il sinistro coperto e quale danno debba essere risarcito, chiarimento opportuno poiché nella direttiva si fa riferimento a nozioni di danno e di danno ambientale che non coincidono con le concezioni assicurative contenute nel nostro codice civile.

La direttiva offre, nell'allegato I, alcuni criteri significativi per valutare un danno ambientale, criteri generici che costituiscono un suggerimento agli Stati membri per redigere leggi idonee, quali:

- a) numeri di individui, loro densità o area coperta;
- b) capacità della specie o dell'area di recuperare lo stato iniziale.

Le leggi nazionali attuative della direttiva dovranno prevedere norme che possano rendere chiaro e percorribile il percorso sia della risarcibilità che della assicurabilità del danno ambientale. La normativa contrattuale dovrà prevedere necessariamente le varie tipologie di spese indennizzabili e le condizioni di operatività della garanzia.

Nel nostro Paese, verso la fine degli anni '70, è stata elaborata una specifica polizza contro l'inquinamento ambientale ed è stato costituito uno specifico pool, al fine di poter garantire una maggiore capacità sottoscrittiva e unire le esperienze, in un campo caratterizzato dalla carenza dei tradizionali strumenti statistici e di informazione. La polizza R.C. inquinamento, introdotta nel 1979 in seguito ad un accordo tra l'ANIA e la CONFINDUSTRIA, fa genericamente riferimento a “(...) *danni involontariamente causati a terzi in conseguenza di inquinamento dell'ambiente (...)*”, meglio definiti come “(...) *danni che si determinano in conseguenza della contaminazione dell'aria, dell'acqua e del suolo, da parte di sostanze di qualunque natura emesse, scaricate, disperse, deposte o, comunque, fuoriuscite dagli stabilimenti dell'assicurato (...)*”. Oggetto della copertura assicurativa sono, quindi, solamente i danni provocati non intenzionalmente a

persone e a cose materiali, non ricomprendendo, invece, i danni all'ambiente in senso stretto, di cui si occupa la L. 349/1986. **Il danno coperto dalla polizza è, normalmente, sia quello da inquinamento accidentale che quello da inquinamento graduale.** L'entrata in vigore della Legge 349/1986 ha inflitto un duro colpo al mercato assicurativo del rischio ambientale in Italia, poiché:

- **il criterio di responsabilità recepito è quello per dolo o per colpa, senz'altro il più critico da assicurare;**
- **non si rivolge a categorie determinate di attività o di impianti, con il risultato di rendere troppo eterogeneo il rischio per chiunque volesse cercare, in qualche modo, di calcolarlo al fine di renderlo assicurabile.**

Anche malgrado ciò, nel 1995 venivano riproposte nuove condizioni tipo, in modo da andare incontro alle esigenze delle imprese, estendendo l'oggetto dell'assicurazione a situazioni finora non comprese nella polizza: “(...) *alle spese per il ripristino dello stato fisico dei luoghi interessati dall'inquinamento in situazione analoga a quella antecedente al verificarsi dell'evento dannoso* (...)”.

Non si tratta di una copertura totale del rischio per danno all'ambiente, ma, al momento, è forse la soluzione di compromesso che appare più accettabile tra esigenze dell'impresa e delle compagnie assicuratrici, in attesa di un intervento del legislatore che renda il sistema italiano della responsabilità civile per danno ambientale un po' più chiaro e facilmente applicabile, in modo da rendere il rischio più prevedibile e facilmente assicurabile¹⁵¹.

¹⁵¹ Si veda, al riguardo, B. POZZO, *Il danno ambientale*, Milano, Giuffrè Editore, 1998.

6.10 Il fondo di rotazione

L'art. 114 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 istituiva un fondo, denominato “*fondo di rotazione*”, gestito a livello centrale presso il Ministero dell'Ambiente, in cui dovevano confluire tutte le somme, derivanti da coperture finanziarie, escusse a seguito di danno ambientale verificatosi. Il fondo, venuto quindi alla luce nel 2000, ha impiegato circa tre anni per essere opportunamente regolamentato dal legislatore. Infatti il 14 ottobre 2003, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con apposito Decreto Ministeriale¹⁵², introduceva le modalità di funzionamento e finanziamento del fondo, nonché le modalità di accesso al medesimo. Nella parte propedeutica al Decreto veniva fatto riferimento all'art. 9-bis della legge 8 luglio 1986, n. 349 che disponeva il versamento, all'entrata del bilancio dello Stato, delle somme derivanti dalla riscossione dei crediti a favore del medesimo per il risarcimento del danno ambientale, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, e la riassegnazione delle stesse somme, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fondo di rotazione, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione, gli interventi nelle aree per le quali aveva avuto luogo il risarcimento del danno ambientale, ovvero previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'art. 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. All'articolo 2 del decreto venivano stabiliti quali interventi potevano essere ammessi al finanziamento “*anche in via di anticipazione*”. In particolare:

- interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati con priorità per le aree per le quali aveva avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;

¹⁵² Registrato alla Corte dei Conti il 5 aprile 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nr. 99 del 28 aprile 2004. 107

- interventi di disinquinamento, ripristino dello stato dei luoghi, bonifica e ripristino ambientale con priorità delle aree per le quali aveva avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;
- interventi di messa in sicurezza d'emergenza, caratterizzazione, bonifica e ripristino ambientale delle aree inserite nel programma nazionale di cui all'art. 1, comma 3, della legge nr. 426/1998.

Tali fondi possono essere solo ed esclusivamente utilizzati dagli Enti locali nei cui territori sono presenti i beni danneggiati e gli Enti pubblici previsti dall'art. 5 del decreto 18 settembre 2001, n. 468, attraverso esplicita richiesta presentata al Ministero dell'Ambiente.

Il fondo di rotazione costituisce, quindi, il primo importante passo, compiuto dal legislatore nazionale, di salvaguardare l'ambiente da danneggiamenti provocati da fattori non naturali. Naturalmente tale norma dovrà essere necessariamente implementata anche alla luce della nuova direttiva emanata dalla Comunità Europea.

6.11 La variabile ambientale nel rapporto banca – impresa

La crescente importanza, che le tematiche ambientali stanno rivestendo in ogni ambito del contesto socio-economico mondiale, sembra non essere ancora stata recepita in misura visibile all'interno della cultura finanziaria e particolarmente di quella bancaria, pur riscontrandosi delle eccezioni talvolta anche di un certo spessore.

Scelte concrete in questa direzione sono già state compiute da diversi anni in alcuni paesi come gli Stati Uniti, la Svizzera, la Germania, l'Olanda o l'Austria dove, dietro la spinta o in diretto collegamento con le organizzazioni dei consumatori e/o con i movimenti ecologisti, sono stati costituiti fondi comuni o banche, che attuano una politica selettiva degli investimenti, indirizzandoli, ad esempio, a sostenere aziende che

lavorano nel campo della salvaguardia ambientale, oppure che producono beni e servizi ecocompatibili.

Venendo a considerare, più in particolare, la situazione italiana, la necessità per le banche di aumentare il flusso di ricavi da servizi pone l'esigenza di ampliare e diversificare l'attività svolta; essa potrebbe trovare un utile campo d'intervento nell'offerta di servizi e di prodotti finalizzati a sostenere quanti, in vario modo, contribuiscono alla tutela ed al miglioramento dell'ambiente.

Nel linguaggio corrente il rischio ambientale è inteso nell'accezione di "*rischio di danno ambientale*", causato da processi di lavorazione, scarichi urbani o industriali, costruzione di grandi infrastrutture che vanno ad influenzare un ecosistema. In sostanza, con tale espressione si connota essenzialmente un rapporto causale probabilistico di tipo negativo che intercorre fra una certa iniziativa imprenditoriale e determinati contesti territoriali. **In linea generale, si può affermare che per le imprese il rischio ambientale implica un certo grado di responsabilità giuridica, sociale e, conseguentemente, economica che fa capo ai loro cicli produttivi.**

Da un punto di vista bancario, invece, il rischio ambientale rappresenta la possibilità che l'azienda di credito risenta negativamente delle conseguenze di un danno ambientale, causato da un'impresa alla quale abbia concesso a vario titolo dei finanziamenti o delle garanzie.

Negli Usa si stanno attualmente sperimentando situazioni avanzate in tema di responsabilità civile per danni ambientali, come ad esempio la legislazione sul Superfund, che stabilisce in particolare i criteri di determinazione della valutazione economica del danno causato alle risorse naturali: secondo la legislazione corrente americana, esso equivale ai costi di ripristino del sito (precedente in pratica al rilascio

delle sostanze dannose) più il valore economico dei servizi ambientali perduti per effetto del danno¹⁵³.

E' opportuno, quindi, che nelle procedure di affidamento di prestiti e garanzie finanziarie, anche il rischio ambientale sia inserito fra le variabili da considerare. Esse andranno, infatti, a incidere in varie direzioni e, in particolare, su:

1) *solidità economica e/o finanziaria dell'affidato*: possibilità dell'impresa finanziata di essere in tutto od in parte inadempiente, dovendo rispondere di danni ambientali;

2) *solidità patrimoniale dell'affidato*: il valore di alcune poste patrimoniali e delle garanzie immobiliari possono ridursi o annullarsi per problemi connessi all'inquinamento; negli Stati Uniti ad esempio il diritto di riscatto di un'ipoteca può essere precluso a banche che abbiano finanziato insediamenti risultati poi contaminati;

3) *riduzione del valore delle azioni industriali possedute in portafoglio dalle banche*, qualora tali aziende rimangano coinvolte in incidenti che provocano dei danni ambientali;

4) *responsabilità delle banche*: esse possono addirittura essere chiamate a rispondere civilmente in solido dei danni ambientali causati dalle imprese finanziate.

Negli Stati Uniti, dove le associazioni dei consumatori ed i movimenti ambientalisti sono in grado di sviluppare una forte pressione sugli apparati giuridici ed amministrativi, si sta registrando un forte incremento del numero di sentenze penali ed amministrative nei confronti delle imprese inquinanti, e questo si è riflesso anche sul sistema bancario, al cui interno numerosi istituti hanno attivato procedimenti di valutazione che consentono, in varia misura, di far emergere nell'istruttoria delle pratiche di affidamento anche il rischio

¹⁵³ Bartolomeo ed Altri. 1995.

ambientale. Al contempo le agenzie di rating richiedono alle imprese quotate informazioni particolareggiate su queste tematiche, come nel caso di Moody's, che si interessa alle possibili responsabilità ambientali, connesse alla produzione o della SEC (Security and Exchange Commission, società di controllo dei mercati regolamentati statunitensi), che impone alle società un insieme di dati relativi alle spese ambientali sostenute e sui sistemi di protezione adottati (Marangoni, 1995).

In questa nuova fase evolutiva, le banche commerciali, soprattutto nel mondo industrializzato, hanno cominciato lentamente a rispondere ai programmi sullo sviluppo sostenibile.

Oltre ai fattori relativi al rischio ambientale, che hanno coinvolto la banca come soggetto fondamentale, il mondo degli intermediari del credito ha dovuto fare i conti con una serie di nuovi stimoli derivanti dalla realtà che si evolveva. Da un certo punto di vista si sono manifestati chiari segnali di una crescente sensibilità dei risparmiatori rispetto alle connotazioni etiche dell'utilizzo dei fondi finanziari. Tale crescita di consapevolezza, che ha riguardato anche gli aspetti ambientali, ha fatto sì che si cominciasse a costituire fondi etici, in grado di garantire il rispetto di certe condizioni nell'impiego dei capitali finanziari.

6.12 Il ruolo della direttiva rispetto agli strumenti della responsabilità civile

Come si pone la direttiva in esame rispetto alla responsabilità civile ed interessi diffusi che il nostro codice civile norma?

Dalla lettura sommaria del testo è evidente che questa voglia occuparsi soltanto di quelle ipotesi in cui i soggetti siano identificabili, il danno sia certo e misurabile, il nesso causale rintracciabile. Ciò vuol dire

che, a priori, vengono esclusi quei casi di enormi dimensioni che, in alcune circostanze, hanno anche catalizzato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica (disastri ambientali delle navi o petroliere spezzate, ed altri), poiché con infinitesimali possibilità di risoluzione per l'assegnazione della responsabilità a taluno (si rammenta il considerando 13 propedeutico alla direttiva secondo cui gli inquinatori devono essere soggetti identificabili; il danno deve essere concreto e quantificabile; l'accertamento del nesso causale deve essere fattibile).

Tale considerazione offre lo spunto per valutare in maniera soft le norme che il legislatore comunitario ha cercato di introdurre nella direttiva, con il preciso scopo di non costituire una “*barriera frangiflutti*” della materia ma solo ed esclusivamente un sommario metodo di indirizzo uniforme per gli Stati membri, al fine di ottenere il risultato di base e colpire quelle ipotesi di più semplice soluzione.

La nozione di danno, che la direttiva pone, varrà solo nella ristretta cerchia di casi coperta dalla direttiva stessa, senza che questa influisca sui casi di danno ambientale in cui i danni non siano misurabili.

In definitiva, alla luce di quanto la direttiva poco innovi in materia, si può tranquillamente affermare che nel nostro ordinamento avremo, rimanendo tale la situazione anche a seguito del suo recepimento, una serie di tutele contro il danno ambientale dove al primo posto ci sarà sempre la tutela costituita dall'articolo 2043 c.c. e segg., seguita di pari passo dalla tutela che offre l'art. 18 della Legge nr. 349/1986 nei casi in cui si è in presenza di dolo o colpa grave, ed infine dall'articolo 17 del D.L.vo 22/97 limitatamente per i danni al suolo. Mentre la direttiva costituirà uno strumento di tutela solo ed esclusivamente per quei casi esplicitamente disciplinati dalla stessa che sono anche i più specificabili.

Una volta recepita la direttiva 2004/35/CE, entro il 30 aprile 2007, sarebbe auspicabile operare un restyling della disciplina,

prevedendo, magari, un regime unico per prevenire e risarcire il danno ambientale. Infatti, la responsabilità potrà essere ricondotta non solo ai criteri del dolo o alla colpa, come avviene oggi in Italia, ma anche alla responsabilità oggettiva di chi causa il danno ambientale.

La direttiva, però, presenta delle “pecche”: se da un lato definisce il danno ambientale con riferimento alle “*specie e habitat naturali protetti*”, alle acque e ai terreni, dall’altro evita di applicarsi alle lesioni personali, al danno della proprietà privata, alle perdite economiche. Non solo. Restano irrisolti anche i problemi relativi all’individuazione di chi inquina.

Non resta, pertanto, che attendere il recepimento del legislatore nazionale con apposita norma, in modo da poter offrire un quadro critico completo e verificare il ruolo preciso della direttiva in esame nel quadro della responsabilità e risarcibilità del danno ambientale.

6.13 Riparazione del danno

Nel fornire le definizioni, la direttiva prende in esame anche cosa si intende per “*misure di riparazione*”, ovvero qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiate, oppure a fornire un’alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell’allegato II.

Come visto, anche la minaccia imminente di un danno ambientale obbliga l’operatore a determinati adempimenti tanto che, se il danno persiste, malgrado le misure di prevenzione adottate, l’operatore deve avvertire l’Autorità competente della situazione, la quale ha facoltà di richiedere degli adempimenti inerenti sia la richiesta di più informazioni possibili, sia di adottare ulteriori misure atte a prevenire il

rischio¹⁵⁴. Qualora il danno si sia, invece, già verificato l'operatore ha l'obbligo di¹⁵⁵:

- comunicare all'Autorità competente tutte le notizie pertinenti la situazione verificatasi;

¹⁵⁴ Cfr., articolo 5 della direttiva che cita testualmente: **Azione di prevenzione**

1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.
2. Se del caso, e comunque quando la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, gli Stati membri provvedono affinché gli operatori abbiano l'obbligo di informare il più presto possibile l'autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.
3. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
 - a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
 - b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;
 - c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure
 - d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.
4. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di prevenzione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 3, lettere b) o c), se non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure.

¹⁵⁵ Cfr., articolo 6 della direttiva che cita testualmente: **Azione di riparazione**

1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:
 - a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e
 - b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.
2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
 - a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;
 - b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
 - c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;
 - d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure
 - e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.
3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi.

- adottare, nelle immediatezze, tutte le misure possibili allo scopo di limitarne gli effetti o prevenire ulteriori danni;
- adottare tutte le misure di riparazione necessarie¹⁵⁶.

Nella riparazione del danno, l'operatore deve seguire i criteri indicati nell'allegato II della direttiva. Questa distingue tra a) il danno arrecato all'acqua ed habitat naturali protetti, e b) danno arrecato al suolo.

Nel primo caso la direttiva introduce tre criteri di riparazione: primaria, complementare e compensativa. La forma di riparazione primaria¹⁵⁷ prevede una *restituito in integrum*, riportando quindi l'ambiente danneggiato e/o i servizi danneggiati alle condizioni originarie, consolidando quanto già stabilito dall'articolo 18 della L. 349/1986. La finalità della riparazione complementare¹⁵⁸ è di ottenere, qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non ritornino alle condizioni originarie così come previsto dalla riparazione primaria, un livello di risorse e di servizi naturali analogo a quello precedente al danno ambientale. Tale livello può essere conseguito anche in un sito diverso

¹⁵⁶ Cfr., articolo 7 della direttiva che cita testualmente: ***Determinazione delle misure di riparazione***

1. Conformemente all'allegato II, gli operatori individuano le possibili misure di riparazione e le presentano per approvazione all'autorità competente, a meno che questa non abbia intrapreso un'azione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3.

2. L'autorità competente decide quali misure di riparazione attuare conformemente all'allegato II e, se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato.

3. Se una pluralità di casi di danno ambientale si sono verificati in modo tale che l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di riparazione necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario. Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale. Sono inoltre presi in considerazione i rischi per la salute umana.

4. L'autorità competente invita le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 e, in ogni caso, le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione a presentare le loro osservazioni e le prende in considerazione.

¹⁵⁷ Cfr., Vedasi al riguardo l'allegato II, punto I, lettera a) della direttiva, che cita testualmente: **riparazione «primaria»**: qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie.

¹⁵⁸ Cfr., Vedasi al riguardo l'allegato II, punto I, lettera b) della direttiva, che cita testualmente: **riparazione «complementare»**: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;

da quello danneggiato. La riparazione compensativa¹⁵⁹ si applica nei casi di perdita temporanea di risorse naturali e servizi, in attesa del ripristino e consiste in ulteriori miglioramenti alle specie ed agli habitat naturali protetti o alle acque. Tali miglioramenti devono essere realizzati nel sito danneggiato o in uno alternativo. In ogni caso non è ammesso un risarcimento monetario.

Dalla lettura dell'allegato II punto 1 emerge, alla lettera d) anche la parte relativa alle c.d. “*perdite temporanee*”¹⁶⁰, oggetto di numerose critiche da parte di settori del Parlamento Europeo, poiché la direttiva non fornisce risposte adeguate ad alcuni punti critici. Le critiche muovevano soprattutto dalla circostanza che, proprio tale aspetto del risarcimento del danno ambientale, era stato espressamente segnalato dal Parlamento europeo come un delicato settore nell'ambito del quale una più puntuale individuazione ed una più precisa quantificazione del danno risarcibile avrebbero dovuto essere indispensabili per la selezione delle misure compensative. Invece vi è una evidente contraddizione tra le finalità perseguite di ampio respiro (si leggano i considerando della direttiva) e gli angusti limiti della disciplina positiva varata, che impone necessariamente all'interprete di procedere ad una lettura sistematica della direttiva, anche al fine di evidenziare in quale misura il regime comunitario possa, comunque, risultare compatibile, come espressamente previsto dall'articolo 16 con “*disposizioni statali*”

¹⁵⁹ Cfr., Vedasi al riguardo l'allegato II, punto I, lettera c) della direttiva, che cita testualmente: **riparazione «compensativa»**: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo.

¹⁶⁰ Cfr., Vedasi al riguardo l'allegato II, punto I, lettera c) della direttiva, che cita testualmente: «**perdite temporanee**»: perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico. Qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare. Inoltre, si intraprenderà la riparazione compensativa per compensare le perdite temporanee. La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, implica inoltre che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana. 116

più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale”.

Nel secondo caso devono essere adottate le misure necessarie al fine di far sì che il terreno contaminato non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. Ma, mentre il nostro attuale ordinamento prevede delle specifiche tabelle¹⁶¹ che stabiliscono i limiti massimi di accettabilità di una determinata sostanza tossica nel terreno, la nuova direttiva non ha previsto una modalità di stabilire quando il rischio si concretizza, lasciando aperta tale problematica.

La direttiva si applica, fatte salve disposizioni più severe della legislazione comunitaria, sull'esercizio di una delle attività che rientrano nel suo ambito di applicazione e fatta salva la normativa comunitaria contenente disposizioni sui conflitti di giurisdizione, e non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o ad una minaccia imminente di tale danno.

Ai sensi dell'articolo 10 la direttiva prevede un diritto di rivalsa da parte delle Autorità competenti nei confronti degli operatori, qualora si siano sostituite a questi nella riparazione del danno. Tale diritto si estingue in cinque anni decorrenti:

- dal termine di tali misure adottate;
- da quando viene identificato l'operatore responsabile,

¹⁶¹ D.M. 471/99, che regola l'articolo 17 del D.L.vo 22/97.

Nel D.M. 471/99 viene fornita una chiara definizione di sito inquinato, e cioè quando la concentrazione di una o più sostanze inquinanti nel suolo o nelle acque di falda o superficiali supera i valori di concentrazione limite accettabili stabiliti nell'allegato al decreto, riferiti alle due categorie di siti individuate: ad uso verde e residenziale e ad uso commerciale ed industriale.

Le novità principali rispetto alla normativa precedente riguardavano i seguenti aspetti: il decreto affrontava l'inquinamento di ogni tipo di sito, indipendentemente dalla sua dimensione (riguarda quindi sia il piccolo distributore di benzina che il polo petrolchimico di Porto Marghera), mentre veniva estesa la definizione di sito inquinato ad aree in cui erano insediate industrie ancora in attività. Alle Regioni veniva richiesto l'aggiornamento dei censimenti regionali dei siti potenzialmente contaminati previsti dal D.L.vo 22/97, e, sulla base dei criteri definiti dall'Agenzia nazionale protezione ambiente (Anpa), la definizione dell'Anagrafe dei siti da bonificare. 117

a seconda di quale data sia posteriore¹⁶².

Il nostro Paese, rispetto all'ambito comunitario, è stato precursore nell'individuare una specifica normativa. Risale, infatti, alla fine degli anni '80 il primo decreto sul tema. Il decreto ministeriale del 16/05/89 stanziò i primi finanziamenti destinati alle Regioni, per permettere loro la pianificazione degli interventi di bonifica, e rappresentò l'input per arrivare ad un primo censimento dei siti inquinati. Sulla base di questa "anagrafe" dei siti da bonificare alcune regioni, le più all'avanguardia, cominciarono nelle operazioni di ripristino ambientale, senza poter contare peraltro su una legge nazionale di riferimento che inquadrasse la tematica delle bonifiche.

Successivamente fu l'articolo 17 del D.L.vo n. 22 del 5 febbraio 1997 (Decreto Ronchi) a riprendere il problema delle bonifiche. Tale norma stabilì gli obblighi di chi ha causato l'inquinamento, in attuazione del sacrosanto principio comunitario "*Chi inquina paga*", e definì le competenze delle amministrazioni locali, rimandando la definizione delle norme tecniche ad un successivo decreto ministeriale di attuazione, che vide la luce però solo due anni e mezzo dopo. Venne inoltre sancito che per casi di particolare interesse nazionale si poteva prevedere il finanziamento pubblico ad interventi di bonifica fino ad un massimo del 50% delle spese totali.

Ad entrare nel merito di quest'ultima questione era la legge n. 426 del 9 dicembre 1998 ("*Nuovi interventi in campo ambientale*"). Veniva preannunciato un "*Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*" sulla base del lavoro congiunto del Ministero dell'Ambiente e della Conferenza Stato - Regioni. Venivano,

¹⁶² Cfr., art. 10 della direttiva che cita testualmente: *L'Autorità competente è legittimata ad avviare, nei confronti di un operatore o, se del caso, del terzo che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, i procedimenti per il recupero dei costi relativi a misure adottate conformemente alla presente direttiva entro cinque anni dalla data in cui tali misure sono state portate a termine o in cui è stato identificato l'operatore responsabile o il terzo responsabile, a seconda di quale data sia posteriore* **118**

inoltre, stanziare diverse centinaia di miliardi di lire per i primi “*siti di interesse nazionale*” individuati, e cioè Porto Marghera (Venezia), Napoli orientale, Gela e Priolo, Manfredonia, Brindisi, Taranto, Cengio e Saliceto, Piombino, Massa e Carrara, Casal Monferrato, il litorale Domizio - Flegreo e l’Agro aversano, l’area di Pitelli (La Spezia), Balangero e Pieve Vergonte.

Il 15 dicembre 1999 veniva finalmente pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il Decreto ministeriale nr. 471/99, che definiva le norme tecniche sulle bonifiche, in attuazione di quanto previsto nel Decreto Ronchi.

6.14 Individuazione dell’Autorità competente

Le norme comunitarie sono rivolte a tutti gli Stati nazionali in maniera univoca senza in alcun modo distinguere tra Stati. Esse fissano degli obiettivi comuni o dei risultati a cui tendere, omettendo di indicarne le modalità ma fissandone i tempi. Esse si aggiungono o sovrappongono alle norme nazionali degli Stati membri e rimettono a ciascun ordinamento la distribuzione dei compiti tra i vari livelli istituzionali, tra governo centrale ed Enti locali, anche a causa della diversa strutturazione dei sistemi nazionali.

Tale breve premessa è necessaria per comprendere il senso dell’articolo 11 della direttiva in esame¹⁶³. In assenza di criteri offerti dalla norma per l’individuazione della Autorità competente, è naturale rivolgersi ai criteri offerti dall’ordinamento nazionale. Nel nostro ordinamento, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione¹⁶⁴, vengono individuati diversi criteri di riparto a seconda che venga in gioco la

¹⁶³ Cfr., art. 11 direttiva: *Gli Stati membri designano l’Autorità competente, o le Autorità competenti, ai fini dell’esecuzione dei compiti previsti dalla presente direttiva.*

¹⁶⁴ Cfr., Legge costituzionale nr. 3 del 2001, pubblicata sul sito internet www.senato.it/parlam/leggi/01003lc.htm 119

potestà: a) legislativa¹⁶⁵; b) regolamentare¹⁶⁶ o c) amministrativa¹⁶⁷. Per i profili che qui interessano, l'elemento più rilevante di questo quadro costituzionale è relativo al potere di distribuzione delle funzioni amministrative. Una volta identificato, sul piano generale, lo strumento di distribuzione delle funzioni amministrative nella Legge statale o regionale, a seconda delle materie, per quanto riguarda la tutela dell'ambiente l'art. 117 comma 1, lettera s), attribuisce allo Stato la potestà esclusiva, benché la Corte Costituzionale in più occasioni è intervenuta per affermare che l'ambiente è un valore costituzionale che ciascuno dei soggetti dell'ordinamento, nell'ambito delle sue competenze, persegue e rispetta¹⁶⁸. Quindi, non trattandosi di una materia ma di un valore, non è possibile rispettare l'esclusività statale, bensì considerare le particolari forme di autonomia regionale previste dall'articolo 116, comma 3°, e le forme di poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120.

La direttiva in esame conferma che tutte le Autorità sono legittimate all'azione di recupero a fronte del danno ambientale, sempre riconducibile alla funzione generale della responsabilità civile, anche se presenta delle specificità – che lo connotano, quindi, come illecito tipico invece che atipico – a causa della forte caratterizzazione sanzionatoria¹⁶⁹. Basti pensare, a tal proposito, alla previsione secondo cui l'unica condizione per il ripristino è la sua materiale possibilità, prescindendo dalla eccessiva onerosità per il debitore prevista dal c.c..

¹⁶⁵ Regolata dall'articolo 117 della Costituzione, e divisa in blocchi per materia, con potestà esclusiva statale, potestà concorrente e potestà esclusiva regionale.

¹⁶⁶ Spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva ed alle Regioni in tutte le altre materie.

¹⁶⁷ Regolata dall'articolo 118 della Costituzione, e regolata in base ad un doppio livello di sussidiarietà, verticale ed orizzontale.

¹⁶⁸ Per esempio la sentenza nr. 222/2003 in cui la Suprema Corte afferma che l'ambiente è un valore trasversale, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati.

¹⁶⁹ Basti pensare alla previsione secondo la quale l'unica condizione per il ripristino è la sua materiale possibilità, prescindendo dall'eccessiva onerosità per il debitore prevista dal codice civile.

Quale sia lo spazio effettivo di azione delle Regioni non è, peraltro, al momento del tutto chiaro, anche in ragione di una giurisprudenza costituzionale oscillante, riconoscendosi a volte la possibilità che la legislazione regionale introduca misure più rigorose di tutela dell'ambiente¹⁷⁰ ed a volte, invece, che non esista un principio di derogabilità *in melius* da parte delle Regioni¹⁷¹.

In conclusione si deve tenere presente che il bene ambiente è un valore che può essere tutelato da molti soggetti diversi, facendo, però, attenzione a che non diventi una *res nullius*, della quale nessuno si occupa. Sarebbe anche necessario, però, che ad ogni Ente siano affidate responsabilità specifiche con capacità autonome di vigilanza, intervento e controllo, utilizzando a pieno la funzione della responsabilità quale meccanismo di imputazione di obblighi, doveri e poteri di fare.

6.15 Analisi conclusiva

In definitiva la direttiva considerata nel presente lavoro offre lo spunto per alcune considerazioni di carattere generale:

- 1) non è assolutamente preclusa, agli stati membri, di adottare una normativa più restrittiva o mantenere la vigente, se più restrittiva, sia in materia di prevenzione che di riparazione del danno ambientale. Infatti vi sono aspetti sui quali le norme della direttiva appaiono più arretrate di quelle già in atto nei singoli paesi;

¹⁷⁰ Si veda, al riguardo, la sentenza nr. 407/2002 sulla legge lombarda in materia di incidenti rilevanti.

¹⁷¹ Si veda, al riguardo, la sentenza nr. 331/2003 in materia di impianti di telecomunicazioni, ove l'intervento restrittivo regionale – e quindi potenzialmente finalizzato ad una maggiore tutela dell'ambiente – è stato sanzionato dalla Corte con l'argomento che la Regione può stabilire i criteri di localizzazione degli impianti, ma se tali criteri sono così restrittivi da impedire la localizzazione, si è in presenza di una violazione della potestà legislativa esclusiva statale. 121

- 2) impatto effimero perché la direttiva è delimitata da un lato dalle tipologie di attività poste in essere, dall'altro dalle risorse ambientali prese esplicitamente in considerazione;
- 3) non viene fornita alcuna indicazione circa la procedura di esigibilità del danno all'ambiente verificatosi;
- 4) appare trascurato il problema del nesso di causalità e della responsabilità oggettiva;
- 5) non viene delineata una soluzione europea in materia di solidarietà dell'obbligazione risarcitoria qualora vi siano più responsabili;
- 6) non appaiono chiari i punti riguardanti il problema delle coperture assicurative che la direttiva propone.

In poche parole il legislatore ha l'occasione di ricostruire completamente la materia frutto di sconvolgimenti dovuti, in maggior parte, alle ricostruzioni giurisprudenziali conseguenti all'entrata in vigore della Legge nr. 349/1986.

Passi in tale direzione ne sono stati fatti anche recentemente con una proposta di riforma dell'articolo 9 della Costituzione, allorquando si cerca di includere il bene ambiente tra le bellezze paesaggistiche da tutelare¹⁷², ma molto è ancora da compiere.

¹⁷² *La Repubblica tutela l'ambiente naturale e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali.* 122

CAPITOLO VII

DALLA DIRETTIVA COMUNITARIA AL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

7.1 Il danno ambientale come reato; 7.2 La Legge finanziaria per l'anno 2006, nr. 266 del 23/12/2005.

7.1 Il danno ambientale come reato

Nel corso dell'ultima legislatura sono stati compiuti dei tentativi al fine di prevedere, all'interno del codice penale, uno specifico reato di danno ambientale. In particolare, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

- (66) SPECCHIA. - Introduzione nel codice penale del Titolo VI-bis, "*Dei delitti contro l'ambiente*", e disposizioni sostanziali e processuali per combattere il fenomeno della criminalità in ambito ambientale.
- (2994) PASCARELLA ed altri. - Introduzione nel codice penale del titolo "*Dei delitti contro l'ambiente*" e istituzione di un fondo di rotazione per il ripristino e la bonifica dei siti inquinati.
- (3027) NESSA. - Modifiche al codice penale in materia di delitti contro l'ambiente, e disposizioni per combattere il fenomeno della criminalità in ambito ambientale.
- (1741) RIPAMONTI. - Modifiche al codice penale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.
- (1816) RIPAMONTI. - Delega al Governo per l'istituzione, presso i tribunali, di una sezione specializzata per i reati ambientali.

Il DDL 66 avrebbe introdotto otto articoli nel nuovo titolo VI-bis del codice penale definendo, ai fini penali, una serie di concetti, quale il

bene giuridico ambiente (“*il complesso delle risorse naturali, sia come singoli elementi che come cicli naturali, nonché il complesso delle opere dell’uomo protette dall’ordinamento per il loro interesse ambientale, artistico, turistico, archeologico, architettonico e storico*”), l’alterazione dello stato dell’ambiente, i traffici contro l’ambiente. Venivano previsti come reati anche la frode in materia ambientale e la commissione in forma associata. Si introduceva un meccanismo di consistente riduzione premiale della pena per coloro che si adoperassero, collaborando fattivamente con le autorità di polizia o giudiziaria. Si sanciva la punibilità dei delitti laddove commessi per colpa. Oltre alle pene accessorie, era inoltre prevista l’esecuzione dell’ordine di ripristino dello stato dell’ambiente. Venivano introdotti nel codice di procedura penale il sequestro conservativo per garantire l’adempimento delle obbligazioni civili nascenti dai reati ambientali, al fine di assicurare il risarcimento del danno pubblico ambientale, e il sequestro obbligatorio da parte della polizia giudiziaria in caso di accertamento in flagranza dei reati contro l’ambiente. Il pubblico ministero era legittimato ad esercitare in via sostitutiva l’azione civile di danno pubblico ambientale.

Il DDL 2994 avrebbe introdotto nel codice penale un titolo autonomo “*Dei delitti contro l’ambiente*” nel quale sarebbe stata espressa la definizione di illecito ambientale, la previsione e punizione dei reati di inquinamento ambientale, distruzione del patrimonio naturale, traffico illecito di rifiuti e frode in materia ambientale. Lo stesso titolo del codice penale, perseguendo l’obiettivo di incentivare i comportamenti riparatori, prevedeva al suo interno un articolo dedicato al cosiddetto ravvedimento operoso del reo, a cui far seguire la concessione di una attenuante speciale. Si prevedeva l’istituzione di un Fondo di rotazione per il ripristino e la bonifica dei siti inquinati, al quale lo Stato avrebbe dovuto contribuire, con una dotazione annua pari a 20 milioni di

euro, e al quale sarebbero state destinate le risorse finanziarie derivanti dalla vendita dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, impegnate nel traffico e smaltimento illeciti di rifiuti.

Il DDL 3027 ricalcava i contenuti del DDL 66, introducendo sei articoli nell'istituendo titolo VI-bis del codice penale con la previsione di nuove fattispecie di reato: traffici contro l'ambiente, associazione per delinquere finalizzata alla commissione di crimini contro l'ambiente, associazione di tipo mafioso per delinquere finalizzata alla commissione di crimini contro l'ambiente. Si prevedeva, inoltre, l'ampliamento della composizione delle sezioni di polizia giudiziaria, inserendovi agenti ed ufficiali del Corpo forestale dello Stato.

Il DDL 1741 sostituiva il titolo VI del codice penale con il titolo "*Dei delitti contro l'incolumità pubblica e l'ambiente*", aggiungendovi il Capo III-bis. Dei delitti contro l'ambiente, in cui si comminavano le pene della multa da 2.582 a 154.937 euro o della reclusione da sei mesi a quattro anni a "*chiunque illegalmente provochi rumori, vibrazioni, infiltrazioni, smottamenti, ovvero abbandoni rifiuti, effettui estrazioni, escavazioni, sbancamenti e captazione di acque, ovvero emetta radiazioni nocive, ovvero immetta o depositi nell'atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque terrestri, marine, lacuali o sotterranee sostanze che possono pregiudicare gravemente l'equilibrio dei sistemi naturali*". Altre pene erano previste per chiunque avesse realizzato depositi o discariche di rifiuti solidi urbani o abbandoni rifiuti speciali, tossici e nocivi, per il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che avesse commesso o agevolato delitti contro l'ambiente, per chiunque avesse distrutto, deteriorato, modificato o comunque avesse danneggiato un monumento o un'altra cosa propria di cui fosse noto il rilevante pregio o mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, avesse distrutto o alterato, anche in modo temporaneo, le

bellezze naturali o ambientali o paesaggistiche dei luoghi soggetti alla speciale protezione.

Il **DDL 1816** prevedeva una apposita delega al Governo per istituire, presso i tribunali, una sezione specializzata per i reati ambientali (senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica) e legittimava il pubblico ministero ad esercitare, in via sostitutiva, l'azione civile di danno pubblico ambientale.

I Disegni di Legge saranno probabilmente integrati in un unico testo, che dovrebbe raccordarsi agli esiti della commissione che sta curando la revisione del codice penale. L'obiettivo, dare il giusto peso alla tutela dell'ambiente nel codice penale, è certamente meritorio, tuttavia molti sottolineano i limiti dell'azione repressiva, in assenza di una efficace politica di prevenzione dei delitti e permanendo la scarsa capacità degli organi pubblici di assicurare un adeguato controllo sul territorio.

7.2 La Legge finanziaria per l'anno 2006, nr. 266 del 23/12/2005

Sentendo imminente la fine della legislatura e considerando il limite del 30 aprile 2007 per recepire in toto la direttiva sul danno ambientale, il legislatore nazionale, con la Legge nr. 266 del 23/12/2005 (Legge Finanziaria per l'anno 2006), ha incominciato a svolgere lo sforzo normativo richiesto. In vero tale sforzo non è stato completo poiché la direttiva non è stata recepita per intero. Sono, però, stati dedicati i commi dal 432 al 450 dell'articolo 1 della Legge finanziaria, alla salvaguardia dell'ambiente.

Si parte dal comma 432 che autorizza il Ministro dell'Ambiente a definire ed attivare dei programmi di interventi urgenti di difesa del suolo, nelle aree a rischio idrogeologico, d'intesa con le Regioni o gli Enti locali interessati. **Tali programmi vengono finanziati dal c.d. fondo di rotazione.**

Al comma 433 viene previsto un finanziamento di 100 milioni di euro, per tutto l'anno 2006, al fine di attuare le misure normative previste dal Protocollo di Kyoto, riguardante l'inquinamento atmosferico.

Al comma 434 viene prevista la sottoscrizione di accordi di programma tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la regione, le province, i comuni interessati con i quali sono individuati la destinazione d'uso dei siti di bonifica di interesse nazionale la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, caratterizzazione, bonifica e ripristino ambientale delle aree inquinate per le quali sono in atto procedure fallimentari

Specificamente di danno ambientale si parla dai commi 439 a 443, dove viene data attuazione ad alcune disposizioni della direttiva comunitaria in esame.

Si parte dal comma 439 ove viene attribuito il potere al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di emettere una ordinanza, con valenza direttamente esecutiva, con la quale può ingiungere, al responsabile di un fatto che abbia provocato un danno ambientale come definito e disciplinato dalla direttiva in esame, il ripristino della situazione ambientale. Tale norma, dettata recependo i principi comunitari della direttiva, riprende anche l'assunto dell'articolo 18 della Legge nr. 349/1986, poiché costituisce un vero e proprio risarcimento in forma specifica, nei tempi e modi dettati dall'ordinanza ministeriale. Per attuare ciò, comunque, è necessario che l'autore del fatto non abbia avviato *“le procedure di ripristino ai sensi della normativa vigente”*, intendendo il legislatore, in particolare, le procedure dettate dall'articolo 17 del D.L.vo nr. 22/97 e successivamente regolamentato dal D.M. 471/99.

La seconda parte del comma 439 si occupa del caso in cui l'autore del fatto, che ha provocato un danno ambientale, non provveda al ripristino del sito inquinato nel termine ingiunto con l'ordinanza ministeriale,

o “il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso, ai sensi dell’articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio con successiva ordinanza ingiunge il pagamento entro il termine di sessanta giorni di una somma pari al valore economico del danno accertato”. Tale seconda parte introduce il concetto della quantificazione monetaria del danno, che la giurisprudenza ha percorso in pochissimi e sporadici casi. In tal caso la norma attribuisce al Ministro dell’Ambiente, ai sensi dell’articolo 2058 del codice civile, il potere e l’onere di quantificare compiutamente il danno, ingiungendone il pagamento all’autore del fatto entro un termine perentorio di 60 giorni.

I criteri di quantificazione monetaria del danno vengono approntati al successivo comma 440, ove viene esplicitamente disposto che “La quantificazione del danno e' effettuata sulla base del pregiudizio arrecato alla situazione ambientale a seguito del fatto dannoso e del costo necessario per il ripristino nel rispetto delle norme di cui alla citata direttiva 2004/35/CE e degli allegati I e II alla stessa”, facendo esplicito rinvio a quelle che sono le norme contenute nella direttiva comunitaria in commento. Invero è fatto esplicito rinvio agli allegati I e II della direttiva.

L'allegato I parla dei criteri, per giungere ad una più precisa quantificazione del danno, oggettivi e soggettivi di un determinato habitat o di una specie che ha subito effetti negativi, a seguito di un danno ambientale, al raggiungimento o mantenimento di uno stato di conservazione. Tali criteri vengono specificamente indicati in:

- numero degli individui, loro densità o area coperta;
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat;

- *capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat;*
- *capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie.*

L'allegato II, invece, parla della “**RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE**” suddiviso nella:

- 1) **Riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti**, a sua volta suddiviso in
 - a) **riparazione «primaria»**: qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie;
 - b) **riparazione «complementare»**: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;
 - c) **riparazione «compensativa»**: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;
 - d) **«perdite temporanee»**: perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto.

2) **Riparazione del danno al terreno**, in cui *“Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana (...)”*.

La seconda parte del comma 440 va incontro alle esigenze dell'operatore, che ha commesso un danno ambientale, ma che ha anche sopportato i costi di riparazione del danno. Infatti, in tal caso, *“è esclusa la possibilità che si verifichi un aggravio dei costi in capo all'operatore come conseguenza di una azione concorrente”*.

Al comma 442 il legislatore attua una forma di esclusione dalla responsabilità per danno ambientale, per i *“danni ambientali presi in considerazione nell'ambito di procedure transattive ancora in corso di perfezionamento alla data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che esse trovino conclusione entro il 28 febbraio 2006, né alle situazioni di inquinamento per le quali sia effettivamente in corso o sia avviata la procedura per la bonifica ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471”*.

Al comma 443 il legislatore attua una forma di equiparazione della ordinanza ministeriale alla decisione di un procedimento amministrativo. Infatti consente all'autore del danno, a cui sia stata notificata l'ordinanza ministeriale di cui al comma 439, i mezzi di ricorso amministrativi previsti dal diritto amministrativo vigente: *“Avverso l'ordinanza di cui ai commi precedenti è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio entro il termine di sessanta giorni o, alternativamente, al Presidente della Repubblica entro il termine di centoventi giorni, in entrambi i casi*

decorrente dalla sua notificazione, comunicazione o piena conoscenza”.

I successivi commi rientrano nell’ambito di assegnazione di fondi ai vari capitoli di spesa nella disponibilità del Ministero dell’Ambiente.

CAPITOLO VIII

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

8.1 Premessa; 8.2 Definizione di danno ambientale ed il principio di precauzione; 8.3 L'obiettivo della certificazione ambientale per gli operatori; 8.4 Le attività oggetto di danno ambientale; 8.5 L'attività di prevenzione del danno; 8.6 Il ripristino dello stato dei luoghi; 8.7 Il risarcimento in forma specifica; 8.8 Il risarcimento per equivalente patrimoniale; 8.9 Il risarcimento del danno ambientale 8.10 L'Autorità competente; 8.11 I poteri dei privati e delle associazioni ambientaliste; 8.12 L'ordinanza ministeriale e la giurisdizione amministrativa esclusiva; 8.13 Il fondo di rotazione e la riscossione dei crediti; 8.14 Conclusioni.

8.1 Premessa

Il 26 gennaio 2006 il Parlamento licenziava lo schema di decreto legislativo recante “*Norme in materia ambientale*”, comunemente definito come il Testo Unico ambientale¹⁷³ poiché accorpava, in sei distinte parti, tutte le norme in campo ambientale e le direttive comunitarie, riguardanti la tematica ambientale, ancora da recepire nel nostro ordinamento, in un unico testo, distinguendolo per grandi aree tematiche, così suddivise:

- parte prima: disposizioni comuni;
- parte seconda: procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d’impatto ambientale (VIA) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC);

¹⁷³ Trattasi di un corpus normativo di più di 700 pagine suddiviso in 318 articoli e 45 allegati contenenti norme esplicative e tecniche per attuare le norme del testo, elaborato da una Commissione di saggi nominati ad hoc dal Ministero dell’Ambiente. 132

- parte terza: norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche;
- parte quarta: norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati;
- parte quinta: norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera;
- parte sesta: norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

La parte sesta recepisce in toto la direttiva comunitaria nr. 2004/35/CE, con l'obiettivo di costituire punto di riferimento per la prevenzione, riparazione e risarcimento del danno ambientale.

Il proposito dell'esecutivo di trasposizione in un unico testo della voluminosa normativa, creatasi soprattutto in un più recente arco temporale, in campo ambientale, nasceva dalla Legge delega 15 dicembre 2004 nr. 308 *“di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*.

Il 10 febbraio 2006 il Consiglio dei Ministri approvava definitivamente il testo dello schema di decreto legislativo, inviandolo all'esame del Capo dello Stato per la firma e successiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Subito dopo l'approvazione del Governo, soprattutto le principali associazioni ambientaliste del Paese, si rivolgevano al Presidente della Repubblica con “appassionati” appelli affinché non fosse firmato il decreto, poiché in palese contrasto con diverse norme costituzionali e direttive comunitarie e, inoltre, poiché in contrasto con la normativa sviluppatasi nell'ultimo quindicennio. Appello simile al Presidente della Repubblica veniva anche dal mondo scientifico, in piena sintonia con la netta opposizione della Conferenza delle Regioni, delle

Autonomie locali, delle Autorità di bacino regionali ed interregionali.

Il 20 marzo 2006 il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio CIAMPI rimandava al Governo il Testo approvato, chiedendo, nel contempo, chiarimenti sul decreto, sollevando alcuni rilievi formali di metodo, ma non rilievi di natura sostanziale per ciò che riguardava il contenuto dei decreti attuativi della delega ambientale. Le obiezioni, in particolare, riguardavano:

- il mancato parere preventivo del Consiglio di Stato;
- il parere negativo della Conferenza Stato-Regioni, giunto quando l'iter normativo era oramai terminato;
- i motivi della totale chiusura al testo normativo da parte delle Regioni;
- il mancato coinvolgimento, a livello di consultazione, delle associazioni ambientaliste.

D'altro canto, però, da altri settori della opinione pubblica nazionale¹⁷⁴ si sollevavano cori di entusiasmo per il testo redatto, lungamente atteso, soprattutto da parte delle associazioni degli industriali e dall'associazione Federchimica, che ritenevano la norma esemplificatrice:

- delle procedure di controllo in materia di bonifiche, riducendo i costi per le imprese;
- della gestione dei rifiuti riequilibrata ai parametri delle direttive europee in materia, ridefinendo e classificando i rifiuti riciclabili;
- poiché riallineava sui valori UE, meno restrittivi di quelli italiani, i limiti di sostanze chimiche nelle acque recependo la direttiva europea in materia di definizione di danno ambientale.

Dopo pochi giorni, esattamente il 29 marzo 2006, il Governo inviava al Presidente della Repubblica la nuova versione del Testo lievemente modificata rispetto alla precedente. Ai rilievi formulati, il Governo

¹⁷⁴ Si veda commento del quotidiano IL SOLE 24 ORE, pagina 27 del 23 marzo 2006.¹³⁴

rispondeva che il parere del Consiglio di Stato non era obbligatorio in quanto il codice, non contenendo la disciplina relativa alle aree protette, all'inquinamento acustico e all'energia, non poteva essere considerato un Testo Unico. Mentre, per quanto riguardava la posizione contraria delle Regioni, non era stata presa in considerazione poiché quello trasmesso era un documento approvato dalla conferenza dei Presidenti e non un vero e proprio parere negativo della conferenza unificata. Tra le modifiche apportate nel testo vi era la riscrittura dell'articolo 267 riguardante la formulazione dei certificati verdi dell'energia e la titolarità riacquisita delle associazioni ambientaliste di agire in giudizio, titolarità che il testo originario escludeva¹⁷⁵.

Il 3 aprile 2006 il Presidente della Repubblica firmava il decreto legislativo nr. 152, pubblicato sul supplemento ordinario nr. 96 della Gazzetta Ufficiale nr. 88 del 14 aprile 2006, con decorrenza, per l'entrata in vigore, fissata al 29 aprile 2006.

Da più parti, soprattutto dai settori parlamentari di minoranza, si sollevavano dure critiche soprattutto per i tempi in cui il decreto era venuto alla luce e per i contenuti del testo, ritenuto non applicativo delle direttive recepite e non corrispondente alla evoluzione legislativa e giurisprudenziale in materia. In sintesi il nuovo testo unico dell'ambiente interviene sui seguenti settori:

- **VIA (Valutazione di impatto ambientale), VAS (Valutazione ambientale strategica), IPPC (Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento):** vengono integralmente recepite 4 direttive. Viene prevista la scansione puntuale dei procedimenti VIA per garantire il completamento di tutte le procedure in tempi certi,

¹⁷⁵ Nella prima formulazione del testo approvata dal Governo il 10 febbraio 2006, all'articolo 318 della parte sesta del decreto, veniva prevista l'abrogazione dell'articolo 17 comma 46 della Legge 127/1997, e dell'articolo 18 della Legge nr. 349/1986, che al comma 5 consentiva alle associazioni ambientaliste di intraprendere azioni giudiziarie in difesa dell'ambiente. Nella riscrittura del testo non era più presente l'abrogazione di tale norma e, pertanto, alle associazioni ambientaliste è ancora consentito costituirsi in giudizio.

prevedendo anche per la VIA ordinaria l'esame del progetto preliminare. Vengono definiti i meccanismi di coordinamento tra VIA e VAS e tra VIA e IPPC, introducendo nel contempo un sistema di controlli successivi. Inoltre viene accolto il principio amministrativo del silenzio/rifiuto e rafforzata la disciplina di informazione al pubblico;

- **Difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche:** vengono riordinate e coordinate le disposizioni normative frammentate in una pluralità di testi ed interconnesse. Viene integralmente recepita la direttiva comunitaria nr. 2000/60/CE in materia di acque che prevede l'istituzione di Autorità di bacino distrettuali e la definizione dei distretti idrografici che sono stati definiti in sette. Viene, inoltre, individuato nel Piano di Gestione lo strumento di pianificazione, riconferma del principio di pubblicità delle acque, e viene rafforzata la clausola sociale per tutelare i lavoratori dei servizi idrici e di igiene urbana;
- **Rifiuti e bonifiche:** vengono riordinate e coordinate le disposizioni normative concernenti tali settori. Per le bonifiche vengono confermati sostanzialmente i parametri in vigore per la definizione di sito inquinato introdotti col DM 471/99 e, per la successiva bonifica, viene compiuta un'analisi di rischio e confermato il meccanismo dell'accordo di programma che prevede procedure più snelle e tempi più veloci. Vengono ridefinite le priorità nella gestione dei rifiuti in conformità con la normativa UE ed istituite Authority per acque e rifiuti, creando due sezioni al posto del vecchio Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale dei rifiuti, con una diminuzione del numero degli organi componenti. Viene, infine, riconosciuto il ruolo delle Province in materia di rifiuti;

- **Tutela dell'aria:** vengono riordinate e coordinate le misure concernenti la prevenzione dell'inquinamento dell'aria, con la promozione del ricorso alle migliori tecniche disponibili e l'introduzione di una durata fissa pari a 15 anni per l'autorizzazione. L'apparato sanzionatorio non viene variato. Vengono, infine, presi degli impegni maggiori sulle fonti non rinnovabili con priorità nel dispacciamento e interventi finanziari per incentivare l'energia rinnovabile al Sud, soprattutto per raggiungere gli obiettivi di Kyoto;
- **Danno ambientale:** recependo integralmente la direttiva comunitaria nr. 2004/35/Ce, viene definita la nozione di danno ambientale ed una nuova disciplina in materia per conseguire l'effettività delle sanzioni amministrative e l'applicazione del principio comunitario del "*chi inquina paga*". Per accorciare i tempi del risarcimento del danno¹⁷⁶ è prevista un'ordinanza ingiunzione, per il risarcimento del danno, che darà la possibilità al Ministero di incassare in modo certo e veloce le somme.

8.2 Definizione di danno ambientale ed il principio di precauzione

Il recepimento della direttiva nr. 2004/35/CE, circa la risarcibilità del danno ambientale, ha portato il legislatore nazionale ad un lavoro di collegamento tra i principi comunitari introdotti e la normativa esistente, in modo da rendere entrambe funzionali ed omogenee ad accorpate l'intera normativa perché costituissero valido punto di riferimento valido e puntuale per gli operatori del settore.

Viene definito, nel nuovo Testo unico, il concetto di danno ambientale, inteso come "(...) *qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da*

¹⁷⁶ Ad oggi il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha incassato solamente le somme derivanti da transazioni. 137

quest'ultima (...)". **Rispetto alla direttiva, nella norma nazionale viene inserito che è danno ambientale non solo il danneggiamento di una risorsa naturale, ma anche ciò che costituisce l'utilità di tale risorsa.** Quindi, anche nella norma nazionale, è danno ambientale, ai sensi del comma 2 dell'articolo 300 del nuovo Testo unico, il deterioramento: a) delle specie ed habitat protetti; b) delle acque interne, costiere, territoriali anche se le attività sono svolte in acque internazionali; c) del terreno. Viene, in pratica, confermato l'impianto normativo comunitario e delimitato l'ambiente da proteggere, anche nel nostro ordinamento, a quelle che sono le previsioni citate all'articolo 300, comma 2. Sembra un gran salto all'indietro rispetto:

- all'evoluzione giurisprudenziale che ha addirittura consentito "all'ambiente" di raggiungere il rango di "**valore costituzionalmente protetto**", escludendolo dall'essere considerato una semplice "materia";
- all'articolo 5 ed al punto 2 dell'allegato I del DPCM 27/12/1988 che individuava tutte le componenti ed i fattori ambientali intesi nel loro complesso¹⁷⁷.

Individuati gli aspetti ambientali degni di tutela, il legislatore ha voluto dare attuazione, anche nel nostro ordinamento, al principio comunitario di precauzione¹⁷⁸. Infatti vengono previste delle misure precauzionali "*(...) in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e*

¹⁷⁷ Viene definita: **atmosfera** come qualità dell'aria e caratterizzazione meteorologica; **ambiente idrico** come acque sotterranee e superficiali (dolci, salmastre, marine) come componenti, come ambiente e come risorse; **suolo e sottosuolo** intesi sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico, nel quadro dell'ambiente in esame, ed anche come risorse non rinnovabili; **vegetazione, flora, fauna** come le formazioni vegetali ed associazioni animali, emergenze più significative, specie protette ed equilibri naturali; **ecosistemi** come i complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale; **salute pubblica** come individui e comunità; **rumore e vibrazioni** considerati in rapporto all'ambiente sia naturale che umano; **radiazioni ionizzanti e non ionizzanti** considerate in rapporto all'ambiente sia naturale che umano; **paesaggio** intesi come aspetti morfologici e culturali del paesaggio, identità delle comunità umane interessate e relativi beni culturali.

¹⁷⁸ Previsto dall'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE.

per l'ambiente (...)", al fine di assicurare "un alto livello di protezione". L'articolo 301 del Testo unico¹⁷⁹, al comma 2, prevede che non tutti i rischi potenziali per la salute umana e ambiente siano presi in considerazione per attuare il principio di precauzione citato, ma solo quelli che siano individuati a seguito *"di una preliminare valutazione scientifica obiettiva"*. **L'operatore¹⁸⁰ interessato, qualora emerga un rischio di tale gravità per l'ambiente e la salute pubblica deve immediatamente informare della situazione tutti gli Enti locali nel cui territorio si prospetta l'evento che causa il danno, non omettendo di informare il Prefetto della Provincia, considerato il tramite con il Ministro dell'Ambiente, il quale può, a sua volta, attuare le misure di prevenzione previste dall'articolo 304 del corpus normativo considerato** promuovendo, nel contempo, *"(...)* *l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, disporre il*

¹⁷⁹ **Attuazione del principio di precauzione**

1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.
2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva.
3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.
4. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino:
 - a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
 - b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
 - c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri;
 - d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.

¹⁸⁰ Per "operatore", ai sensi dell'articolo 302 comma 4, *s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.* 139

ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale”.

8.3 L'obiettivo della certificazione ambientale per gli operatori

La certificazione della qualità dei prodotti ha assunto, sotto la spinta determinata della Unione Europea, un ruolo determinante nell'ultimo ventennio, tanto da far crescere la consapevolezza, nei vari operatori, della necessità delle certificazioni, per raggiungere livelli qualitativi standard di modelli produttivi con qualità conformi alle esigenze dei consumatori e che comportano l'assenza di ogni qualsivoglia rischio conosciuto per la salute.

Anche in campo ambientale la certificazione di qualità sta iniziando ad assumere un peso decisivo per le aziende che sono sempre più portate a certificare i propri sistemi di produzione e la gestione della qualità dei servizi all'ambiente resi (immissione di agenti inquinanti nell'atmosfera, gestione dei rifiuti, gestione delle risorse idriche, scarichi di acque reflue, inquinamento acustico, sicurezza dei luoghi di lavoro, ecc.). Anche in questo campo, sotto la spinta della Comunità Europea si è arrivati a delineare la certificazione in campo ambientale. ECOLABEL è il sistema europeo di certificazione ecologica dei prodotti, elaborato dalle strategie di sviluppo sostenibile con il IV Programma d'azione comunitario per la tutela dell'ambiente. In quella sede la UE metteva in risalto la necessità di sviluppare una politica produttiva tesa a prevenire, ridurre ed eliminare l'inquinamento alla fonte mediante lo sviluppo di prodotti puliti. L'ECOLABEL, infatti, è finalizzato a promuovere e incentivare **comportamenti volontari** per la tutela dell'ambiente, posti in essere dalle imprese.

Il sistema è stato istituito con il Regolamento CEE 880/92 che, dal 24 settembre 2000, è stato abrogato e sostituito dal Regolamento CE

1980/2000 del 17 luglio 2000 che, nel termine “prodotto”, include qualsiasi bene o servizio. “L’ecoetichetta” può essere concessa solo per quei gruppi di prodotti individuati dalla Commissione europea in base a un iter complesso che parte dall’analisi del ciclo di vita del prodotto: dall’approvvigionamento della materia prima allo smaltimento dei rifiuti.

Il sistema europeo EMAS (Environmental Management and Audit Scheme), che trova il suo fondamento nel Regolamento CEE 1836/93 – recentemente abrogato e sostituito dal Regolamento CE 76/2001 – rappresenta l’espressione più evidente di un nuovo indirizzo di politica ambientale assunto dall’Unione Europea, focalizzata sulla capacità delle imprese di sviluppare, su base volontaria, una propria responsabilità nei confronti della tutela dell’ambiente. Con EMAS le imprese si impegnano a realizzare un progetto di miglioramento continuo delle performance ambientali e una trasparenza dei loro comportamenti nei confronti del pubblico. Il nuovo regolamento comunitario prevede che la dichiarazione ambientale delle imprese sia verificata e convalidata da un verificatore ambientale, indipendente dall’impresa, accreditato dal comitato Ecolabel-Ecoaudit ed iscritta nel registro europeo EMAS.

Il nuovo Regolamento ha incorporato al suo interno, in maniera integrale, anche la procedura integrale ISO 14001, per quanto riguarda il sistema di gestione ambientale. Attualmente, quindi, i due sistemi coincidono per quanto riguarda la parte a carico delle imprese che si dotano di un programma di miglioramento ambientale e del relativo sistema di gestione interna (procedure, organizzazione, prassi e sistemi di controllo interni).

Il vantaggio derivante dalle certificazioni in campo ambientale è evidente, per le imprese, sul fronte amministrativo del rinnovo delle autorizzazioni, poiché consente loro di poter rinnovare quelle in

possesso, per l'esercizio degli impianti e per il rinnovo delle iscrizioni all'albo nazionale della gestione dei rifiuti, mediante la semplice autocertificazione ed evitando il complesso iter burocratico e di verifica dei propri sistemi produttivi, propedeutico al rilascio delle autorizzazioni (le autorizzazioni riguardano le leggi sull'aria, l'acqua, i rifiuti e l'IPPC).

Anche il nuovo Testo Unico ambientale introduce delle disposizioni vantaggiose per gli operatori. In particolare nella parte riguardante i rifiuti e le bonifiche raddoppia il termine utile, rispetto agli altri operatori, per autocertificare il possesso dei requisiti idonei ad ottenere il rinnovo delle autorizzazioni. Nella parte, invece, che interessa più da vicino il presente lavoro, al comma 5 dell'articolo 301, viene previsto che *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio promuove l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, **disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale**”*. Invero, anche in tale previsione normativa, continua a manifestarsi l'intento del legislatore di agevolare gli operatori che si dotano di certificazione ambientale, ritenuta determinante perché da una parte contribuisce ad accrescere la loro cautela nelle operazioni per la salvaguardia dell'ambiente, mentre d'altro canto il legislatore con tali agevolazioni cerca di raggiungere un livello minimo standard per le imprese di salvaguardia ambientale.

La certificazione EMAS soprattutto, ma anche la ISO EN 14001, hanno il vantaggio di essere continuamente sottoposte a verifica da parte degli enti certificatori: mentre con il Regolamento comunitario EMAS I la verifica era prevista con cadenza triennale, con il successivo regolamento denominato EMAS II la cadenza è divenuta annuale.

Ciò accresce nel legislatore il proposito di agevolare tali operatori poiché non è in grado, attraverso i propri apparati statali o locali, di cadenzare periodicamente le verifiche alle imprese circa il possesso di determinati requisiti minimi di salvaguardia ambientale e circa l'assenza di pericoli concreti ed attuali di inquinamento.

8.4 Le attività oggetto di danno ambientale

Come si rammentava nel capitolo dedicato al commento della direttiva comunitaria nr. 2004/35/CE, la Legge nr. 349/1986 individuava le attività professionali, oggetto di danno ambientale, in qualsiasi attività svolta in violazione di leggi o regolamenti. L'applicazione della direttiva, quindi, farebbe compiere un passo indietro rispetto alla norma nazionale, soprattutto in considerazione della circostanza che vengono individuate specificamente quelle “*attività professionali*”, il cui svolgimento comporta un rischio potenziale o reale per la salute umana e per l'ambiente¹⁸¹. Pertanto, non tutte le attività che producono immissioni nocive per l'ambiente incorrono nelle responsabilità stabilite dal nuovo quadro normativo, che intende, invece, selezionare determinate attività che, per le loro qualità intrinseche di pericolosità per l'ambiente, siano già state oggetto di disciplina da parte del legislatore comunitario.

Nel nuovo Testo unico il legislatore nazionale, proseguendo nell'approntare un corpus normativo ben più restrittivo delle direttive comunitarie, individua le “attività professionali” come “*qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata*” e, per operatore, individua “*qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o*

¹⁸¹ Cfr., 8° considerando della direttiva comunitaria nr. 2004/35/CE.

privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività”.

Nel commentare la direttiva in esame al capitolo VI, si esplicitava il proposito che il legislatore facesse estrema chiarezza circa l'elemento soggettivo del danno. Si diceva che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge nr. 349/1986 che prevedeva esplicitamente la presenza degli elementi soggettivi del dolo o della colpa del soggetto autore del danno, la giurisprudenza successiva aveva ritenuto applicabili congiuntamente anche gli artt. 2043 e 2050 c.c., stabilendo una sorta di responsabilità oggettiva per coloro che ponevano in essere attività inquinanti considerate pericolose ai sensi del vigente codice civile¹⁸². Il nuovo Testo unico, invero, non ha fatto chiarezza su questo punto prevedendo all'articolo 311 una sorta di responsabilità per dolo o colpa per chi commette un illecito o omette comportamenti dovuti, con violazioni di leggi o regolamenti¹⁸³, omettendo di qualificare la responsabilità oggettiva del presunto autore del danno, così come la giurisprudenza aveva stabilito nelle proprie ricostruzioni. Anche in tal

¹⁸² Sentenza nr. 9211 del 01/09/1995, sezione I civile.

¹⁸³ **Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale**

1 Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto.

2 **Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.**

3 Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede con le procedure di cui al titolo III della parte sesta del presente decreto

caso sembra che la norma faccia fare un passo indietro rispetto all'attualità della situazione e bisognerà sicuramente attendere le prime pronunzie dei giudici per capire se ci sarà lo spazio per proseguire sulla strada intrapresa antecedentemente all'entrata in vigore della presente norma e qualificare la responsabilità oggettiva quale elemento costitutivo del fatto illecito costituente danno ambientale.

8.5 L'attività di prevenzione del danno

Nel nuovo Testo unico viene rivolta particolare attenzione all'attività preventiva del danno. Come si riferiva in precedenza in tema di certificazioni ambientali, il legislatore ha compreso la necessità di andare a limitare alla fonte la probabilità che si verifichino danni all'ambiente. In tale contesto si cerca di agevolare gli operatori che si dotano di certificazioni ambientali poiché sono coloro che, attraverso un'opera continuo di controllo e verifica dei propri sistemi produttivi, attraverso organismi di specifica competenza, cercano di rispettare in maniera maggiore i canoni imposti dalle normative specifiche, al fine di raggiungere gli standards qualitativi richiesti.

A tal proposito la nuova norma nazionale prevede due principi fondamentali, di cui uno di provenienza comunitaria, atti a prevenire il verificarsi di fatti che possano deturpare l'ambiente: **il principio di precauzione previsto dall'art. 301 del nuovo testo, ma di provenienza comunitaria poiché previsto dall'articolo 174 del Trattato CE; il principio di prevenzione previsto dall'articolo 304 del nuovo testo**¹⁸⁴.

¹⁸⁴Articolo 304: **Azione di Prevenzione.**

1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza.

2. L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che ~~nel~~

Il concetto di prevenzione del danno ambientale assume un rilievo preminente poiché stabilisce delle misure specifiche anche in caso di “*pericolo imminente*” di danno ambientale, obbligando l’operatore ad adottare tutte le misure di prevenzione del caso.

Le “*misure di prevenzione*” sono quelle prese per reagire a un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno.

Ai sensi del comma 1 dell’articolo 304 del Testo unico, l’operatore è tenuto a valutare anche la minaccia imminente del verificarsi di un danno ambientale al fine di attuare, entro le prime 24 ore da tale verifica di pericolo ed a spese proprie, tutte le misure di prevenzione necessarie atte a prevenire il verificarsi dell’evento. Naturalmente il termine temporale utilizzato è molto esiguo. In passato il legislatore aveva previsto solamente misure di ripristino successive all’evento¹⁸⁵, nei corpus normativi creati, ma i limiti temporali erano sempre orientati, nel prendere le misure idonee al ripristino ambientale, nei

ventiquattro ore successive informa il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell’operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l’operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1. Se l’operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla comunicazione di cui al presente comma, l’autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo.

3. Il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

- a) chiedere all’operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
- b) ordinare all’operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire;
- c) adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie.

4. Se l’operatore non si conforma agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 3, lettera b), o se esso non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio ha facoltà di adottare egli stesso le misure necessarie per la prevenzione del danno, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall’effettuato pagamento

¹⁸⁵ Si veda al riguardo l’articolo 17 del D.L.vo 22/97.

termini delle 48 ore dal verificarsi dell'evento¹⁸⁶. Tale nuovo termine delle 24 ore è un ulteriore indicatore della volontà del legislatore di cercare di prevenire determinati eventi dannosi per l'ambiente, considerando sicuramente la prevenzione una misura meno onerosa da sopportare.

Il 2° comma dell'articolo 304 impone, però, all'operatore una informazione, preventiva delle misure da adottare, agli Enti locali ed al Prefetto, ritenuto il tramite informativo col Ministro dell'Ambiente, affinché questi ponga in essere le attività delegategli dalla norma. Nella comunicazione effettuata l'operatore deve *“(...) avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire (...)”*. **Misura nuova introdotta dal Testo Unico è la capacità sanzionatoria concessa al Ministero dell'Ambiente, attraverso i propri organi, di corrispondere sanzioni all'operatore qualora questi ponga in essere, in ritardo, sia le misure preventive dovute che le misure, sempre preventive, imposte dalle Autorità adite.**

Inoltre, il 4° comma dell'articolo 304 dà facoltà al Ministro dell'Ambiente di sostituirsi all'inerzia dell'operatore o *“(...) se esso non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto (...)”* adottando egli stesso le misure ritenute necessarie per prevenire il danno di cui si è stati informati. Oltre a tale facoltà, al Ministro dell'Ambiente è anche attribuito il diritto di rivalsa, da attuare entro il termine di cinque anni dal pagamento effettuato, verso l'operatore che ha causato il pericolo di inquinamento da sanare. Naturalmente il termine dei cinque anni dal

¹⁸⁶ L'articolo 51/bis del D.L.vo 22/97, punisce i comportamenti omissivi degli operatori che non pongono in essere le misure adeguate alla salvaguardia ambientale entro le 48 ore dall'evento ed a seguito di ordinanza comunale di ripristino dello stato dei luoghi. 147

pagamento è anche posto per consentire, alle Autorità competenti, di identificare compiutamente l'operatore al fine di consentirne una certa citazione in giudizio per il risarcimento delle spese sostenute.

8.6 Il ripristino dello stato dei luoghi

Proseguendo nella linea ordinativa, già intrapresa con l'entrata in vigore dell'art. 18 della Legge nr. 349/1986, e che la giurisprudenza ha sempre sostenuto adottare ex officio quale misura risarcitoria privilegiata “*sol che sia possibile, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario*”¹⁸⁷, con il nuovo Testo unico viene confermato il ripristino dello stato dei luoghi come misura risarcitoria privilegiata, malgrado l'esistenza di norme civilistiche quali l'art. 112 c.p.c., che vieta la c.d. pronuncia *ultra petita*, e l'art. 2058 c.c., che disciplina la reintegra in forma specifica come una *facultas* rimessa alla scelta del danneggiato (1° comma) e che consente al giudice di optare per il risarcimento per equivalente se la reintegrazione risulti eccessivamente onerosa per il debitore.

All'articolo 305 del nuovo Testo è previsto, infatti, che l'operatore, qualora si verifichi un danno ambientale, deve innanzitutto comunicare “*senza indugio*” agli Enti locali ed al Ministro dell'Ambiente, per il tramite del Prefetto territorialmente competente, il danno verificatosi adottando, nel contempo, “*(...) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare (...)*” e, inoltre, “*(...)*”

¹⁸⁷ Cfr., si veda al riguardo la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, datata 25-1-1989 n. 440, già citata alle note nr. 10, 17, 39 e 41. 148

le necessarie misure di ripristino (...)". A sua volta, al Ministro dell'Ambiente è concessa l'obbligo di vigilare sul danno causato e di imporre determinate misure di ripristino del sito, alle quali l'operatore si deve conformare. E' inoltre previsto che il Ministro dell'Ambiente si sostituisca all'operatore in caso di sua inerzia, addebitandogli i relativi costi di intervento e ripristino del sito danneggiato (diritto di rivalsa).

Individuata l'esistenza di un danno all'ambiente, e stabilito che spetta all'operatore attuare le misure urgenti, immediatamente conseguenti all'evento, tese a circoscriverlo e gestirlo in modo da non causare danni ulteriori, il passo successivo, che la normativa pone sempre a carico dell'operatore, è quello di determinare le misure per il ripristino. Infatti, all'articolo 306 del Testo unico è previsto che l'operatore individui un piano di ripristino che, successivamente, deve essere approvato dal Ministro dell'Ambiente *"Gli operatori individuano le possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all'allegato 3 alla parte sesta del presente decreto e le presentano per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio senza indugio e comunque non oltre trenta giorni dall'evento dannoso, a meno che questi non abbia già adottato misure urgenti, a norma articolo 305, commi 2 e 3 (...)"*. Naturalmente tale misura avrà numerose problematiche attuative poiché non è possibile che il Ministro dell'Ambiente intervenga, attraverso gli organi del proprio apparato organizzativo, su tutti i casi di danno ambientale che si verifichino. Tale misura, nel momento in cui sarà regolamentata accuratamente con Decreti Ministeriali ad hoc, imporrà il rispetto di tali misure agli operatori che causino danni ambientali di una certa rilevanza omettendo tali incombenze per quelle fattispecie di danno che, benché dannose per l'ambiente circostante, non siano di grosse proporzioni e non coinvolgano vaste zone del territorio nazionale. Il concordare, comunque, le misure di ripristino del danno tra operatore e apparato

ministeriale, ed in un termine prestabilito di trenta giorni dall'evento, presuppone una forte volontà del legislatore di cercare di porre un rimedio che risulti il più adeguato ed urgente possibile, evitando di tralasciare tale aspetto del ripristino alle lungaggini burocratiche tipiche del sistema amministrativo nazionale.

Innovativa risulta essere la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 306 relativamente a quelle che potrebbero essere le possibili misure di ripristino ambientale. Infatti viene prescritta la possibilità di un accordo tra operatore e Ministro dell'Ambiente al fine di cercare di attuare il ripristino ambientale nel miglior modo possibile *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale, e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241”*. In vero, il riferimento alla Legge 241/90, non è nuovo perché, anche in passato, l'operatore era parte del procedimento amministrativo nel momento in cui veniva convocata la conferenza dei servizi a seguito della presentazione, presso l'Ente locale competente, del piano di caratterizzazione e bonifica del sito da bonificare. Ma, mentre in passato ciò era regolato dal DM 471/99 e solo ed esclusivamente per i terreni da bonificare, attualmente la partecipazione al procedimento amministrativo ed alla presentazione di proposte all'Ente competente è esteso a tutte le fattispecie di danno ambientale che la normativa prevede.

Pertanto la determinazione delle misure di ripristino di un sito da bonificare deve essere concordata sempre tra operatore ed Ente adito: l'operatore può presentare delle misure preventive all'emissione dell'ordinanza ministeriale che, vagliate dall'Ente adito, possono essere o meno tenute in debita considerazione. O misure successive

presentate in conferenza dei servizi. Naturalmente tutte le decisioni adottate, dal Ministro dell'Ambiente, devono essere immediatamente notificate all'operatore interessato¹⁸⁸.

Per quanto riguarda i costi, così come si può facilmente desumere, le attività di prevenzione e ripristino dei danni ambientali provocati, o dei pericoli di danno accertati, spettano per intero all'operatore. Si è già sopra accennato alla possibilità che il Ministro dell'Ambiente si sostituisca all'inerzia dell'operatore, in alcuni determinati casi, esercitando poi il diritto di rivalsa nei confronti dell'operatore. Già tale premessa serve per comprendere l'impostazione data dal legislatore alla norma specifica prevista all'articolo 308 del nuovo Testo unico, dove al comma 1° è previsto che *“L'operatore sostiene i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate secondo le disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto”*. Viene anche prevista, al comma successivo, la possibilità che *“(…) Fatti salvi i commi 4, 5 e 6, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio recupera, anche attraverso garanzie reali o fidejussioni bancarie a prima richiesta e con esclusione del beneficio della preventiva escussione, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia, le spese sostenute dallo Stato in relazione alle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate a norma della parte sesta del presente decreto (...)”*. Il recupero dei costi, anche attraverso garanzie o fidejussioni, è una forma di tutela delle Amministrazioni Statali già attuato prima dell'entrata in vigore del presente Testo, poiché specialmente per le autorizzazioni all'esercizio delle attività concesse a impianti di deposito preliminare o messa in riserva di rifiuti, o

¹⁸⁸ Cfr., si veda l'articolo 307 del Testo unico che cita testualmente:

notificazione delle misure preventive e di ripristino

Le decisioni che impongono misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, adottate ai sensi della parte sesta del presente decreto, sono adeguatamente motivate e comunicate senza indugio all'operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi.

smaltimento e recupero di rifiuti, viene sempre prevista la stipula di idonee fideiussioni che possano essere recuperate dalle amministrazioni competenti in caso di bonifica dell'area, o di inadempienza altrà, ove l'attività viene espletata.

Si parlava, in precedenza, della esclusione di una forma di responsabilità oggettiva dell'operatore, da parte della direttiva comunitaria sul danno ambientale. Ciò contrastava fortemente con quelle che sono state le risultanze di circa due decenni di applicazione della legge nr. 349/1986 che, attraverso le ricostruzioni giurisprudenziali, ha tracciato un solco in cui non ha mai escluso i principi civilisti di diritto comune sulla responsabilità oggettiva, benché la norma istitutrice del Ministero dell'Ambiente non ne prevedesse espressamente l'applicazione. Nel nuovo Testo unico, però, potrebbe in vero ravvisarsi una sorta di esclusione di responsabilità oggettiva dell'operatore, laddove all'articolo 308 si cita che “(...) *Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tal caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti (...)*”. Infatti, laddove si dice che l'operatore ha adottato misure “*astrattamente idonee*” ad evitare il danno, si tende a giustificare il suo operato, idoneo o meno che sia allo specifico caso in essere. Potrebbe astrattamente accadere che l'operatore adotti delle misure di sicurezza, astrattamente idonee ad

escludere il verificarsi di un danno, ma in realtà non complete ad escluderne il verificarsi, ed un terzo causa un danno che poteva astrattamente non verificarsi in caso l'operatore avesse adottato delle misure più significative rispetto a quelle base, astrattamente idonee ad evitare il danno. In vero, in casi simili, cioè quando l'operatore attua delle misure base, ritenute sufficienti ed "astrattamente idonee" ad evitare un danno, senza però adottare misure più incisive e rigorose, lui non può essere chiamato, in astratto, a rispondere del danno causato, poiché alla base vi è l'adozione di misure ritenute sufficienti ed idonee in precedenza. Per tale motivo, e così come la giurisprudenza ha faticosamente cercato di delineare nel ventennio tra l'istituzione della prima normativa in materia e l'attuale Testo unico, la responsabilità oggettiva dell'operatore non doveva essere esclusa dai criteri di responsabilità oggettiva del danno ambientale.

A rafforzare tale assunto ed il proposito del legislatore di escludere la responsabilità oggettiva dai noveri di responsabilità del danno ambientale, si pone il comma successivo dell'articolo 308, ove si dispone esplicitamente che "(...) *L'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da:*

a) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all'allegato 5 della parte sesta del presente decreto, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati

considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività (...)". **Quindi l'operatore è responsabile dell'evento solamente quando se ne dimostra la presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, lasciando impregiudicate altre forme di responsabilità.** Benché in tal modo si rispettano i dettami normativi della direttiva comunitaria, che prevedono solo ed esclusivamente forme di responsabilità dovute a dolo o colpa dell'operatore, si continua a fare dei passi indietro riguardo alle ricostruzioni fatte della L. 349/1986, nel ventennio d'applicazione.

Può anche essere opportunamente evidenziato, inoltre, che il "ripristino" può anche non esaurire l'intera vicenda lesiva. Infatti il "danno ambientale" può, ad esempio, ricomprendere anche il profilo del c.d. mancato guadagno o lucro cessante (artt. 1223 e 2056 c.c.), non essendovi alcun particolare motivo, in tema di protezione ambientale, di ritenere attenuata tale obbligazione di risarcimento. Anche perché il ripristino integrale del bene lascia di norma sussistere, almeno durante il tempo per il ripristino, il danno derivante dalla temporanea indisponibilità del bene stesso. Però tale assunto, non esplicitamente previsto dalla norma in esame, dovrà essere oggetto di valutazione giurisprudenziale nelle numerose pronunzie che si susseguiranno nell'applicazione della stessa.

8.7 Il risarcimento in forma specifica

Come detto il ripristino dello stato dei luoghi non esaurisce le forme di risarcimento del danno ambientale. Anche il nuovo Testo unico prevede, in alternativa al ripristino, due forme di risarcimento del danno:

- il risarcimento in forma specifica;

– il risarcimento per equivalente patrimoniale.

Ci occupiamo adesso del risarcimento in forma specifica.

All'articolo 311 del nuovo Testo unico si cita esplicitamente, riprendendo i dettami del vecchio articolo 18 della L. 349/1986, che *“(...) Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto (...)”*.

E' importante tale norma poiché, seguendo la vecchia impostazione, vengono poste delle forme alternative, di reintegro del danno, al ripristino ambientale. Sarà da valutare quale sia la forma di riparazione del danno primaria rispetto alle altre. Ma, a tal proposito, ci soccorre il successivo comma 2 dell'articolo 311, che attua una scaletta preferenziale in ordine alle modalità di risarcimento. Infatti, cita testualmente che *“(...) Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato. Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede con le procedure di cui al titolo III della parte sesta del presente decreto”*. Quindi, il giudice non deve procedere ad una valutazione del danno in termini

economici; ordina semplicemente il ripristino ogni volta che sia materialmente possibile, ma a differenza di quanto previsto dall'articolo 18 della Legge nr. 349/1986, ove non era determinante la valutazione dei costi per la sua decisione, dall'entrata in vigore del nuovo Testo, se i costi sono spropositati il Ministro dell'Ambiente può, nell'ordinanza ministeriale, “(...) *Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente patrimoniale (...)*”, autorizzando di fatto il risarcimento per equivalente patrimoniale in luogo del ripristino del sito oggetto del danno ambientale. A differenza di quanto previsto dall'articolo 18 della Legge 349/1986, nel nuovo Testo unico si fa esplicito riferimento al criterio della eccessiva onerosità della reintegrazione, per il danneggiante, quale limite alla sua imposizione prevista dall'articolo 2058 c.c..

Quindi il giudice disporrà il risarcimento pecuniario solo quando sarà constatata l'impossibilità del ripristino totale dell'ambiente che, quindi, non sarà più ricostituibile e/o riproducibile nella sua capacità funzionale o quando ne avrà constatato la eccessiva onerosità.

A differenza del risarcimento per equivalente, il cui carattere è prettamente economico, il risarcimento in forma specifica ha finalità prettamente riparatrici, gravante su chiunque, purché abbia violato le disposizioni del D.L.vo 22/97 e/o del D.L.vo 152/99.

8.8 Il risarcimento per equivalente patrimoniale

La seconda forma di soddisfazione del danno ambientale, alternativa al ripristino, è il risarcimento per equivalente patrimoniale. Come sopra detto, tale forma di risarcimento è prevista all'articolo 311 del nuovo Testo unico, il quale attua una forma di scaletta in ordine alle misure di preferenza del danno. Sicuramente il risarcimento per equivalente patrimoniale, da una lettura del testo normativo, appare essere la terza come forma di preferenza, a cui viene preferito il risarcimento in forma specifica. Infatti il Ministro dell'Ambiente agisce per “(...) *il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale (...)*”. In tale forma di risarcimento è necessaria una valutazione del danno, che consiste nella prestazione di una somma di denaro, il cui ammontare equivale alla perdita subita dal danneggiato in conseguenza dell'illecito.

Anche in tal caso, però, ripercorrendo la vecchia strada intrapresa con l'emanazione della norma istitutrice del Ministero dell'Ambiente, non vengono fornite chiare indicazioni utili per giungere ad una precisa quantificazione del danno. Ed anche in futuro, così come succedeva nella fase applicativa della vecchia norma, sarà implicito il rinvio all'art. 2056 c.c. che, a sua volta, rimanda alle norme del danno da inadempimento dell'obbligazione ed in particolare agli articoli 1223, 1226 e 1227 c.c., in questo modo rendendo comuni i principi del danno da inadempimento dell'obbligazione al danno da fatto illecito, nonché omogenea nel quantum l'intera sfera della responsabilità civile.

I criteri di valutazione indicati dal Testo unico sono quelli previsti dagli allegati 3 e 4 alla parte sesta della norma, che non forniscono dei precisi parametri valutativi. D'altronde sarebbe anche impossibile, per il legislatore, procedere ad una previsione normativa comprendente anche tutti i parametri necessari per quantificare equitativamente tutte le

situazioni di danno ambientale che potrebbero verificarsi.

Si parlava, nel capitolo relativo alla esplicazione dei caratteri salienti della Legge 349/1986, della possibilità di includere, nella quantificazione del danno, anche gli elementi civilistici del danno emergente e del lucro cessante di cui all'art. 1223 c.c., mentre le sentenze conosciute fanno riferimento, come criterio di valutazione e di quantificazione del danno, al **valore d'uso dell'ambiente**, ossia la diminuita fruibilità del bene ambiente sulla base di valori “*di consumo*” e di “*non consumo*”, rinviando alle consulenze tecniche il compito di quantificare in termini monetari il danno. Allo stato attuale, dopo venti anni di applicazione della norma, si conoscono solo 2 casi di quantificazione certa del danno ambientale causato, sentenze citate al capitolo V.

Ciò sottolinea l'estrema arduità di giungere a quantificazioni monetarie del bene ambiente senza criteri certi di monetizzazione e, pertanto, si presume che tale forma di risarcimento del danno sarà quella che troverà meno spazi applicativi.

In definitiva, la questione della definizione e quantificazione del danno ambientale risulta, ancora una volta, uno dei punti critici anche della nuova normativa e tale difficoltà rende ardua la ricerca di criteri che possano essere utilizzati in sede giurisdizionale per addivenire alla quantificazione del danno ambientale.

8.9 Il risarcimento del danno ambientale

L'introduzione della categoria della responsabilità per danno ambientale è stata, quindi, operata dal legislatore, nel nostro ordinamento, con l'introduzione dell'articolo 18 della Legge 349/1986, al fine di dare concreta attuazione al principio comunitario del “*chi inquina paga*”.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ne è seguita se, per un verso, ha definitivamente spostato in via esclusiva sul versante della responsabilità civile la tematica del risarcimento del danno ambientale, peraltro non ha mai fatto venire meno le connotazioni pubblicistiche di tale genere di risarcimento che derivano non solo dalla condizione giuridica e dalle caratteristiche del bene protetto, ma anche dall'obbligo internazionale, gravante sull'apparato statale, al cui preciso adempimento la norma interna deve essere diretta.

Nelle ricostruzioni giurisprudenziali passate, la Corte Costituzionale ha sempre inteso il danno ambientale come un danno di natura patrimoniale, individuando una serie di elementi che consentivano di misurare l'ambiente in termini economici. Parametri rimasti, tuttavia, inutilizzati in questo ventennio di applicazione della normativa.

Con la direttiva comunitaria commentata al capitolo VI il legislatore comunitario ha volutamente escluso, dal novero degli interventi, richiesti in base alla direttiva, ogni corresponsione di denaro ed ogni forma di risarcimento pecuniario per equivalente. Così, ad esempio, nell'Allegato II espressamente e ripetutamente si precisa che le misure di riparazione compensativa non debbono consistere in una *"compensazione finanziaria al pubblico"*.

Naturalmente tale indirizzo è stato anche seguito dal nuovo Testo unico ambientale, dove si è voluto privilegiare il concetto di ripristino¹⁸⁹, così come si desume dalla parte dedicata alle definizioni. Quindi anche il Testo unico, al pari della direttiva offre la possibilità di poter definire le cosiddette *"condizioni originarie"*, ovvero le condizioni in cui

¹⁸⁹ Ai sensi dell'articolo 302 comma 9, per "ripristino", anche "naturale", s'intende: nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati. 159

l'ambiente danneggiato si trovava al momento in cui veniva procurato il danno alle risorse naturali, nonché la situazione dei servizi che sarebbero esistiti se non si fosse verificato il danno ambientale: il tutto stimato sulla base delle migliori informazioni possibili raccolte. Naturalmente i costi relativi devono essere sopportati dall'operatore, a meno che l'Autorità competente, individuabile nel Ministro dell'Ambiente, non vi si sostituisca in caso di sua inerzia, con relativo diritto di rivalsa solennemente riconosciutogli dalla norma.

8.10 L'Autorità competente

Il problema dell'Autorità competente è un problema tipico del diritto europeo e del suo processo di formazione e di applicazione. Esso, nella maggior parte dei casi, non stabilisce una regola uniforme alla quale tutti devono dare attuazione, ma pone una regola o, più spesso, indica un risultato o un obiettivo al quale tutti devono tendere, omettendo di indicarne le modalità ma fissandone i tempi, e lasciando agli Stati membri un margine significativo di scelta quanto agli strumenti mediante i quali l'obiettivo viene perseguito.

Tale premessa è importante per comprendere che le norme comunitarie, così come si desume dalla lettura della direttiva 2004/35/CE, rimettono sempre a ciascun ordinamento la distribuzione dei compiti tra i vari livelli istituzionali, tra governo centrale ed Enti locali, anche a causa della diversa strutturazione dei sistemi nazionali.

Organo fondamentale, individuato dal legislatore nazionale nel nuovo Testo unico ambientale, è il Ministro dell'Ambiente, attraverso una struttura organizzativa specificamente predisposta. A tal proposito, da una sommaria lettura del testo, vengono attribuite, a livello centrale, funzioni che, in passato, erano attribuite agli enti locali. Anche tale aspetto era stato uno dei motivi che aveva costretto la conferenza

permanente Stato-Regioni, assolutamente non interpellata nella stesura del testo normativo, a rivolgersi direttamente al Capo dello Stato affinché denegasse la firma del provvedimento normativo.

La competenza non è altro che la misura dell'attribuzione delle funzioni. E nel nuovo Testo unico, come detto, diverse funzioni sono attribuite al Ministro dell'Ambiente. Infatti al primo comma dell'articolo 299 viene prevista l'istituzione, presso il Ministero dell'Ambiente, di una Direzione generale per il danno ambientale¹⁹⁰, organo di raccordo con il Ministro dell'Ambiente, titolare delle funzioni statali. Tale nuova figura, quindi, avrà il precipuo compito di attivarsi al fine di rendere effettivi i provvedimenti emessi dal Ministro, al fine di rendere più snella e veloce la procedura di ripristino dei siti oggetto di danno ambientale, fermi restando la “(...) *applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà di leale collaborazione (...)*”¹⁹¹.

A confermare ulteriormente il ruolo centrale del Ministro dell'Ambiente, attraverso la nuova Direzione generale, quale Autorità privilegiata e competente si pone l'articolo 301 del Testo che, nell'enunciare il principio di precauzione¹⁹², prescrive al comma 3 che l'operatore, in caso anche di imminente pericolo di danno ambientale, oltre ad informare le Autorità locali, debba avvertire anche il Prefetto il quale costituisce un tramite privilegiato con il Ministro dell'Ambiente che dovrà informare entro le successive 24 ore. L'unico titolato, a seguito della informazione ricevuta, ad emettere provvedimenti amministrativi o adottare misure di prevenzione è, ai sensi del comma seguente, “(...) *Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio,*”

¹⁹⁰ In vero la Direzione generale per il danno ambientale era stata precedentemente istituita con decreto Legge 10 gennaio 2006, n. 4.

¹⁹¹ Cfr., si veda il comma 3 dell'articolo 299 del Testo unico, che cita testualmente: *L'azione ministeriale si svolge nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, delle competenze delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali con applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione.*

¹⁹² Principio di provenienza comunitaria e previsto all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato istitutivo CE.

il quale “(...) in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell’articolo 304, che risultino: a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici (...)”.

Tale situazione di supremazia ministeriale viene a configurarsi anche a livello sanzionatorio, poiché al Ministro è attribuito il potere, concorrenziale con l’Autorità preposta al controllo, di irrogare una sanzione pecuniaria da mille a tremila euro per ogni giorno di ritardo con cui l’operatore comunica agli enti preposti il pericolo imminente di danno ambientale o un danno ambientale già verificatosi¹⁹³.

Quale sia lo spazio effettivo di azione delle Regioni non è, peraltro, al momento del tutto chiaro, anche in ragione di una giurisprudenza costituzionale oscillante, riconoscendosi a volte la possibilità che la legislazione regionale introduca misure più rigorose di tutela dell’ambiente ed a volte, invece, che non esista un principio di derogabilità *in melius* da parte delle Regioni. Ed in considerazione della assenza, allo stato, di decreti attuativi della norma. Solo una volta che saranno emanati tali decreti si potrà ben valutare il ruolo delle Regioni ed enti locali in genere nelle tematiche ambientali future.

¹⁹³ Cfr., vds. articolo 304 comma 2 che cita testualmente: *L’operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l’evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell’operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l’operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1. Se l’operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla comunicazione di cui al presente comma, l’autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo.* 162

8.11 I poteri dei privati e delle associazioni ambientaliste

Il potere dei privati e delle associazioni ambientaliste è stato uno dei motivi che ha indotto il Capo dello Stato a ritardare i tempi della firma del decreto legislativo in argomento e della richiesta di chiarimenti, in ordine a determinate argomentazioni, fatta al Governo nel periodo immediatamente precedente alla promulgazione della norma.

Tutto nasceva dalla forza processuale che le associazioni ambientaliste si erano costruite nel ventennio di applicazione della legge nr. 349/1986, che le aveva portate a diventare soggetto processuale attivo, in sostituzione dell'inerzia della Pubblica Amministrazione, competente ad agire in giudizio nei confronti dell'operatore che aveva commesso un danno ambientale. L'essere un soggetto processuale attivo, per le associazioni ambientaliste, era inoltre riconosciuto da una specifica norma, e cioè l'articolo 17, comma 46, della Legge 15 maggio 1997, nr. 127, ed il comma 3 dell'articolo 18 della Legge 349 del 1986.

Nel momento in cui il Parlamento licenziava il testo normativo del nuovo Testo unico ambientale, le proteste si sollevavano molto forti da ampi campi delle opposizioni parlamentari che supportavano le associazioni ambientaliste, poiché al comma 2 dell'articolo 318 (norme transitorie e finali) veniva esplicitamente previsto “(...) *Sono abrogati: a) l'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349; b) l'articolo 17, comma 46, della legge 15 maggio 1997, n. 127; c) l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; d) l'articolo 1, commi 439, 440, 441, 442 e 443 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria)*”. Ma cosa voleva dire tutto ciò?

Il legislatore, in pratica, aveva completamente escluso che personalità estranee alle Pubbliche Amministrazioni fossero legittimate “direttamente” in giudizio, prevedendo una sorta di procedimento

amministrativo affinché le Pubbliche Amministrazioni si frapponessero fra privati e AA.GG. nel valutare la possibilità di agire in giudizio. Quindi gli unici enti legittimati ad agire in giudizio, in base alla norma licenziata, erano le Pubbliche Amministrazioni competenti per territorio, ed i privati o le associazioni ambientaliste potevano solo loro proporre delle argomentazioni valide affinché le PP.AA. valutassero la possibilità o meno di agire in giudizio. Infatti al comma 1 dell'articolo 309 (richiesta di intervento statale) veniva previsto che *“(...) Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto (...)”*, includendo al comma successivo anche *“(...) Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (...)”*. A questo punto diveniva il Ministro dell'Ambiente titolare dell'azione, dopo aver valutato attentamente *“(...) le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegare afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale (...)”*, informando senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo.

Ecco, l'unico titolato ad agire in giudizio era il Ministro dell'Ambiente, mentre ai soggetti legittimati non rimaneva che poter proporre ricorso amministrativo o al Presidente della Repubblica, nei tempi che il

nostro ordinamento normalmente accorda per tali forme di ricorso, contro le decisioni del Ministro o la sua inerzia.

Quindi tale era la situazione e le legittime proteste delle associazioni ambientaliste portavano non ad una rivisitazione della norma, decisamente molto burocratica e molto poco snella nella sua applicazione, ma a non prevedere, al comma 2 dell'articolo 318, l'abrogazione dell'articolo 17, comma 46, della Legge 15 maggio 1997, nr. 127.

Non è facile comprendere cosa potrà accadere quando i primi casi specifici provocheranno l'intervento dei giudici chiamati a far chiarezza in questo meandro di norme così delineato. Ma sicuramente tale intervento sarà necessario vista la assoluta non certezza, allo stato attuale, circa la possibilità o meno delle associazioni ambientaliste, di poter agire direttamente in giudizio.

8.12 L'ordinanza ministeriale e la giurisdizione amministrativa esclusiva

Ma come esplica, il Ministro dell'Ambiente, il proprio potere di azione che il nuovo Testo unico gli affida?

Al capitolo precedente veniva commentata una parte normativa della Legge finanziaria per il 2006, che per prima aveva recepito alcuni principi della direttiva comunitaria sul danno ambientale. Specificamente di danno ambientale si parlava dai commi 439 a 443, dell'articolo 1 della norma citata, ove, in sintesi, veniva:

- attribuito il potere, al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di emettere una ordinanza, con valenza direttamente esecutiva, con la quale poter ingiungere, al responsabile di un fatto che avesse provocato un danno ambientale come definito e disciplinato dalla direttiva in esame, il ripristino della situazione

ambientale;

- sommariamente descritti i criteri di quantificazione monetaria del danno, effettuata sulla base del pregiudizio arrecato alla situazione ambientale a seguito del fatto dannoso e del costo necessario per il ripristino nel rispetto delle norme di cui alla direttiva 2004/35/CE e degli allegati I e II alla stessa;
- equiparata l'ordinanza ministeriale alla decisione di un procedimento amministrativo, consentendo all'autore del danno, i mezzi di ricorso amministrativi previsti dal diritto amministrativo vigente.

Il nuovo Testo unico al comma 2 dell'articolo 318, nell'abrogare alcune norme, oggetto di riforma della parte sesta del Testo unico, abroga anche l'articolo 1, dai commi 439 a 443 citati, della legge finanziaria per il 2006. Ma non perché tale norma sia oramai desueta dopo circa 4 mesi di mancata applicazione, ma perché il tutto viene riportato in un discorso più ampio e meticoloso attuato dal legislatore nel nuovo Testo unico.

Infatti, partendo dall'articolo 312 (istruttoria per l'emanazione della ordinanza ministeriale), viene innanzitutto stabilito che l'istruttoria per l'emanazione dell'ordinanza deve svolgersi in base ai criteri stabiliti dalla L. 241/90, riguardo le procedure da seguire per i procedimenti amministrativi. Inoltre viene concesso il potere, al Ministro dell'Ambiente, *“(...) per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, può delegare il Prefetto competente per territorio ed avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato, del Corpo forestale dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata (...)”*.

Nel caso in cui si dovesse rendere necessaria l'introduzione nel luogo oggetto di danno ambientale, sia per la verifica dell'accaduto e sia per la eventuale acquisizione di documentazione varia di supporto alla ordinanza ministeriale da emettere, il Ministro dell'Ambiente può disporre l'accesso da parte di propri incaricati, fermo restando l'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria in caso dovesse rendersi necessario eseguire atti di polizia giudiziaria non ripetibili quali perquisizioni, personali o locali, o sequestri¹⁹⁴.

All'esito della fase istruttoria ed acquisiti tutti i dati necessari che ricostruiscono un fatto che abbia causato danno ambientale, e l'operatore non abbia ancora attivato le procedure di ripristino ai sensi dell'articolo 304 e segg., ai sensi del comma 1 dell'articolo 313, "(...) *il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato (...)*". Se in luogo del ripristino del luogo viene disposto il risarcimento in forma specifica, viene emessa una ordinanza solidale sia

¹⁹⁴ Cfr., si vedano al riguardo i commi 4, 5 e 6 dell'articolo 312 che citano testualmente:

4. *Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al fine di procedere ad ispezioni documentali, verificazioni e ricerche anche in apparecchiature informatiche e ad ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento del fatto dannoso e per l'individuazione dei trasgressori, può disporre l'accesso di propri incaricati nel sito interessato dal fatto dannoso. Gli incaricati che eseguono l'accesso devono essere muniti di apposita autorizzazione che ne indica lo scopo, rilasciata dal capo dell'ufficio da cui dipendono. Per l'accesso a locali che siano adibiti ad abitazione o all'esercizio di attività professionali è necessario che l'Amministrazione si munisca dell'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente. In ogni caso, dell'accesso nei luoghi di cui al presente comma dovrà essere informato il titolare dell'attività o un suo delegato, che ha il diritto di essere presente, anche con l'assistenza di un difensore di fiducia, e di chiedere che le sue dichiarazioni siano verbalizzate.*

5. *In caso di gravi indizi che facciano ritenere che libri, registri, documenti, scritture ed altre prove del fatto dannoso si trovino in locali diversi da quelli indicati nel comma 4, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può chiedere l'autorizzazione per la perquisizione di tali locali all'autorità giudiziaria competente.*

6. *E' in ogni caso necessaria l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente per procedere, durante l'accesso, a perquisizioni personali e all'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili e per l'esame dei documenti e la richiesta di notizie relativamente ai quali sia stato eccepito il segreto professionale.*¹⁶⁷

nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili (...)".

L'ordinanza è emessa nel termine perentorio di centottanta giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti interessati dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto, facendo salvo il caso in cui sia in corso il ripristino ambientale a spese del trasgressore.

Ma quali sono i contenuti dell'ordinanza ministeriale? Ai sensi del comma 1 dell'articolo 314 questa deve necessariamente contenere "*(...) l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori (...)*". Essa fissa un termine, oscillante dai due mesi ai due anni, affinché l'operatore, a sue spese, provveda al ripristino dello stato dei luoghi a sue spese.

Ai sensi del successivo articolo 315, l'emanazione dell'ordinanza ministeriale ha l'effetto di non consentire al Ministro dell'Ambiente "*(...) non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale (...)*".

Naturalmente sono anche fissati i termini di ricorso che seguono i dettami dei ricorsi amministrativi proponibili in via gerarchica o in via giurisdizionale.

8.13 Il fondo di rotazione e la riscossione dei crediti

Con l'art. 114 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 veniva istituito un fondo, denominato “*fondo di rotazione*”, gestito a livello centrale presso il Ministero dell'Ambiente, in cui dovevano confluire tutte le somme, derivanti da coperture finanziarie, escusse a seguito di danno ambientale verificatosi. Il fondo, venuto quindi alla luce nel 2000, ha impiegato circa 4 anni per essere opportunamente regolamentato dal legislatore. Infatti il 14 ottobre 2003, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con apposito Decreto Ministeriale¹⁹⁵, introduceva le modalità di funzionamento e finanziamento del fondo, nonché le modalità di accesso al medesimo.

Con il nuovo Testo unico ambientale il legislatore cerca di rendere più snella ed attuabile tale forma di finanziamento, rimasta finora inutilizzata. Infatti, all'articolo 317 del Testo, dopo avere enunciato nei primi 4 commi le modalità di estinzione del debito da parte degli operatori inadempienti, al comma 5 viene normato il finanziamento del fondo di rotazione con i crediti riscossi derivanti dai risarcimenti di danno ambientale. Infatti si cita nel comma 5 che “(...) *Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale disciplinato dalla parte sesta del presente decreto, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate entro sessanta giorni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un fondo di rotazione istituito nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione e, in quest'ultimo caso,*

¹⁹⁵ Registrato alla Corte dei Conti il 5 aprile 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nr. 99 del 28 aprile 2004. 169

nella misura massima del dieci per cento della spesa: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati; d) attività dei centri di ricerca nel campo delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra e dei cambiamenti climatici globali (...)". Quindi, iscritti a bilancio dello Stato sotto la voce delle entrate, i crediti riscossi devono essere convogliati all'interno del capitolo destinato al finanziamento degli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del comma 5 dell'articolo 317. Tale norma costituisce un grosso passo avanti al fine dell'assegnazione dei fondi utili per le bonifiche soprattutto in quei siti ove i danni ambientali sono di rilevanti dimensioni. Le modalità di accesso al fondo di garanzia, ai sensi del successivo comma 6 dell'articolo 317 saranno successivamente disciplinate con apposito decreto attuativo¹⁹⁶.

8.14 Conclusioni

La parte sesta del nuovo Testo unico ambientale è chiamata a disciplinare l'intera materia risarcitoria del danno ambientale, che abroga lo storico articolo 18 della Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Cfr., si veda il comma 6 dell'articolo 317 che cita testualmente: *Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione.*

¹⁹⁷ Nell'ultima versione approvata, resta solo in vigore il comma 5 dell'articolo 18 della Legge nr. 349/1986, che individuava i soggetti legittimati ad agire in giudizio. 170

Il comma 3 del citato articolo 18 contemplava la legittimazione processuale attiva dello Stato e degli Enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo, consentendo loro l'esercizio dell'azione risarcitoria¹⁹⁸, riconosciuta anche dalla giurisprudenza¹⁹⁹.

Il nuovo Testo unico ambientale interviene radicalmente sulla materia della legittimazione processuale attiva prevedendo, all'articolo 311, la legittimazione esclusiva dello Stato alla richiesta di risarcimento del danno ambientale, lasciando gli Enti territoriali, su cui incidono i beni oggetto del fatto lesivo, sprovvisti di uno strumento di tutela di grande rilievo. Nel nuovo impianto normativo, in vigore dal 29 aprile 2006, le Regioni e gli Enti territoriali minori possono limitarsi a presentare denunce e osservazioni nei procedimenti relativi all'adozione delle misure di prevenzione e di precauzione o ripristino e possono, al più, sollecitare l'intervento statale. Non vi è alcuna traccia, nel nuovo Testo, della titolarità dell'azione di risarcimento del danno ambientale in capo agli enti territoriali minori, non tenendosi più in alcun conto che il danno ambientale incide su un determinato contesto territoriale e che il territorio è elemento costitutivo di Regioni ed Enti locali.

L'unico riguardo che ha avuto il legislatore, in tutta la intricata vicenda relativa all'approvazione della norma, è stato, quindi, quello di lasciare vigente il comma 5 dell'articolo 18, consentendo quindi la legittimazione processuale attiva delle associazioni ambientaliste. Il tutto, però, solo dopo l'intervento del Capo dello Stato e le legittime proteste di tali associazioni. Ma il lasciare vigente tale norma cozza con tutto l'impianto normativo della parte sesta del Testo perché, in tal

¹⁹⁸ Cfr., si veda al riguardo la sentenza Cassazione civile, Sezioni Unite, nr. 12133 del 21/12/1990, pubblicata sul sito internet www.cassazione.it

¹⁹⁹ Cfr., si veda al riguardo la sentenza Cassazione penale, Sezione III, nr. 9727 del 28/10/1993, pubblicata sul sito internet www.cassazione.it, dove in alcuni passi cita letteralmente: "(...) è riconosciuto alla Regione e, più in generale, agli Enti territoriali la legittimazione a costituirsi parte civile ai sensi dell'articolo 18 della Legge nr. 349/1986, perché il danno ambientale derivante dal reato incide sull'ambiente, come assetto qualificato del territorio, il quale è elemento costitutivo di tali enti e, perciò, oggetto di un loro diritto di personalità (...)".

modo, andrebbe anche riformato l'articolo 309, allorché si norma la richiesta di intervento statale da parte dei privati e delle associazioni che vantino interessi specifici.

In definitiva, sembra che la nuova norma contribuisca a creare maggiori confusioni, di quelle già esistenti all'atto dell'approvazione, poiché, in luogo dell'attuazione dei principi, costituzionalmente sanciti, di deregulation e di competenza concorrenziale Stato-Enti locali, contribuisce in maniera decisiva a creare nuovi centri decisionali di settore fortemente centralizzati. In tal senso si esprimeva il parere contrario delle Regioni alla firma del Testo da parte del Capo dello Stato²⁰⁰.

Inoltre, da una lettura della parte quarta del Testo²⁰¹, a comprova dell'abbassamento del livello di guardia da parte del legislatore riguardo ai precetti da sanzionare, si pone l'articolo 257 comma 4 in tema di bonifiche, ove si prevede che *“(...) l'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti del presente decreto costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1 (...)”*. Quindi, se l'operatore bonifica il danno ambientale causato, non è punibile per aver provocato l'inquinamento e per tutti gli altri reati ambientali connessi con il medesimo evento. Ciò costituisce un evidente condono dei comportamenti penalmente sanzionabili, eliminando alla fonte ogni deterrenza della sanzione penale.

²⁰⁰ Il Testo della Conferenza delle Regioni si esprimeva con le seguenti frasi: *“(...) Le conseguenze di una eventuale definitiva approvazione di questo atto unilaterale e centralistico sarebbero quelle di indebolire le politiche ambientali nel nostro Paese e la loro coerenza con le direttive dell'Unione europea, nonché quelle di determinare l'abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente e della salute a danno di tutti i cittadini senza, peraltro, che a questo possa corrispondere l'auspicata semplificazione delle procedure e dei processi attuativi per gli operatori e le imprese (...)”*.

²⁰¹ La parte quarta tratta la materia della gestione dei rifiuti.

E' presumibile che il nuovo Testo, nel momento in cui sarà oggetto di applicazione da parte degli operatori del settore, subirà notevoli modifiche anche per pronunzie della Corte Costituzionale che ne valuterà la rispondenza ai dettami della nostra Costituzione²⁰².

Si auspica, inoltre, che vengano chiarite, anche attraverso Decreti Ministeriali applicativi, alcune norme procedurali della parte sesta del Testo unico in modo da rendere chiare e meno nebulose le procedure di:

- intervento di privati, associazioni ed Enti locali nei procedimenti amministrativi;
- legittimazione processuale attiva delle associazioni ambientaliste;
- legittimazione processuale attiva degli Enti locali;
- coordinamento Stato-Enti locali;
- modalità di intervento dello Stato nel procedimento amministrativo, constatata la sua titolarità, e di coordinamento con le norme del procedimento amministrativo vigente;
- verifica della titolarità dell'Autorità competente nei procedimenti amministrativi;

al fine di consentire agli operatori del settore di potersi confrontare con precetti chiari e precisi, lasciando pochi spazi a dubbi o interpretazioni.

D'altro canto è evidente che la norma in esame non è altro che una concatenazione logica di precetti, in cui il legislatore ha volutamente affrontato il carattere pubblicistico della norma, cercando in parte di portarla su un piano più propriamente civilistico.

²⁰² La Regione Calabria, con una delibera approvata il 3 maggio 2006 da parte della Giunta Regionale su proposta del Presidente Agazio Loiero, ha deciso di impugnare l'intero provvedimento normativo del D.L.vo 152/06 davanti alla Consulta. L'assessore all'ambiente Diego Tommasi così commentava il testo: "(...) *Non è possibile una riforma centralista delle norme ambientali ... Sono evidenti le illegittimità del provvedimento governativo che punta al riaccentramento delle competenze, alla duplicazione delle funzioni, all'espropriazione della partecipazione dei cittadini nei procedimenti di salvaguardia ambientale (...)*". Inoltre, tra le Regioni che hanno annunciato l'intenzione di impugnare il provvedimento legislativo, c'è anche l'Abruzzo (fonte: IL SOLE 24 ORE del 4 maggio 2006). 173

In tal senso andrebbe interpretata la norma sopra citata riguardante le bonifiche dei siti interessati da inquinamenti diffusi, dove il carattere pubblicistico della norma, inteso la punizione del responsabile, viene meno nel momento in cui l'operatore attua un piano di bonifica del sito o, in alternativa, risarcisce, del danno procurato, il Ministero dell'Ambiente. Appunto tale carattere risarcitorio che fa venire meno l'aspetto sanzionatorio è un passo voluto dal legislatore e coerente con i dettami normativi che si rintracciano nella lettura continua del testo.

Tutti i precetti ivi contenuti, infatti, presentano una logica concatenazione tanto da renderli una logica conseguenza l'uno dell'altro. Non si ravvisa la presenza di norme stridenti con l'intero testo, chiara espressione, quindi, della volontà legislativa di puntare e preferire, per esempio, il risarcimento di un danno alla volontà di punire il responsabile di tale danno.

Infine, un ulteriore dato da mettere in risalto è costituito dal ripristino dei luoghi oggetto di danno ambientale. Infatti, mentre in passato il ripristino dello stato dei luoghi era sganciato dal carattere civilistico dell'articolo 2058 c.c. (cioè il ripristino dei luoghi veniva imposto dal giudice in sede di condanna, indipendentemente dai costi da sostenere), col nuovo Testo unico viene data particolare attenzione al carattere dei costi necessari per il ripristino, in quanto è previsto che, se eccessivamente oneroso per l'operatore, il ripristino possa essere sostituito da un risarcimento per equivalente del danno causato.

Naturalmente anche tale aspetto, risulta in perfetta armonia con l'intero impianto legislativo. Infatti il D.L.vo 152/06 non riproduce i parametri di riferimento per il giudice previsti dall'articolo 18 della L. 349/1986.

Alla luce del tenore letterale della norma si pongono due quesiti:

- in primo luogo c'è da chiedersi se la reintegrazione in forma specifica debba essere espressamente chiesta dal danneggiato (come previsto dall'articolo 2058 c.c.), ovvero se la stessa possa

comunque essere disposta dal Giudice anche in difetto di specifica domanda. Il problema nasce in quanto, mentre il risarcimento per equivalente può essere liquidato dal Giudice allorché la parte abbia chiesto il risarcimento in forma specifica (e lo stesso non sia in tutto o in parte possibile), non è possibile il contrario. Ci si chiede, pertanto, come debba essere interpretata la domanda, qualora ci si limiti a chiedere genericamente il risarcimento del danno ambientale;

- in secondo luogo è da chiedersi se, una volta sollecitato il risarcimento in forma specifica, il Giudice possa respingerla sul presupposto dell'eccessiva onerosità *ex art. 2058 c.c.*.

Entrambe le questioni saranno oggetto di futuri approfondimenti.

In sintesi, si può affermare che, benché presentato come un testo legislativo innovativo nei contenuti, il Testo unico ambientale viene meno a quelle che erano le aspettative degli addetti ai lavori, per tutta una serie di motivazioni che vanno dal c.d. accentramento nelle mani statali di tutte le funzioni relative alla prevenzione-riparazione-risarcimento del danno, alla mancata legittimazione processuale attiva degli Enti locali, al venir meno di quel carattere pubblicistico che le norme sanzionatorie devono necessariamente avere, ecc.. Tutta una serie di misure normative che innovano in senso negativo, poiché fanno compiere un deciso salto a ritroso, tanto da far passare in secondo piano tutto ciò che, in questo ventennio di applicazione della normativa del 1986, è successo. In poche parole il legislatore ha perso un'ottima occasione per riscrivere le norme in questo settore, frutto soprattutto di ricostruzioni giurisprudenziali applicativi dei pochi e generali principi legislativi esistenti.

Il tutto va sicuramente in una direzione opposta rispetto al percorso delineato in questo ventennio e di deciso arretramento rispetto al regime precedentemente vigente. Basti pensare che gli unici ad esultare, per

l'approvazione di tale testo, sono state alcune associazioni di categorie con in testa FEDERCHIMICA. Ciò, probabilmente perché riduce notevolmente le incombenze dei produttori e degli industriali in genere, da sempre critici soprattutto per le incombenze formali che il regime precedente prevedeva.

In definitiva si può tranquillamente affermare che, benché il disposto legislativo in esame abbia un profilo coerente e logico nella lettura, non fornisce le risposte che ci si attendeva da parte dello Stato nel combattere e prevenire i disastri ambientali che si verificano con sempre maggiore frequenza nel territorio nazionale, né risulta essere un valido e certo deterrente nei confronti degli operatori affinché attuino non le misure minime richieste ma le misure “*necessarie*” affinché tali disastri non si verificano. Sicuramente il testo avrà bisogno di una “*rivisitazione*” normativa che integri e chiarisca taluni aspetti rimasti oscuri.