

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE
POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE

Relatore:

Chiar.mo Prof. Davide Achille



Firmato digitalmente da Davide Achille
Data: 16.03.2026 13:08:43 CET
Organizzazione: UNIVERSITA' DEGLI
STUDI DEL PIEMONTE
ORIENTALE/01943490027

Candidato:

Sara Caresana

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I - IL CONCETTO DI AMBIENTE E LA SUA TUTELA NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO ED EUROPEO

1. Evoluzione del concetto giuridico di “ambiente”
2. I principi costituzionali in materia ambientale
3. L’evoluzione della normativa italiana: dalla l. 349/1986 al d.lgs. 152/2006 (Codice dell’Ambiente)
4. I principi a tutela dell’ambiente
 - 4.1. Il principio “chi inquina paga”
 - 4.2. Il principio di prevenzione
 - 4.3. Il principio di precauzione

CAPITOLO II - IL DANNO AMBIENTALE

1. Il danno ambientale
2. La responsabilità per danno ambientale
 - 2.1. Il fatto illecito
 - 2.2. Il nesso causale
 - 2.3. L’elemento soggettivo

CAPITOLO III - PROFILI DI RISARCIBILITÀ DEL DANNO AMBIENTALE ALLO STATO

1. Il ruolo del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica
2. L’azione per il risarcimento ai sensi dell’art. 311 del d.lgs. 152/2006
 - 2.1. Il divieto di risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario
 - 2.2. Le misure di riparazione “primarie”, “complementari” e “compensative”

CAPITOLO IV - LA RISARCIBILITÀ DEL DANNO AMBIENTALE IN FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DEI SOGGETTI PRIVATI LESI

1. La particolare legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali

2. Configurabilità del danno ambientale come danno indiretto
3. La legittimazione ad agire del soggetto privato
4. La lesione di un bene individuale: danno patrimoniale e non patrimoniale come conseguenza diretta dell'illecito ambientale
 - 4.1. Il risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c.
 - 4.2. La responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.
5. Il risarcimento dei danni a seguito di immissioni ex art. 844 c.c.

CAPITOLO V – QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

1. Le difficoltà nella valutazione e nella quantificazione del danno ambientale.
2. L'evoluzione della tutela giurisprudenziale del danno al privato.

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni la tutela dell'ambiente ha assunto un'importanza sempre maggiore all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali. La presa di coscienza sulla gravità delle conseguenze derivanti dal degrado ambientale e la necessità di salvaguardare le risorse naturali hanno indotto il legislatore e la giurisprudenza a elaborare strumenti sempre più adatti per la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente.

L'ambiente, infatti, costituisce un bene fondamentale per la collettività e per la qualità della vita delle persone. Per questo motivo, l'ordinamento giuridico ha progressivamente riconosciuto la necessità di garantirne una tutela sempre più ampia ed efficace. Recentemente, infatti, è stata inserita espressamente la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento, attraverso la modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione.

Il presente elaborato si propone di analizzare il tema del danno ambientale e delle forme di responsabilità connesse alla sua produzione. L'obiettivo è quello di ricostruire l'evoluzione della disciplina giuridica del danno ambientale, mettendo in evidenza i principali strumenti previsti dall'ordinamento per la prevenzione e la riparazione delle lesioni arrecate all'ambiente, nonché le questioni che attualmente caratterizzano la materia.

La metodologia seguita nella redazione della tesi si basa principalmente sull'analisi delle fonti normative e sull'esame dei principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sviluppatisi nel tempo. In particolare, sono state prese in considerazione le principali norme del diritto europeo e nazionale, con specifico riferimento alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale e al decreto legislativo n. 152 del 2006, noto come Codice dell'Ambiente. Accanto all'analisi normativa, sono state esaminate le pronunce più rilevanti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, le quali hanno svolto un ruolo fondamentale nel chiarire molti degli aspetti controversi della disciplina.

La tesi si articola in cinque capitoli. Nel primo capitolo viene affrontato il tema della definizione giuridica di ambiente e della sua progressiva affermazione come bene giuridico autonomo all'interno dell'ordinamento. In questa parte vengono analizzati i principi costituzionali e sovranazionali riguardanti la disciplina e l'evoluzione della normativa in materia. Il secondo capitolo è dedicato allo studio del danno ambientale e della relativa responsabilità, con particolare attenzione agli elementi che caratterizzano l'illecito ambientale e alle peculiarità del regime di responsabilità previsto dalla normativa vigente. Nel terzo capitolo si analizzano gli strumenti di tutela e le modalità di riparazione del danno ambientale,

mettendo in evidenza il ruolo centrale attribuito allo Stato, in particolare al Ministero dell'Ambiente. Il quarto capitolo prende in esame il tema della risarcibilità del danno ambientale nei confronti degli enti territoriali e dei soggetti privati che subiscono un pregiudizio a causa della compromissione dell'ambiente, soffermandosi sulle principali questioni interpretative emerse nella prassi applicativa. Infine, il quinto capitolo, oltre a ricollegarsi a quello precedente esaminando le prospettive evolutive del risarcimento del danno ai soggetti privati, prende brevemente in considerazione le difficoltà che si possono riscontrare nel procedimento di valutazione e quantificazione del danno.

Attraverso questa analisi, l'elaborato intende offrire una ricostruzione complessiva della disciplina del danno ambientale, evidenziandone i principali sviluppi e le problematiche ancora irrisolte, in un settore del diritto che continua a evolversi insieme alla crescente attenzione verso la tutela dell'ambiente.

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI AMBIENTE E LA SUA TUTELA NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO ED EUROPEO

SOMMARIO: 1. Evoluzione del concetto giuridico di “ambiente”. - 2. I principi costituzionali in materia ambientale. - 3. L’evoluzione della normativa italiana: dalla l. 349/1986 al d.lgs. 152/2006 (Codice dell’Ambiente). - 4. I principi a tutela dell’ambiente. - 4.1. Il principio “chi inquina paga”. - 4.2. Il principio di prevenzione. - 4.3. Il principio di precauzione.

1. Evoluzione del concetto giuridico di “ambiente”.

Prima di affrontare ogni altra considerazione, si reputa necessario soffermarsi sull’analisi della nozione di “*ambiente*”, quale presupposto indispensabile per una corretta valutazione del danno ambientale e del suo risarcimento.

Dare una nozione del bene-ambiente appare necessario almeno per due ordini di ragioni. La prima riguarda una scelta di metodo: è necessario adottare una prospettiva funzionale e valoriale, piuttosto che meramente strutturale¹, che consenta di considerare l’ambiente in relazione agli interessi e alle funzioni sociali che esso è chiamato a perseguire, per accertare se il bene-ambiente sia funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali.

In secondo luogo, occorre riconoscere l’esistenza di un nesso indivisibile tra ambiente e persona umana, il quale impone di riconsiderare il bene-ambiente alla luce dei criteri di sostenibilità e della necessità di tutelare l’equilibrio tra sviluppo e diritti fondamentali. Questo perché il danno all’ambiente viene in rilievo in quanto causa di pregiudizi nella sfera giuridica personale o patrimoniale del privato cittadino. Infatti, qualora l’aggressione dell’ambiente non si rivolgesse contro l’uomo, non vi sarebbe l’interesse del legislatore ad una normazione giuridica². In altre parole, ciò che rileva nella nozione di ambiente è l’imprescindibile attivazione del fattore umano.

Invero, lo stesso significato letterale di “ambiente”, che deriva dal latino *ambiens-entis*, significa “stare intorno” o “circondare”, per sottolinearne il contenuto relazionale tra l’ambiente, l’uomo e le cose. Infatti, il sostantivo ambiente può essere definito come “*complesso delle condizioni esterne all’organismo in cui si svolge la vita vegetale ed animale*”,

¹ In tema P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI e M. D’AMBORSIO (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni, Settimo incontro di Studi della Associazione Dottorati di Diritto Privato*, Lecce 21 e 22 marzo 2019, Napoli, 2021, p. 359.

² M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 24.

oppure, in senso figurato, come “*complesso delle condizioni esterne materiali, sociali e culturali nell’ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano*”³.

Oltre al significato letterale, è indispensabile analizzare giuridicamente il termine suddetto, soprattutto alla luce del fatto che “l’assenza di una qualsiasi definizione, sia pure imperfetta o parziale, rende evanescente i contorni del fatto e frustra la puntigliosa specificità della descrizione dell’evento del danno”⁴.

In ambito legislativo, il termine “ambiente” non venne menzionato nella Costituzione italiana del 1948, ma fu prevista una generica “tutela del paesaggio”⁵.

Neanche la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente⁶, ovvero la legge n. 349 del 1986, fornì una definizione del concetto di ambiente, ma si limitò a tutelarlo nella sua unitarietà. Tale mancanza è ravvisabile anche all’interno del Codice dell’Ambiente, emanato con decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152.

Sulla questione definitoria si sono contrapposti due distinti orientamenti, l’uno pluralista e l’altro monista. In particolare, secondo la teoria pluralista (o disgregativa)⁷, la nozione di ambiente può assumere diversi significati a seconda del punto di vista preso in considerazione. Al contrario, secondo la teoria monista (o unificatrice), esiste un significato unitario e onnicomprensivo di ambiente.

La teoria pluralista⁸ si fonda sulla tripartizione del significato del termine, a seconda dell’ambito disciplinare che si vuole prendere di riferimento: paesaggio, difesa del suolo, dell’acqua e dell’aria e, infine, normativa urbanistica.

Muovendo dall’impostazione pluralista, una parte della dottrina ha elaborato una distinzione interna alla nozione di ambiente, volta a evidenziarne la complessità e la pluralità di funzioni. In tale prospettiva, si è proposto di operare una bipartizione tra, da un lato, la concezione di ambiente che informa la disciplina del paesaggio, e, dall’altro, quella desumibile dalle norme relative alla tutela dell’acqua, dell’aria e del suolo, finalizzate alla protezione della salute umana in attuazione dell’art. 32 della Costituzione⁹.

³ Così in voce “Ambiente”, *Dizionario della lingua italiana Zanichelli*, Edizione XI

⁴ In questi termini, R. BAJNO, *Come si difende l’ambiente*, in *Corr. giur.*, 1987, p. 92.

⁵ Successivamente, come si vedrà, la Corte costituzionale ha esteso la tutela del paesaggio ricomprendendovi anche quella dell’ambiente, in particolare attraverso l’interpretazione dell’art. 32 Cost.

⁶ Oggi “Ministero della Transizione Ecologica”, così rinominato con il decreto-legge n. 22 del 2021, convertito poi con legge n. 55 del 2021.

⁷ Proposta per primo da Massimo Severo Giannini (1915-2000), di cui fu il principale esponente.

⁸ Enunciata da M.S. GIANNINI in *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 15.

⁹ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1981, p. 503 s. e G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell’)* nel diritto amministrativo, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, p. 190.

In alternativa, è stata prospettata una distinzione di tipo funzionale, fondata sull'individuazione di due ambiti di competenze omogenee: da un lato, la gestione sanitaria, riconducibile alla garanzia del diritto a un ambiente salubre; dall'altro, la gestione territoriale e urbanistica, inerente alle modalità di organizzazione e conformazione del territorio e alle politiche di pianificazione paesaggistica¹⁰. Tale impostazione consente di cogliere la duplice dimensione del bene ambiente, inteso tanto come condizione di salubrità e qualità della vita, quanto come elemento costitutivo dell'identità territoriale e culturale della collettività.

La concezione pluralista trova riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale dell'epoca¹¹, la quale ha tendenzialmente riconosciuto all'ambiente una tutela di tipo settoriale, desumibile dalla compresenza di diversi interessi pubblici meritevoli di protezione. Analogo orientamento emerge in alcune decisioni della giurisprudenza amministrativa¹², che, dopo aver inizialmente negato l'esistenza di un bene giuridico unitario denominato "ambiente", hanno progressivamente affermato la presenza di una pluralità di beni autonomi – quali l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, la flora e la fauna – ciascuno destinatario di forme di tutela giuridica distinte e specifiche. Tale impostazione ha contribuito a consolidare la visione dell'ambiente come valore composito, la cui protezione si realizza attraverso un insieme coordinato di discipline normative settoriali.

Sul versante teorico opposto si collocano i fautori della c.d. concezione monista¹³, i quali hanno sostenuto l'affermazione di una nozione unitaria e comprensiva di ambiente, inteso come bene giuridico dotato di autonoma consistenza. Tale orientamento ha ricevuto un significativo riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, che, in due pronunce di particolare rilievo¹⁴, ha valorizzato l'interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione, giungendo a riconoscere l'esistenza di un «*diritto soggettivo ad un ambiente salubre*», inteso quale diretta proiezione del diritto fondamentale alla salute. In questo senso,

¹⁰ B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 397 s.

¹¹ Corte cost. 29-12-1982, n. 239, secondo cui la protezione dell'ambiente «*comprende, com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento*».

¹² *Ex multis*, Cons. St. 11-4-1991, n. 257, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 130.

¹³ Aderiscono ad una concezione unitaria del bene ambiente, tra gli altri: A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, p. 507, s. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32; P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, n. 5-6; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, p. 71 s.

¹⁴ Cass. S.U. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172, entrambe in *Foro it.*, 1979.

quindi, l'ambiente diviene rilevante perché funzionale alla tutela di certi interessi fondamentali dell'individuo.

In seguito a questa pronuncia, ci si è chiesti se si potesse davvero qualificare l'ambiente come bene giuridico, alla luce del fatto che il bene-ambiente ricomprende le *res communes omnium*, ma l'art. 810 c.c. definisce “*beni*” le cose che possono formare oggetto di diritti. Nel rispetto di quest'ultima definizione, l'ambiente non potrebbe essere qualificato come bene giuridico, poiché non sarebbe suscettibile di appropriazione individuale e, di conseguenza, non sarebbe oggetto di una situazione giuridica esclusiva¹⁵.

Tuttavia, non è possibile negare al bene-ambiente la qualificazione di bene giuridico, poiché esso risulta tutelato dall'ordinamento. Per questo motivo, la Corte costituzionale ha proposto una soluzione intermedia, secondo cui l'ambiente è un bene immateriale unitario, composto però da varie componenti, ognuna delle quali può costituire separatamente oggetto di tutela. Questa posizione è contenuta in due sentenze della Corte costituzionale, entrambe del 1987. La prima sentenza¹⁶ sostiene una «*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*» specificando che l'ambiente «*comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*»¹⁷. La seconda pronuncia¹⁸ definisce l'ambiente come un bene unitario costituito da «*varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità*». Ancora, sulla linea di una concezione monista, anche una precedente sentenza¹⁹ enuncia che il «*bene «ambientale» (deve essere) inteso in un'accezione unitaria e globale, che non è equiparabile alla somma aritmetica*

¹⁵ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale. Tutela ambientale, responsabilità, determinazione del danno*, 2023, p. 4.

¹⁶ Corte cost. 28-5-1987, n. 210, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 334 s. ed in *Corr. Giur.*, 1987, 1044 s.

¹⁷ L'inclusione nel concetto di ambiente dei beni culturali rappresenta il superamento delle definizioni attinenti alla sola sfera biologica secondo le quali l'ambiente sarebbe «*l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri umani*». A tal proposito, v. B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 209.

¹⁸ Corte cost. 30-12-1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 694; in *Foro it.*, 1988, 1057; in *Giur. cost.*, 1987, 3788; in *Corr. giur.*, 1988, 234; in *Riv. amm.*, 1988, 220; in *Foro amm.*, 1988, 1 s.; in *Regioni*, 1988, 525; in *Riv. giur. amb.*, 1988, 93, s.; in *Riv. giur. edil.*, 1998, 3. Sull'unitarietà dell'ambiente v. anche Corte cost. 24-2-1992, n. 67, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 363 e in *Giur. Cost.*, 1992, 377 secondo cui «*l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza*».

¹⁹ Corte cost. 30-12-1987, n. 617, in *Riv. giur. amb.*, 1988.

delle varie competenze attinenti all'uno o all'altro (acque, urbanistica, foreste, agricoltura, fauna, ecc.) degli aspetti specifici che il bene stesso può di volta in volta assumere».

La Corte costituzionale ha nuovamente ribadito il concetto di unitarietà, definendo l'ambiente come *«un bene della vita, materiale e complesso, da considerare come un «sistema», cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»²⁰.*

La Corte di cassazione ha chiarito che, in senso giuridico, il concetto di ambiente deve essere inteso come un insieme unitario che, pur comprendendo diversi beni materiali, se ne distingue ontologicamente. L'ambiente, infatti, rappresenta una realtà immateriale dotata di un proprio valore collettivo autonomo, che costituisce un bene giuridico specificamente tutelato dall'ordinamento, in particolare dalla legge n. 349 del 1986. Di conseguenza, il danno arrecato all'ambiente mediante la compromissione di uno dei suoi elementi non si esaurisce nella lesione di quel singolo bene, ma assume un rilievo autonomo, in quanto incide sull'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente nel suo complesso²¹.

Nonostante i sostenitori della teoria monista sostengano che questa concezione trovi conferma nel dato normativo²², essa presenta un ostacolo: la mancanza di una descrizione dei contenuti delle diverse categorie giuridiche in cui si colloca il bene-ambiente. Questa mancanza potrebbe avere impedito il superamento della concezione pluralista, come si evince da alcune sentenze²³, le quali, seppur fornendo una definizione unitaria di ambiente, enumerano specificamente le componenti dello stesso, fornendo così alcune soluzioni più sfumate.

Da questa analisi emerge che la dicotomia tra pluralismo e monismo ambientale non consente di definire in modo esaustivo il concetto di ambiente. La prospettiva pluralista, infatti, non riesce a coglierne il carattere di indivisibilità, riducendolo a una mera somma di elementi distinti; viceversa, la visione monistica, pur riconoscendone l'unitarietà, rimane prigioniera di una concezione troppo astratta, incapace di rappresentare la complessa rete di relazioni che lega le diverse componenti ambientali tra loro e con l'essere umano, che ne costituisce al tempo stesso parte integrante e potenziale aggressore. In ogni caso, l'impostazione unitaria dell'idea di ambiente rappresenta un passaggio fondamentale, poiché ha consentito di sviluppare una più

²⁰ Corte cost. 14-11-2007, n. 378, in *Foro amm. CDS*, 2007, 3017 e in *Giur. Cost.*, 2007, 6.

²¹ Corte Cass. 09-04-1992, n. 4362.

²² Con la creazione di un apposito ministero (l. 349/86), l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in tema di tutela [art. 117 co. 2 lett. s) cost.] e la costituzione di una speciale disciplina risarcitoria.

²³ Cass. S.U. 25-01-1989, n. 440, in *Riv. Giur. amb.*, 1989, 97 e Corte cost. 28-5-1987, n. 210, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 334 s. ed in *Corr. Giur.*, 1987, 1044 s.

consapevole indagine sulla sua qualificazione giuridica, risultato che una prospettiva frammentaria non avrebbe potuto offrire.

La qualificazione giuridica del concetto di ambiente è condizionata, da un lato, dalla visione antropocentrica, dall'altro lato, da quella ecocentrica. La visione antropocentrica pone al centro l'uomo e considera la natura un mezzo per il soddisfacimento dei bisogni umani. La visione ecocentrica, invece, considera l'ambiente come concetto autonomo, non legato al benessere dell'uomo.

Come affermato da una pronuncia della Corte costituzionale²⁴, se il criterio umanistico *«vede il singolo in posizione di aspettativa, titolare di un diritto ad una ambiente salubre che gli altri devono procurargli e mantenergli, al contrario, per la concezione naturalistica il singolo è in posizione attiva, soggetto ad un obbligo di fare, per prevenire o porre rimedio ai danni di cui è responsabile»*.

Dalla concezione antropocentrica deriva l'affermazione di un diritto alla salubrità ambientale riconosciuto a ogni individuo, quale diritto fondamentale, indisponibile e tutelabile nei confronti tanto dei privati quanto dei pubblici poteri²⁵. In tale prospettiva, l'ambiente viene configurato come diritto della personalità, di cui rappresenta un elemento essenziale²⁶, oppure come diritto avente ad oggetto il bene ambiente.

Secondo la concezione ecocentrica, invece, l'ambiente è considerato un bene indispensabile, un valore, ossia l'oggetto di un dovere sociale.

2. I principi costituzionali in materia ambientale.

Le difficoltà che si riscontrano nel definire il concetto di ambiente derivano dal fatto che nella Costituzione italiana non fosse previsto, nell'impostazione originaria, un riferimento alla salvaguardia dell'ambiente tra i Principi fondamentali enunciati nei primi 12 articoli, ma fosse prevista unicamente una generica "tutela del paesaggio".

In assenza di una previsione espressa, la protezione dell'ambiente viene affidata alla giurisprudenza della Corte di cassazione, con il fondamentale supporto della dottrina, che individua, attraverso un'interpretazione del combinato disposto dagli artt. 2, 9 e 32 della

²⁴ Corte cost. 26-07-2002, n. 407.

²⁵ F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, cit., p. 31 s.

²⁶ In merito v. A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.

Costituzione, il fondamento per arrivare all'affermazione di un diritto soggettivo ad un "ambiente salubre"²⁷, frutto di una visione antropocentrica.

Nonostante la Costituzione non contenesse inizialmente un riferimento esplicito al concetto di ambiente, la Consulta ha progressivamente riconosciuto la presenza di interessi ambientali meritevoli di tutela, fino a giungere all'affermazione dell'ambiente come bene autonomo di valore costituzionale. Il punto di partenza di tale evoluzione interpretativa è stato il concetto di "*paesaggio*", menzionato all'art. 9 della Costituzione, che in origine aveva una connotazione prevalentemente estetico-monumentale. Con il passare dei decenni, anche grazie all'influenza del diritto europeo e degli impegni internazionali assunti dall'Italia, l'interpretazione del "*paesaggio*" ha assunto una dimensione più ampia e dinamica, intesa come interesse pubblico primario e assoluto, meritevole di una tutela organica e complessiva. Per lungo tempo, dunque, l'art. 9 ha rappresentato il principale riferimento costituzionale per la salvaguardia dei beni ambientali, consentendo alla Corte costituzionale di riconoscere all'ambiente il rango di valore primario dell'ordinamento.

Un altro pilastro giurisprudenziale è costituito dall'art. 32 Cost., che tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Tale disposizione è stata spesso interpretata come comprendente anche il diritto a vivere in un ambiente salubre, ponendo così un collegamento funzionale tra tutela della salute e tutela ambientale.

Infine, l'art. 2 Cost. contribuisce al fondamento costituzionale della protezione ambientale attraverso il principio personalista, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, e il principio di solidarietà, che impone ai cittadini di assumersi responsabilità collettive verso problemi che coinvolgono l'intera comunità, tra cui quelli ambientali.

Un riferimento esplicito all'ambiente all'interno della Costituzione viene introdotto solamente nel 2001²⁸, attraverso l'inserimento nel Titolo V della parte II, all'art. 117²⁹, secondo comma, dell'affidamento all'esclusiva legislazione statale della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" (lett. s), lasciando la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*" alla competenza concorrente Stato-Regioni. Alla luce di questo intervento legislativo, allo Stato spettavano le politiche ambientali e la determinazione degli standard

²⁷ Corte cost. 26-04-1971, n. 71, in *Giur. cost.*, 1971, 687.

²⁸ L. cost. 18.10.2001, n. 3.

²⁹ Questo articolo disciplina la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, stabilendo che entrambe esercitano il loro potere legislativo nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali. La competenza legislativa è ripartita in tre forme: legislazione esclusiva dello Stato, legislazione concorrente (lo Stato fissa i principi fondamentali, mentre le Regioni emanano le norme di dettaglio) e legislazione esclusiva delle Regioni (su tutte le materie non riservate allo Stato).

minimi di tutela ambientale, mentre alle Regioni spettava la valorizzazione ambientale, che consiste nella possibilità di migliorare gli standard minimi sopracitati (c.d. “deroga *in melius*”), legiferando sulla tutela dell’ambiente in via residuale, in applicazione dei principi di sussidiarietà e integrazione³⁰.

Il principio di sussidiarietà, di cui all’art. 118 Cost., si distingue in verticale e orizzontale: la sussidiarietà verticale comporta che le funzioni amministrative siano attribuite all’ente più vicino ai cittadini il quale, solitamente, può soddisfare le loro aspettative in modo più efficace, salvo che si tratti di funzioni che necessitano di un esercizio unitario³¹; la sussidiarietà orizzontale, invece, consente ai privati di svolgere attività legate alla funzione amministrativa³². In tale prospettiva, non può escludersi che gli enti pubblici territoriali, nell’esercizio delle proprie competenze, possano parzialmente delegare agli stessi cittadini il compito di promuovere l’educazione ambientale della popolazione e di assicurare una tutela dell’ecosistema più efficace e partecipata, mediante la stipulazione di specifiche convenzioni finalizzate a favorire forme di collaborazione e corresponsabilità nella gestione del bene ambientale³³.

Il principio di integrazione, di origine europea, stabilisce che “*Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”³⁴. In virtù di tale principio, si impone un bilanciamento tra la tutela dell’ambiente e gli altri interessi rilevanti nel caso concreto. Tra le diverse alternative possibili, deve essere privilegiata la soluzione che assicuri la considerazione delle istanze ambientali e che risulti la più ecocompatibile. Qualora non sia possibile adottare l’opzione maggiormente conforme alla salvaguardia ambientale, e prevalgano esigenze di diversa natura, tale scelta dovrà essere

³⁰ Corte cost. 07-03-2005, n. 108, 01-10-2003, n. 307 e 10-07-2002, n. 407.

³¹ In base all’art. 118, comma 1 della Costituzione, che disciplina la sussidiarietà verticale: “*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”.

³² In base all’art. 118, comma 4 della Costituzione, che disciplina la sussidiarietà orizzontale: “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”.

³³ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa italiana ed europea a confronto*, 2021, p. 12.

³⁴ Trattato di Maastricht sull’Unione Europea, art. 6, poi art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.

adeguatamente motivata in ragione della preminenza dell'obiettivo primario perseguito e dell'impossibilità di realizzarlo in modo più proporzionato e sostenibile³⁵.

Ebbene, proprio l'inserimento del concetto di ambiente all'interno della Costituzione ha fornito ad esso un valore e una connotazione fortemente oggettiva, tangibile e materiale.

Un punto di svolta si ha con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, riconoscendo espresso rilievo alla tutela ambientale³⁶.

La riforma ha introdotto il nuovo comma 3 dell'art. 9, il quale prevede che la Repubblica *“tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*.

Il nuovo testo estrapola la tutela ambientale dal paesaggio, riconoscendole un carattere di autonomia. Nel testo aggiornato è superata la visione antropocentrica, legata principalmente alla salute, e l'ambiente viene tutelato in quanto tale, consentendo il passaggio ad una visione *“ecocentrica”* della tutela.

L'articolo prevede anche che la tutela debba essere garantita nell'interesse delle generazioni future³⁷, le quali sono comprese nel concetto di popolo ed acquisiscono consistenza giuridica, essendo titolari di una sovranità che, evidentemente, non possono esercitare, e deve quindi essere esercitata nel loro interesse da parte delle generazioni attuali³⁸. Si tratta della realizzazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, che in questo contesto si allarga fino a divenire un principio intergenerazionale³⁹.

Attraverso la modifica dell'art. 41 della Costituzione, che a seguito della riforma prevede che *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla*

³⁵ F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, DPCE online, p. 563.

³⁶ Il testo, alla seconda lettura alla Camera, è passato a Montecitorio con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi il 3 novembre 2021. Le nuove disposizioni costituzionali si coordinano con quanto già previsto dall'art. 117 secondo comma della Costituzione, laddove, tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, viene menzionata la *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*.

³⁷ Si parla di *“interesse”* perché non può essere vantato alcun diritto per soggetti giuridici inesistenti, da rivendicare nei confronti di quelli precedenti. In questo senso, si parla di tutela *“debole”* delle generazioni future. Tuttavia, la tutela dell'ambiente può divenire, quanto meno in via interpretativa, una *“responsabilità”* delle generazioni del presente in favore di quelle future.

³⁸ C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal. Rivista di biodiritto*, 2/2022, p. 99.

³⁹ G. MARCATAJO, *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2020, p. 4.

dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*», è stato realizzato un rafforzamento del bilanciamento⁴⁰ tra diritti costituzionali contrapposti, inserendo a pieno titolo l'ambiente.

In particolare, in tema di rapporto tra tutela dell'ambiente e libertà d'iniziativa economica, la Corte costituzionale, nella celebre sentenza sulla vicenda ILVA di Taranto⁴¹, ha affrontato la questione dell'equilibrio tra i diversi diritti e interessi costituzionalmente garantiti, escludendo la possibilità di individuare una gerarchia rigida o una prevalenza assoluta di alcuni valori su altri. Secondo l'impostazione tradizionale, infatti, è necessario procedere a un reciproco bilanciamento tra i principi coinvolti, che consenta di armonizzarli senza giungere al sacrificio totale di uno di essi⁴².

Tale orientamento è stato tuttavia oggetto di parziale revisione: in una successiva pronuncia⁴³, la Corte ha riconosciuto alla tutela della salute una valenza primaria, in quanto diritto fondamentale espressamente garantito dall'art. 32 della Costituzione, ritenendo che essa non possa essere subordinata ad altri interessi, neppure alla libertà d'impresa.

Alla luce della recente riforma costituzionale del 2022 si ritiene che analogo riconoscimento debba oggi essere attribuito anche alla tutela ambientale. Quest'ultima, infatti, è ormai elevata a valore costituzionale primario e non più semplicemente oggetto di bilanciamento con la libertà economica privata.

Ne consegue che la protezione dell'ambiente tende a prevalere sulla libertà d'iniziativa economica, sottraendosi alla logica del bilanciamento e configurandosi come un limite intrinseco all'attività economica, coerentemente con il principio di sviluppo sostenibile e con la nuova dimensione "ecologica" della Costituzione italiana.

Attraverso queste innovazioni, quindi, è stata concessa particolare importanza alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, elevandola "alla dignità di principio fondamentale". Non può essere sottovalutata la portata della decisione di riconoscere espressamente, in sede costituzionale, la rilevanza dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, poiché tale scelta ha un impatto profondo sull'intero assetto dell'ordinamento

⁴⁰ Si rinvia a E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010, p. 69 s. e P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, 2020, p. 398 s.

⁴¹ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Foro it.*, 2014.

⁴² In merito v. M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi Costituzionali*, 2022, n. 1, p. 21 s.

⁴³ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Foro it.*, 2018.

giuridico⁴⁴. L'inserimento di un nuovo valore nella categoria dei principi fondamentali della Costituzione comporta l'espansione dell'importanza dei valori della dignità umana e del solidarismo costituzionale⁴⁵.

3. L'evoluzione della normativa: dalla l. 349/1986 al d.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente).

Il momento fondamentale da cui far partire l'analisi dell'evoluzione della normativa in materia di ambiente è sicuramente il 1986, anno in cui fu emanata la legge⁴⁶ istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Prima di questa legge, la responsabilità per danno ambientale veniva ricondotta alla disciplina sulla responsabilità amministrativa. In particolare, la Corte dei conti, con due sentenze che riguardavano la tutela del parco nazionale d'Abruzzo⁴⁷, aveva preso in considerazione il concetto di “danno erariale” non più nel “senso ragionieristico di turbativa degli elementi del conto patrimoniale”, ma ponendo l'attenzione sul “danno pubblico”, inteso come danno collettivo, ovvero “come turbativa di quei beni che appartengono alla collettività organizzata dello Stato”. Questa diversa visione del danno erariale inteso in senso pubblicistico, come “danno pubblico collettivo”, poneva le basi per una tutela dell'ambiente più sviluppata e coordinata.

Questa prospettiva aveva condotto, come soluzione al quesito sulla normativa da applicare, all'individuazione della normativa sulla responsabilità amministrativa, che pone come “condizione dell'azione” il danno, inteso nella sua rilevanza economica. Si era quindi individuato, quale organo competente, la Corte dei conti, perché capace di determinare, utilizzando poteri discrezionali, la “quantità di danno” da attribuire al convenuto, in questo caso il danneggiante, in rapporto al suo grado di colpa⁴⁸. Quanto appena detto non comportava un'assegnazione automatica delle controversie in materia di danni pubblici all'ambiente alla

⁴⁴ D. ACHILLE, *Profili della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nel canone della conservazione e della protezione della natura*, in *Alimenta*, 2024, n. 2, p. 202 s.

⁴⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 162.

⁴⁶ L. 8 luglio 1986, n. 349.

⁴⁷ C. conti 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro.it*, 1974 e C. conti 20 dicembre 1975, n. 108, in *Foro.it*, 1977, 349.

⁴⁸ Come espressamente previsto in due articoli delle “Disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato”, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, che agli artt. 82 e 83 sanciva rispettivamente che “quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa” e “la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato”.

Corte dei conti, ma i principi generali del diritto e le norme costituzionali indicavano tale organo come possibile giudice competente⁴⁹.

Questa soluzione giurisprudenziale, tuttavia, non poteva essere definitiva.

Come si accennava all'inizio di questo paragrafo, l'analisi della normativa in materia di ambiente inizia dalla l. 8 luglio 1986, n. 349, che ha istituito il Ministero dell'ambiente e con cui è stata tipizzata la figura del danno ambientale, definito per la prima volta come *“compromissione dell'ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”*.

In particolare, la norma che rilevava maggiormente era l'art. 18⁵⁰ della citata legge, che configurava l'ambiente come bene autonomo, oggetto di autonoma tutela.

L'art. 18 prevedeva l'introduzione di una fattispecie di responsabilità extracontrattuale per danno all'ambiente, modellata sull'art. 2043 del Codice civile e disancorata dalla violazione di altri diritti individuali costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute e il diritto di

⁴⁹ Vedi P. MADDALENA, *Nuovi indirizzi della C. Conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979, p. 282 s.

⁵⁰ Art. 18, oggi abrogato - 1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. 2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. 3. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. 4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza. 5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. 6. 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. 7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. 8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. 9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. 9-bis. Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, 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, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: 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 di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. 9-ter. Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, 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. *Comma 9-bis e 9-ter aggiunti dall'art. 114, comma 1, L. 23 dicembre 2000, n. 388, a decorrere dal 1° gennaio 2001.*

proprietà. L'ambiente, quindi, non era oggetto di una tutela mediata, ma era tutelato in modo diretto, come bene giuridico autonomo. Pur essendo modellata sull'art. 2043 c.c., la norma in esame non prevedeva, ai fini dell'accertamento dell'illecito, il riferimento al danno ingiusto, ma quello che rilevava era la condotta posta in essere dall'operatore in violazione di legge o di provvedimento amministrativo. La norma, dunque, non prevedeva un sistema di responsabilità costruito in termini generali di ingiustizia, come lo era l'art. 2043 c.c., ma era costruita su una tipizzazione della lesione⁵¹.

Ulteriore novità della legge n. 349/1986 riguardava la competenza del giudice ordinario, e non più del giudice amministrativo o contabile, a giudicare i casi di responsabilità per danno ambientale. Rimaneva in vigore la giurisdizione della Corte dei conti nel caso previsto all'art. 22 D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3, rappresentato dal giudizio di rivalsa per le ipotesi nelle quali l'Amministrazione, a seguito di lesioni di diritti del terzo provocate dal proprio dipendente in connessione con un danno ambientale, abbia provveduto a risarcire detto terzo.

Per quanto concerne la quantificazione del risarcimento, l'art. 18 aveva introdotto come regola generale, al comma 8, quella del ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, nei casi in cui ciò fosse possibile. Ove non fosse stata applicabile questa regola, si poteva optare per il risarcimento per equivalente, che però richiedeva una quantificazione dell'ammontare del danno in termini monetari⁵², utilizzando una serie di criteri per la valutazione, quali la gravità della colpa, il costo necessario per il ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento, rendendo questa fattispecie a carattere fortemente sanzionatorio⁵³.

Ai sensi dell'art. 18, inoltre, la legittimazione ad agire poteva spettare solo allo Stato (comma 1) e agli enti territoriali danneggiati dal fatto lesivo (comma 3), prevedendo quindi un'azione pubblica.

Le associazioni ambientaliste a carattere nazionale, individuate all'art. 13, potevano esclusivamente intervenire, facendo valere un potere di denuncia di fatti lesivi, nei giudizi per danno ambientale presso il TAR e il Consiglio di Stato⁵⁴. Questa situazione ha subito una

⁵¹ R.F. IANNONE, *L'illecito ambientale*, Giuffrè, 2018, p. 18.

⁵² Corte. cost. 30-12-1987, n. 641.

⁵³ G. SCHIESARO, *Gli aspetti sanzionatori della responsabilità per danno ambientale alla luce della nuova direttiva*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005, p. 37 ss.

⁵⁴ A. POSTIGLIONE, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, p. 121.

modifica con legge 3 agosto 1999, n. 265, che ha esteso la legittimazione ad agire anche alle suddette associazioni ambientaliste⁵⁵.

L'art. 18 della legge n. 349 del 1986, tuttavia, veniva considerato residuale: pur essendo completo, esso finiva per escludere dal proprio ambito le lesioni riferite alle singole componenti dell'ambiente, che restavano pertanto soggette alla regola generale dell'art. 2043 c.c.⁵⁶ Proprio quest'ultimo, fondato sul principio del *neminem laedere*, aveva tradizionalmente dimostrato una notevole capacità di adattamento, ricomprendendo una varietà molto ampia di situazioni dannose, incluse quelle che determinavano alterazioni dell'habitat naturale o pregiudizi ecologici non espressamente disciplinati da norme speciali.

L'art. 18 della legge richiamata introduceva invece una logica diversa, fondata su un marcato principio di tipicità: la responsabilità sorgeva solo in presenza di una condotta dolosa o colposa che violasse una specifica norma di legge. Non era sufficiente, dunque, che il comportamento risultasse dannoso per l'ambiente nel senso generico delineato dal *neminem laedere*; occorreva che l'illecito si concretizzasse nella violazione di un precetto puntuale.

Tale impostazione finiva inevitabilmente per sottrarre tutela a quegli eventi che, pur arrecando pregiudizio all'equilibrio ambientale, non trovavano un corrispondente divieto espresso, con la conseguenza che non si poteva parlare né di lesione giuridicamente rilevante né di comportamento *non iure*.

Proprio questa scelta legislativa ha suscitato numerose perplessità in dottrina: diversi autori hanno ritenuto che la norma speciale, così concepita, svuotasse la portata generale dell'art. 2043 c.c., riducendone la naturale funzione di clausola di chiusura e rendendo la tutela dell'ambiente meno incisiva, soprattutto nei confronti di quelle condotte dannose prive di una tipizzazione specifica⁵⁷.

L'evoluzione del quadro legislativo in materia di ambiente è stata condizionata dall'approvazione della Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004⁵⁸ in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che offre una

⁵⁵ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 21.

⁵⁶ C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 747.

⁵⁷ Cfr. S. SELVAGGI, *Il danno ambientale*, in *Dir. e giurispr.*, 1994, p. 103 e L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349*, p. 686; M. COMPORTI, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in *Foro.it*, 1987, p. 270.

⁵⁸ La direttiva è stata preceduta dal *Libro Verde* sul risarcimento dei danni all'ambiente, che mirava a mettere in luce la necessità di una disciplina organica in materia di responsabilità civile ambientale, fondata sulla prevenzione e sul principio «chi inquina paga». Successivamente è stata adottata la *Convenzione di Lugano* sulla responsabilità civile per i danni ambientali derivanti da attività pericolose, il primo intervento normativo internazionale a definire regole generali e un sistema sanzionatorio per i soggetti responsabili. Infine, il *Libro Bianco* sulla responsabilità

nozione di danno ambientale e affronta la questione della responsabilità nell'ottica della prevenzione e della riparazione.

L'applicazione della disposizione comunitaria in questione è limitata alla definizione di danno da essa offerta, e non si applica, quindi, a qualsiasi alterazione negativa dell'ambiente.

In particolare, il danno ambientale, ai sensi dell'art. 2, punto 2 è così descritto: “*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*”, ove per servizio s'intende l'insieme delle “*funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico*”.

L'art. 2, punto 1 distingue tre ipotesi di danno ambientale, più precisamente: “*a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat (...); 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 (...); 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 nel suolo (...)*”.

Alla luce di ciò, si può notare come siano esclusi dalla tutela il danno relativo ai beni paesaggistici e il danno da inquinamento atmosferico. In questo senso, quindi, la potenziale applicazione della presente direttiva è più limitata rispetto a quanto previsto dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986, che disciplinava in generale il danno ambientale causato da qualsiasi comportamento doloso o colposo, senza concentrarsi su alcune fattispecie specifiche.

Questa direttiva prevede che per la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali si applichi il principio “*chi inquina paga*”⁵⁹, in forza del quale l'operatore⁶⁰, la cui attività causi un danno ambientale o costituisca una minaccia di danno per l'ambiente, sia considerato

per danni all'ambiente ha chiarito la distinzione tra un regime di responsabilità oggettiva per i danni prodotti da attività pericolose e un regime di responsabilità per colpa per i danni alla biodiversità derivanti da attività non pericolose.

⁵⁹ Principio che è elevato a rango costitutivo fino ad essere inserito nell'art.174 del Trattato CE, come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione. Il principio è stato formulato per la prima volta nella *OECD Recommendation of the council* n. 128, 26 maggio 1972 ed è stato successivamente ripreso al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del giugno 1972.

⁶⁰ Ai sensi dell'art. 2 par. 6 della direttiva 2004/35/CE per operatore si intende “*qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale*”.

responsabile e debba farsi carico di avviare le azioni di prevenzione o di riparazione necessarie e di sostenere tutti i relativi costi.

La Direttiva si colloca in un'ottica di prevenzione, in quanto non affronta esclusivamente l'ipotesi in cui il danno si sia già verificato, ma prende in considerazione anche la minaccia imminente di un danno⁶¹ e, di conseguenza, impone all'operatore l'attuazione di determinate misure preventive. Tali misure sono definite come *“misure 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*. Nel caso in cui la minaccia dovesse persistere, all'operatore è imposto di informare l'autorità competente.

La Direttiva prevede un coinvolgimento diretto delle autorità nazionali ogni volta in cui esse debbano intervenire al posto dell'operatore, oppure quando la minaccia di danno ambientale continui a sussistere nonostante le misure di prevenzione già adottate.

Ne deriva un vero e proprio obbligo, per l'operatore, di informare l'autorità competente su tutti gli elementi utili all'individuazione del danno.

L'autorità competente ha facoltà di adottare le misure di prevenzione necessarie qualora l'operatore non le adotti, oppure l'operatore non possa essere individuato o sia esonerato ai sensi della Direttiva.

La norma in questione, in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, consente agli Stati alcuni margini di manovra, in particolare per quanto riguarda le tempistiche di adozione delle misure imposte e le modalità di attuazione delle stesse.

L'autorità, inoltre, può fornire all'operatore indicazioni specifiche sulle misure di prevenzione da adottare nel caso concreto. In sostanza, l'operatore non solo deve individuare le misure di riparazione più adeguate alla situazione, ma deve anche sottoporle all'approvazione dell'autorità competente, a meno che quest'ultima non abbia già provveduto direttamente.

I costi relativi a tali interventi ricadono sull'operatore. Tuttavia, qualora sia l'autorità a eseguire le misure necessarie, essa anticiperà le spese, riservandosi poi di recuperarle dall'operatore responsabile del danno (o della minaccia imminente di danno), anche mediante garanzie reali o altre forme idonee di garanzia⁶².

La Direttiva interviene sulla tutela delle risorse naturali, privilegiando lo strumento della responsabilità civile ogni qualvolta sia possibile individuare gli autori dell'inquinamento,

⁶¹ Definita come *“il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo”*.

⁶² R.F. IANNONE, *L'illecito ambientale*, cit., p. 20 s.

accertare un danno concreto e quantificabile e stabilire un nesso causale tra tale danno e l'attività del soggetto responsabile⁶³.

Ai sensi della disposizione in esame, esistono due ipotesi di responsabilità ambientale.

Innanzitutto, esiste un regime di responsabilità oggettiva, riferito al semplice nesso causale tra azione e danno, nei casi di danno causato o minacciato nell'ambito di *attività professionali che presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l'ambiente*⁶⁴. Tali attività professionali "pericolose" sono elencate nell'Allegato III della Direttiva e comportano in automatico l'assunzione del rischio di eventuali danni in capo a chi le esercita.

In secondo luogo, la disposizione si applica in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore⁶⁵. In questo caso, non vi è un'automatica assunzione di responsabilità basata sull'attività pericolosa svolta, ma la responsabilità è, appunto, condizionata alla colpa o al dolo. In altre parole, trattandosi di attività non sospettate di propensione all'inquinamento, sono richiesti il dolo o la colpa quali presupposti della responsabilità.

Le uniche prove liberatorie per l'operatore in questione sono previste all'art. 8, par. 3, lett. a) e b). La prima consiste nel dimostrare l'interruzione del nesso causale tra danno ed evento, provando che il nocumento è stato causato dalla condotta di un terzo soggetto. L'operatore, in ogni caso, deve dimostrare di aver adottato tutte le misure di sicurezza richieste per il caso concreto. La seconda prova liberatoria prevede che l'operatore sia esonerato da responsabilità quando fornisce prova del fatto che il danno è conseguenza dell'osservanza di un ordine o di un'istruzione obbligatori imposti dall'autorità pubblica.

Nel caso in cui il danno avvenga nonostante l'attuazione di tutte le misure di prevenzione e di sicurezza necessarie, l'operatore è tenuto a comunicare all'autorità competente tutte le informazioni necessarie per avere un quadro completo della situazione e ad adottare *"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 (adotta) le necessarie misure di riparazione conformemente all'art. 7"*⁶⁶. Le misure riparatorie comprendono tutte quelle azioni volte a risanare o sostituire le risorse danneggiate, oppure dirette a fornire un altro servizio equivalente a quello danneggiato.

⁶³ Considerando XIII.

⁶⁴ Considerando VIII e art. 3, punto 1, lettera a).

⁶⁵ Art. 3, punto 1, lettera b).

⁶⁶ Art. 6, punto 1, lettere a) e b).

Tali rimedi possono essere classificati come primari, complementari e compensativi. I rimedi primari pongono come obiettivo quello di ripristinare le risorse naturali danneggiate alle condizioni originarie. Qualora non fosse possibile riportare le risorse danneggiate alle condizioni originarie, si rende necessario fare ricorso ai rimedi complementari, finalizzati a ripristinare un livello di risorse naturali e di servizi equivalente a quello che si sarebbe avuto se l'area colpita fosse tornata alle sue condizioni originarie. I rimedi compensativi, invece, mirano a realizzare ulteriori miglioramenti a favore delle specie e degli habitat naturali protetti, oppure delle acque, sia nel sito danneggiato sia in un'area alternativa. Tali rimedi sono volti a compensare le perdite temporanee derivanti dall'impossibilità, per le risorse e i servizi naturali danneggiati, di svolgere le proprie funzioni ecologiche o di fornire benefici ad altre risorse naturali o alla collettività nel periodo compreso tra il verificarsi del danno e il momento in cui le misure di riparazione primaria e complementare iniziano a produrre i loro effetti.

La Direttiva 2004/35/CE è stata recepita in Italia, solo parzialmente, con l. n. 266 del 23 dicembre 2005, c.d. legge finanziaria per l'anno 2006, che dedica alla salvaguardia dell'ambiente i commi dal 432 al 450 dell'articolo 1. La reale riforma della normativa in materia paesaggistico/ambientale avviene, però, con il d.lgs. n. 152 del 29 aprile 2006, anche denominato Codice dell'ambiente, oppure Testo Unico sull'ambiente⁶⁷.

Tale decreto legislativo attua la legge 15 dicembre 2004, n. 308⁶⁸, recante la delega al Governo per "il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale", anche attraverso l'elaborazione di uno o più testi unici per settori e materie. Tra le materie delegate compare anche, per l'argomento che qui interessa, la nuova disciplina riguardante la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (art. 1, comma 1, lett. e).

La norma di maggior rilievo è l'art. 300, che enuncia la definizione di "danno ambientale", definendolo come: *"1. È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. 2. Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria (...); b) alle acque interne (...); c) alle acque costiere*

⁶⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14-04-2006.

Si tratta di un corpus normativo di 318 articoli, svariati Allegati e diviso in sei parti, riguardanti la Valutazione Ambientale Strategica, la Valutazione d'Impatto Ambientale, l'Integrated Pollution Prevention and Control, la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la tutela dell'aria e il danno ambientale.

⁶⁸ Pubblicata in G.U. del 27-12-2004, n. 302.

ed a quelle ricomprese nel mare territoriale (...); d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente". Come si può notare, questa definizione riprende la tripartizione prevista dalla Direttiva. La definizione appena espressa contiene il riferimento alla "significatività" del mutamento della risorsa naturale, che non era previsto nella Direttiva del 2004.

Il Titolo VI del Testo Unico dell'Ambiente distingue due tipologie di interventi: da un lato le misure di prevenzione e controllo del danno, disciplinate dagli artt. 304 e seguenti; dall'altro l'azione per il risarcimento del danno ambientale, prevista dagli artt. 311 e seguenti. Accanto a quest'ultima, che deve essere proposta davanti al giudice ordinario, l'art. 312 del Codice dell'ambiente consente al Ministero dell'ambiente di attivare un procedimento amministrativo volto ad accertare la responsabilità del danno ambientale. Tale istruttoria può concludersi con l'adozione di un'ordinanza, impugnabile davanti al giudice amministrativo, con la quale si ordina al responsabile di procedere al ripristino dello stato dei luoghi (risarcimento in forma specifica).

Qualora il responsabile non ottemperi all'ordine di ripristino, l'art. 313 prevede che il Ministero possa richiedere il pagamento di una somma pecuniaria a titolo di risarcimento per equivalente. L'introduzione di questo procedimento amministrativo è finalizzata ad accelerare i tempi di recupero delle somme necessarie affinché le amministrazioni possano provvedere tempestivamente alla riparazione del danno ambientale⁶⁹.

Per quanto concerne la responsabilità, anche il d.lgs. 152/2006 prevede un doppio regime di responsabilità, sia oggettiva che soggettiva.

Nel dettaglio, l'Allegato V alla Parte Sesta del Codice dell'Ambiente elenca in modo tassativo le attività da cui deriva la responsabilità oggettiva. Si tratta di un elenco tassativo, ma modificabile, purché siano sempre ricomprese attività che per loro natura possano cagionare un rischio reale o potenziale per l'ambiente o la salute umana⁷⁰.

L'Allegato 5 alla Parte Sesta del Codice dell'Ambiente prevede le medesime attività contenute nell'Allegato III della Direttiva comunitaria, ad eccezione di due attività aggiunte dal legislatore italiano, identificate dagli ultimi due punti dell'Allegato 5: il 12-bis "*La gestione*

⁶⁹ R.F. IANNONE, *op. ult. cit.*, p. 22 s.

⁷⁰ L. ARISTEI, *La disciplina del danno ambientale nel d.lgs. n.152 del 2006. Criticità e spunti di riflessione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020, p. 4 s.

dei rifiuti di estrazione ai sensi della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive” e il 12-ter “Gestione dei siti di stoccaggio a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio”.

Nei casi previsti dall’Allegato, quindi, l’operatore è ritenuto responsabile del danno semplicemente sulla base della sussistenza del nesso causale condotta-evento. Le uniche ipotesi in cui l’operatore può essere liberato dalla responsabilità sono previste dall’art. 303 del Codice dell’Ambiente, e si tratta di fatti esterni alla sfera soggettiva dell’operatore, imprevedibili ed inevitabili⁷¹.

La responsabilità soggettiva, al contrario, richiede l’accertamento del dolo o della colpa dell’autore del danno, oltre al nesso causale. Il soggetto in questione, quindi, risponde se il danno ambientale è causato dalla sua attività o condotta e gli è imputabile a titolo di dolo o colpa. In questo caso, non si parla di operatore, ma semplicemente di una persona che non pratica un’attività professionale ricompresa nell’Allegato 5 alla Parte Sesta del Codice.

Una volta individuata tale persona responsabile, questa sarà chiamata a risarcire il danno causato all’ambiente, in forza del principio “chi inquina paga”⁷².

Con l’emanazione del d.lgs. 152/2006 il legislatore italiano non ha rispettato del tutto quanto previsto dalla Direttiva.

⁷¹ Ai sensi dell’art. 303: *“La parte sesta del presente decreto: a) non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati da: 1) atti di conflitto armato, sabotaggi, atti di ostilità, guerra civile, insurrezione; 2) fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabili e incontrollabili; b) non si applica al danno ambientale o a minaccia imminente di tale danno provocati da un incidente per il quale la responsabilità o l’indennizzo rientrano nell’ambito d’applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell’allegato 1 alla parte sesta del presente decreto cui la Repubblica italiana abbia aderito; c) non pregiudica il diritto del trasgressore di limitare la propria responsabilità conformemente alla legislazione nazionale che dà esecuzione alla convenzione sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (LLMC) del 1976, o alla convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI) del 1988; d) non si applica ai rischi nucleari relativi all’ambiente né alla minaccia imminente di tale danno causati da attività disciplinate dal Trattato istitutivo della Comunità europea dell’energia atomica o causati da un incidente o un’attività per i quali la responsabilità o l’indennizzo rientrano nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell’allegato 2 alla parte sesta del presente decreto; e) non si applica alle attività svolte in condizioni di necessità ed aventi come scopo esclusivo la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali; f) non si applica al danno causato da un’emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto; g) non si applica al danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent’anni dall’emissione, dall’evento o dall’incidente che l’hanno causato; h) non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l’attività di singoli operatori”.*

⁷² V. PROIETTI, *La responsabilità per danno ambientale*, Dirittoambientale.eu, 2022, <https://www.dirittoambientale.eu/archives/846>.

Un primo profilo controverso riguarda la scelta di non rinunciare alla monetizzazione del danno. In particolare, l'art. 311, comma 3⁷³ prevede che, qualora *“l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti”*, il danneggiante sia obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato. In base al testo della norma, il riferimento all'art. 2058 c.c. può essere un modo per sottrarsi al risarcimento in forma specifica e pervenire al rimedio del risarcimento per equivalente.

Permangono, infine, alcune perplessità in riferimento all'art. 314, comma 3 del Testo Unico in materia ambientale, il quale prevede che *“la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale, con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino. Ove non sia motivatamente possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica, o di parte di esso, il danno per equivalente patrimoniale si presume, fino a prova contraria, di importo non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione amministrativa pecuniaria, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata”*.

Tale meccanismo forfettario di determinazione del danno ambientale costituisce un ostacolo al pieno recepimento del principio comunitario “chi inquina paga”.

Inoltre, dalla Parte VI del d.lgs. n. 152/2006 emerge chiaramente la volontà del legislatore di attribuire al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio l'insieme delle funzioni e dei compiti che la direttiva 2004/35/CE assegna all'Autorità competente, di fatto limitando l'accesso alla tutela giurisdizionale. L'art. 299 concentra, infatti, tali competenze in capo al Ministero, riducendo in modo significativo la legittimazione ad agire degli enti locali (Regioni, Province e Comuni in capo ai quali si riferissero i beni oggetto del fatto lesivo) e delle associazioni ambientaliste.

Per le Autonomie locali e le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio viene ammessa esclusivamente una forma di cooperazione all'esercizio dell'azione ministeriale. L'art. 309, infatti, attribuisce a Regioni, Province autonome, amministrazioni locali, oltre che a soggetti privati, persone fisiche o enti,

⁷³ Così come modificato dal d.l. 25 settembre 2009, n. 135 *“Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”*.

che risultino esposti o potenzialmente esposti a un pregiudizio ambientale, oppure che comunque abbiano un interesse idoneo a legittimarne il coinvolgimento nel procedimento, la possibilità di inoltrare segnalazioni e osservazioni, corredate da atti, dati e ogni elemento utile, riguardanti qualsiasi episodio di lesione all'ambiente, e di sollecitare l'intervento dello Stato ai fini della tutela ambientale⁷⁴. Una scelta – come sottolineato da accreditata dottrina⁷⁵ – che appare difficilmente conciliabile con i valori costituzionali.

Questi elementi di criticità e altri non rilevati in questa sede hanno condotto all'avvio di una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano⁷⁶, all'esito della quale la Commissione europea ha evidenziato alcuni profili di incompatibilità rispetto alla disciplina comunitaria contenuta nella Direttiva 2004/35/CE. In particolare, per il profilo che interessa questa trattazione, la Commissione europea aveva evidenziato che: *“il d.lgs. n. 152/2006 consente che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimento per equivalente patrimoniale anche laddove la sola riparazione primaria non è possibile. Ai sensi di tale articolo, il responsabile del danno ambientale è infatti obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale. Manca dunque nella normativa italiana l'obbligo, laddove il ripristino della precedente situazione (riparazione primaria) non sia possibile, di individuare adeguate misure di riparazione complementare e compensativa, così come richiesto ai sensi dell'articolo 7 in combinato disposto con l'allegato II della direttiva”*⁷⁷. Alla luce di ciò, per porre rimedio al contrasto tra normativa interna e normativa comunitaria, il Parlamento è intervenuto⁷⁸ modificando l'art. 311, comma 2 del d.lgs. 152 del 2006. In particolare, è stato previsto che il responsabile del danno dovrà procedere, in questo ordine: all'effettivo ripristino della situazione precedente; ovvero all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa; ovvero al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

L'intervento del 2009 non ha però apportato modifiche al richiamo all'art. 2058 c.c., alla forfetizzazione del danno ambientale di cui all'art. 314 e alla mancata attuazione delle ipotesi di responsabilità oggettiva.

⁷⁴ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, p. 6 s.

⁷⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 752.

⁷⁶ Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex articolo 226 Trattato CE.

⁷⁷ Il contenuto della procedura di infrazione n. 2007/4679 è riassunto dal documento della Camera dei deputati - dossier NV 2897 - relativo all'approvazione del d.l. n. 135 del 2009.

⁷⁸ Con l'art. 5-bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, rubricato, “Attuazione della direttiva 2004/35/CE - Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex art. 226, Trattato CE”.

La minaccia di una nuova procedura d'infrazione comunitaria ha portato all'emanazione della l. n. 97/2013, la c.d. legge europea 2013, che abroga negli artt. 311⁷⁹ e 313 il riferimento al risarcimento per equivalente pecuniario del danno ambientale.

Inoltre, la citata legge ha modificato anche il comma 2 dell'art. 311, che attualmente prevede che: *“Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”*. In questo modo, si ritiene che il pericolo del ricorso all'art. 2058 c.c. quale espediente per evitare il risarcimento in forma specifica possa essere scongiurato.

Attraverso la legge europea 2013 è stata abrogata anche la parte della disposizione dell'art. 314 che aveva fatto emergere alcuni dubbi circa i criteri di quantificazione del risarcimento, ancorati al multiplo della sanzione penale o amministrativa.

Attualmente, dunque, nel caso in cui il responsabile del danno ometta, in tutto o in parte, di adottare le misure di prevenzione o di riparazione, l'unico rimedio esperibile consiste nella quantificazione del danno in forma specifica. Spetterà al giudice ordinare il pagamento di una somma pari ai costi effettivamente necessari per il ripristino dello stato dei luoghi.

4. I principi a tutela dell'ambiente.

I principi che caratterizzano il diritto dell'ambiente hanno origine, in larga misura, nell'esperienza internazionale e in quella dell'Unione Europea. La loro definizione sistematica prende avvio negli anni Settanta del Novecento, quando l'attenzione della comunità internazionale verso le problematiche ambientali iniziò a consolidarsi.

⁷⁹ Nel testo dell'art. 311 permane ancora un riferimento a tale forma di risarcimento.

Un momento decisivo fu la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano⁸⁰, tenutasi a Stoccolma nel 1972, che contribuì a far emergere il possibile ruolo delle istituzioni europee nell'elaborazione di politiche di tutela ambientale.

Le prime disposizioni comunitarie in materia ambientale risalgono al periodo compreso tra la seconda metà degli anni Settanta e i primi anni Ottanta. In questa fase, tuttavia, l'intervento dell'allora Comunità Economica Europea si collocava in un'ottica essenzialmente strumentale: l'obiettivo primario era, infatti, quello di favorire l'armonizzazione del mercato comune, e la protezione dell'ambiente rappresentava un mezzo per evitare distorsioni concorrenziali e disomogeneità normative tra gli Stati membri.

Una svolta significativa si ebbe con l'Atto Unico Europeo del 1986⁸¹. Per la prima volta, l'ambiente venne riconosciuto come ambito di intervento autonomo nel Trattato, indipendente dalle esigenze del mercato interno. Le norme allora introdotte corrispondono oggi agli articoli 191, 192 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Con l'Atto Unico furono anche formalizzati alcuni principi cardine del diritto ambientale, quali il principio dell'azione preventiva, quello della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio «chi inquina paga». Sebbene non espressamente denominati come avviene oggi, furono inoltre affermati il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche europee e il principio di sussidiarietà.

Successivamente, il Trattato di Maastricht del 1992⁸² completò la trasformazione avviata qualche anno prima, inserendo tra le finalità dell'Unione – all'art. 2 del Trattato CE – il perseguimento di una *“crescita sostenibile ... nel rispetto dell'ambiente”*. Ciò comportò la

⁸⁰ La Dichiarazione raccoglie 26 principi che delineano diritti e doveri dell'umanità in relazione all'ambiente. Su tali enunciati si sono progressivamente fondati accordi internazionali, convenzioni, protocolli e intese multilaterali elaborati fino agli anni 2010, che hanno rappresentato passaggi fondamentali nel processo di definizione del concetto di sviluppo sostenibile e delle modalità per realizzarlo.

Questi principi hanno inoltre costituito un punto di riferimento costante per l'adozione di misure volte alla tutela dell'ambiente – in particolare in materia climatica – e hanno contribuito significativamente all'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente.

⁸¹ L'Atto Unico Europeo (AUE; *Single European Act*, SEA) è un accordo firmato a Bruxelles il 28 febbraio 1986 con l'obiettivo di dare attuazione al progetto di realizzazione del mercato unico europeo (*Single Market Programme*, SMP). Con tale atto, gli Stati membri della Comunità Europea assunsero l'impegno di portare a compimento, entro il 1992, la creazione di un mercato interno concepito come uno “spazio privo di frontiere interne, nel quale sia garantita la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali”, ossia le quattro libertà fondamentali.

L'AUE costituì la prima modifica organica al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957 e, nonostante le iniziali resistenze del governo del Regno Unito, entrò in vigore il 1° luglio 1987, dopo l'approvazione di tutti gli Stati partecipanti (all'epoca 12). La sua adozione introdusse rilevanti innovazioni nel funzionamento delle istituzioni comunitarie, rafforzandone competenze e meccanismi decisionali.

⁸² Con il Trattato di Maastricht la tutela dell'ambiente viene inserita nel Preambolo, mentre tra i compiti della Comunità viene inserita la “crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente” all'art. 2.

piena accoglienza del principio dello sviluppo sostenibile nel quadro normativo europeo. In quello stesso contesto, la sussidiarietà venne estesa alla generalità delle competenze dell'Unione, con il conseguente spostamento della sua disciplina nella parte generale del Trattato. Inoltre, nelle disposizioni oggi collocate negli articoli 191 e seguenti del TFUE, fu introdotto il principio di precauzione, destinato a diventare uno dei pilastri della politica ambientale europea.

Un ulteriore passo fu compiuto con il Trattato di Amsterdam del 1997⁸³, che collocò anche il principio di integrazione nella parte generale del Trattato CE, riconoscendogli la funzione di principio trasversale dell'azione dell'Unione. La formulazione venne migliorata rispetto a quella dell'Atto Unico, esplicitando il collegamento con il principio dello sviluppo sostenibile, richiamato testualmente per la prima volta in un trattato istitutivo (oggi art. 11 TFUE).

È importante sottolineare che tali principi, elaborati in sede europea, costituiscono il riferimento essenziale anche per l'ordinamento italiano. Questi ultimi, a loro volta, sono fortemente influenzati dal diritto internazionale dell'ambiente, sviluppatosi attraverso trattati, decisioni giurisprudenziali e soprattutto dichiarazioni politiche globali. Tra queste si ricordano la già citata Dichiarazione di Stoccolma del 1972, la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, la Dichiarazione di Johannesburg del 2002 e il documento conclusivo della Conferenza di Rio+20 del 2012, intitolato *The Future We Want*.

Dalle Dichiarazioni appena citate sono emersi altri principi particolarmente rilevanti, tra cui il diritto di sfruttamento delle proprie risorse naturali, l'obbligo di non causare danni ad altri Stati, il principio di cooperazione, il principio della responsabilità comune ma differenziata, il principio di partecipazione ed informazione e il principio dell'internalizzazione dei costi.

Il diritto degli Stati di sfruttare le proprie risorse naturali è sancito sia nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sia nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992. In virtù di tale principio, agli Stati non può essere negata la sovranità permanente sulle proprie ricchezze naturali, né il conseguente potere di definire autonomamente le proprie politiche ambientali e di sviluppo, nonché di individuare le strategie ritenute più idonee al perseguimento del benessere collettivo.

⁸³ Il Trattato di Amsterdam attribuisce alla tutela dell'ambiente il ruolo di obiettivo politico primario dell'Unione europea, collocandola espressamente tra le finalità indicate all'art. 3. Contestualmente, viene introdotto l'art. 6, che sancisce il principio secondo cui le considerazioni ambientali devono essere integrate nella progettazione e nell'attuazione di tutte le altre politiche e iniziative dell'Unione.

La portata di questo diritto, tuttavia, risulta attenuata dall'obbligo di evitare che le attività svolte entro la propria giurisdizione arrechino danni transfrontalieri. Affinché possa configurarsi una responsabilità internazionale tra Stati, è necessario che il danno presenti caratteri di gravità e produca effetti nocivi rilevanti, oltre a richiedere una dimostrazione inconfutabile del nesso causale tra l'attività contestata e il pregiudizio subito⁸⁴.

Il principio di cooperazione richiede che gli Stati condividano, in maniera estesa e reciproca, le conoscenze ambientali, scientifiche e tecnologiche in loro possesso. Tale obbligo mira sia a favorire il perseguimento degli obiettivi di tutela e miglioramento della qualità ambientale, sia ad assicurare un flusso informativo chiaro e completo verso la collettività. La trasmissione di dati e conoscenze costituisce, inoltre, uno strumento essenziale per prevenire l'insorgenza di impatti ambientali che possano interessare territori diversi, all'interno o al di fuori dei confini statali, nonché per consentire un intervento tempestivo qualora la prevenzione non risulti sufficiente, attraverso l'adozione immediata di misure adeguate di protezione. In questa prospettiva, la cooperazione si traduce nella costruzione di una rete integrata composta da istituzioni pubbliche di livello internazionale, europeo e nazionale, insieme agli operatori economici e alla società civile, con la finalità di promuovere un approccio condiviso e coordinato alla salvaguardia dell'ambiente⁸⁵.

Il principio della responsabilità comune ma differenziata, esplicitato per la prima volta in sede internazionale durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo del 1992 a Rio de Janeiro, si fonda su una duplice dimensione. Da un lato, afferma che tutti gli Stati condividono l'obbligo di contribuire alla salvaguardia delle risorse ambientali di carattere globale, riconoscendo che tali beni costituiscono un patrimonio comune dell'umanità e richiedono quindi un'azione cooperativa. Dall'altro lato, il principio introduce un elemento di differenziazione, stabilendo che il livello di impegni richiesto a ciascun Paese debba essere calibrato alla luce delle sue specifiche condizioni economiche, tecnologiche e infrastrutturali. Ne deriva una ripartizione degli obblighi più equa, che tiene conto non solo del principio formale di uguaglianza tra Stati, ma anche delle loro capacità concrete di contribuire agli obiettivi ambientali.

Elemento innovativo del principio è il riconoscimento delle responsabilità storiche dei diversi Paesi nel determinare i danni ambientali globali. Tale prospettiva introduce una dimensione

⁸⁴ N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2020, p. 16.

⁸⁵ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 1-2, p. 76.

correttiva, poiché collega il passato utilizzo intensivo delle risorse comuni alla necessità, per alcuni Stati, di assumere impegni più significativi nelle politiche di mitigazione e adattamento. In sintesi, il principio della responsabilità comune ma differenziata si fonda su ragioni giuridiche ed etiche di equità, poiché valorizza le differenze materiali e socio-economiche tra gli Stati e ne riconosce i diversi contributi storici all'attuale crisi ambientale⁸⁶.

Il principio di partecipazione e accesso all'informazione, dopo aver fatto parte per lungo tempo delle norme di "soft law", è stato espressamente previsto dalla Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 e dalla Convenzione di Aarhus del 1998, riconosce ai cittadini il diritto di ottenere tutte le informazioni relative a questioni ambientali che possano incidere sulla loro salute. Tale principio mira a favorire una partecipazione attiva alle decisioni in materia ambientale e a promuovere una maggiore consapevolezza sui temi della tutela dell'ambiente⁸⁷.

Il principio di internalizzazione dei costi mira a garantire che le spese derivanti da interventi o alterazioni dell'ambiente, anche quando leciti, non gravino sull'intera collettività, ma siano sostenute da chi svolge l'attività che genera tali effetti e ne ricava un beneficio⁸⁸.

Per quanto concerne i principi del diritto ambientale dell'Unione europea, è possibile fare una distinzione tra principi di carattere generale, non dedicati esclusivamente alla materia ambientale, principi di carattere procedurale, che forniscono regole d'azione e principi propriamente ambientali.

Il principio dello sviluppo sostenibile rientra tra i principi generali e trae origine dal diritto internazionale; esso è stato successivamente accolto sia dall'Unione europea sia dai singoli ordinamenti nazionali. La sua prima definizione risale al Rapporto Brundtland del 1987, elaborato dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo e intitolato "*Il nostro futuro comune*", nel quale lo sviluppo sostenibile viene descritto come la capacità di "soddisfare i bisogni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future".

Questo principio ha la funzione di armonizzare crescita economica, coesione sociale e tutela dell'ambiente, costituendo il fondamento di tutte le politiche e iniziative dell'Unione europea. In ambito interno, esso è espressamente richiamato dall'art. 3-quater del d.lgs. 152/2006.

La pubblica amministrazione deve orientare la propria discrezionalità tenendo conto di tale principio, il quale comporta una preminenza degli interessi ambientali nelle scelte

⁸⁶ V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2009/principio_comuni_responsabilita_delucia.htm

⁸⁷ Per un approfondimento del principio di informazione, v. P. MASCARO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale come diritto dell'uomo ad un ambiente salubre*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.

⁸⁸ N. LUGARESI, op. ult. cit., p. 18.

amministrative.

Lo sviluppo sostenibile si collega, inoltre, a una logica di solidarietà tra generazioni, poiché richiede di mantenere un equilibrio tra le risorse da conservare e quelle da trasmettere, sia nei processi produttivi sia nelle dinamiche di consumo⁸⁹.

Per quanto concerne i principi procedurali, si possono menzionare il principio di sussidiarietà verticale, il principio di proporzionalità e il principio di integrazione con le altre politiche dell'Unione.

Il principio di sussidiarietà verticale stabilisce che, nelle materie di competenza condivisa, i poteri siano attribuiti al livello di governo più idoneo a conseguire gli obiettivi dell'intervento. Nei settori non di competenza esclusiva, l'Unione europea può quindi agire solo quando gli Stati membri non siano in grado di raggiungere risultati soddisfacenti, tenuto conto della portata o degli effetti dell'azione richiesta.

Nella tutela dell'ambiente, ciò ha permesso alla Comunità di assumere competenze normative che gli Stati non esercitavano efficacemente, data la dimensione sovranazionale degli obiettivi da perseguire. Si è così prodotta una dinamica di accentramento “verso l'alto”, in contrasto con l'esperienza italiana, in cui la sussidiarietà si è solitamente tradotta nel trasferimento delle funzioni dai livelli superiori a quelli più vicini ai cittadini.

In entrambe le direzioni, tuttavia, opera lo stesso principio: ciò che conta è l'adeguatezza del livello di allocazione rispetto alla natura e all'estensione della funzione, normativa o amministrativa.

Ai sensi del principio di proporzionalità, l'azione dell'Unione europea deve limitarsi a quanto risulta strettamente necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai Trattati, senza eccedere il livello di intervento richiesto per realizzarli.

Per quanto riguarda l'integrazione delle politiche ambientali con le altre politiche dell'Unione, il relativo principio è stato introdotto nel Trattato istitutivo con l'Atto Unico europeo e la sua formulazione è stata successivamente modificata. Il Trattato di Lisbona ne ha ridefinito la collocazione sistematica: l'attuale art. 11 TFUE si trova infatti nel titolo dedicato alle norme di applicazione generale, in posizione successiva agli articoli che disciplinano le altre esigenze orizzontali.

⁸⁹ EUR-Lex, *Sviluppo sostenibile*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/sustainable-development.html>.

Integrare le esigenze ambientali significa assicurare che la tutela dell'ambiente sia presa in considerazione nell'attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione. Tale principio non impone di attribuire automaticamente prevalenza agli interessi ambientali, ma richiede un bilanciamento ragionevole tra questi e gli obiettivi perseguiti nel settore principale. Ne consegue che, tra le diverse alternative disponibili, deve essere preferita quella che tenga adeguatamente conto delle istanze ambientali e, laddove più soluzioni realizzino sia l'obiettivo primario sia la tutela dell'ambiente, deve essere scelta quella maggiormente ecocompatibile. Qualora, al contrario, esigenze diverse conducano ad adottare misure non ottimali dal punto di vista ambientale – anche potenzialmente dannose – tale scelta deve essere giustificata dall'importanza dell'obiettivo principale e, soprattutto, dall'impossibilità di perseguirlo in modo meno impattante⁹⁰.

Analizzando ora l'ultima categoria, ossia quella dei principi specifici della normativa ambientale, rilevano principalmente quattro principi: precauzione, prevenzione, “chi inquina paga” e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente. I primi tre saranno oggetto di un'analisi più dettagliata nei prossimi paragrafi.

Il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, può essere analizzato sotto un duplice aspetto. Da un lato, esso intende assicurare che le problematiche ambientali vengano affrontate direttamente nel punto in cui si manifestano, evitando che si propaghino e causino effetti ulteriori. Dall'altro lato, tale principio rileva quando il pregiudizio ambientale si è già verificato: in questi casi, quindi, è necessario intervenire successivamente mediante azioni correttive efficaci, finalizzate a ricostituire il più possibile la situazione precedente e a risolvere strutturalmente le cause che hanno determinato il danno⁹¹.

4.1. Il principio “chi inquina paga”.

Il principio “chi inquina paga” rappresenta uno dei principi cardine in materia ambientale. È stato introdotto per la prima volta negli anni Settanta dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Nel 1975 il Consiglio aveva adottato la

⁹⁰ F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 563.

⁹¹ F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale* (Relazione al convegno internazionale “Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato”, Caserta, 9-10 settembre 2022), in *DPCE online*, 2023, p. 51.

Raccomandazione 75/436 (G.U.CE. 1975 L 194/1), nella quale venivano discusse le fondamenta di questo principio. È poi comparso nel Trattato istitutivo con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo. Oggi è menzionato nell'art. 191 par. 2 del Trattato (ex art. 174)⁹².

Questo principio persegue tre obiettivi distinti: uno preventivo, uno regolatorio e uno riparatorio.

La funzione preventiva si realizza mediante la regola secondo cui all'operatore responsabile dell'inquinamento possono essere imputati i costi necessari a sostenere investimenti destinati a evitare danni ambientali, nonché le spese relative alle politiche volte a prevenire o contrastare il deterioramento delle condizioni ambientali. In questo modo si fa gravare un onere economico sulle attività più ecologicamente impattanti e, al contrario, si riconosce un vantaggio a chi adotta pratiche meno inquinanti.

Tra le sue finalità, il principio mira dunque a scoraggiare comportamenti e iniziative dannose per l'ambiente e, parallelamente, a promuovere scelte più sostenibili e rispettose dell'ecosistema⁹³.

Il principio del "chi inquina paga" implica anche che, in determinate circostanze, i soggetti responsabili dell'inquinamento debbano versare una somma sotto forma di tassa o imposta, a compensazione dell'impatto prodotto. In tale prospettiva si parla di "internalizzazione dei costi", poiché alle imprese viene richiesto di includere tra i propri costi di produzione anche quelli derivanti dall'utilizzo gratuito delle risorse naturali e dall'inquinamento generato nel ciclo produttivo. Questa è l'obiettivo di tipo regolatorio.

Infine, la finalità riparatoria comporta che l'autore dell'inquinamento sia obbligato a sostenere una spesa equivalente ai costi necessari per la riparazione del danno ambientale causato. Si tratta di una misura che, se applicata con rigore, svolge un'importante funzione deterrente⁹⁴.

La logica complessiva del principio è dunque quella di evitare che i costi delle misure di prevenzione e, successivamente, di quelle riparatorie, conseguenti allo sfruttamento delle risorse naturali e ai fenomeni inquinanti, ricadano sull'intera collettività attraverso la fiscalità generale⁹⁵.

⁹² L'art. 191 TFUE enuncia il principio "*chi inquina paga*" alla stregua del quale: "*la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"*".

⁹³ F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., p. 51 s.

⁹⁴ N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 24.

⁹⁵ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 82 s.

Pertanto, in linea teorica, tali costi dovrebbero essere sostenuti direttamente da chi inquina. Tuttavia, resta fermo che gli Stati membri sono comunque tenuti a risarcire il danno quando autorizzano o non impediscono un inquinamento atmosferico in contrasto con il diritto dell'Unione, a beneficio di coloro che abbiano subito un pregiudizio dai danni causati all'ambiente.

4.2. Il principio di prevenzione.

Il principio di prevenzione stabilisce che *“la migliore politica ambientale consiste nell’evitare la creazione di inquinamento o danni alla fonte, piuttosto che cercare di combattere di seguito gli effetti”*.

Nella normativa interna, questo principio si può trovare già in alcune sentenze degli anni Settanta, in cui la Corte costituzionale⁹⁶ afferma che *“lo svolgimento di una politica ecologica non potrebbe riuscire proficuo [...] senza che risultino interventi atti alla prevenzione di danni provenienti da eventi naturali o dall’opera dell’uomo”*.

Il Codice dell’ambiente, all’art. 302, comma 8, considera misure di prevenzione *“le misure 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”*.

Quando esiste una situazione in cui il danno ambientale è minacciato in modo concreto, l’operatore è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire tale evento⁹⁷, vale a dire quegli interventi indispensabili per fronteggiare il rischio e per evitare oppure ridurre al minimo qualsiasi compromissione ecologica⁹⁸.

Questo principio si inserisce nel solco dello sviluppo sostenibile, il quale include tra i propri obiettivi fondamentali la necessità di scongiurare alterazioni permanenti dell’ambiente, e si collega, inoltre, al principio di integrazione, secondo il quale la tutela ambientale deve essere presa in considerazione in ogni fase decisionale, sia essa politica, normativa o amministrativa.

In stretta relazione con il principio di prevenzione si trova anche il principio della correzione del danno alla fonte, che mira a contrastare inquinamenti e alterazioni già manifestatisi intervenendo direttamente sulle cause che li hanno determinati, così da limitarli o eliminarli.

⁹⁶ Corte cost. 12-05-1977, n. 72.

⁹⁷ Cfr. Direttiva 2004/35/CE, art. 5. 1.

⁹⁸ Cfr. Direttiva 2004/35/CE, art. 2. 10.

La prevenzione si fonda sia su considerazioni di carattere ecologico – volte a evitare pregiudizi irreversibili per gli ecosistemi – sia su valutazioni di ordine economico, poiché il ripristino successivo a un danno ambientale grave comporta costi notevolmente superiori rispetto a un’azione preventiva anticipata.⁹⁹

L’obiettivo principale del principio è dunque quello di salvaguardare la stabilità degli equilibri naturali e impedire la formazione di nuove forme di inquinamento o di degrado ambientale. A differenza del principio di precauzione, che opera in condizioni di incertezza scientifica, la prevenzione interviene quando il rischio è accertato e quando esiste la certezza, basata su dati scientifici, che l’evento dannoso possa verificarsi.¹⁰⁰

L’effettiva applicazione del principio di prevenzione si basa soprattutto su strumenti di tipo “*command and control*”: solo attraverso adeguati meccanismi di programmazione e pianificazione, l’istituzione di regimi autorizzatori per le attività potenzialmente impattanti, nonché mediante sistemi di vigilanza e sanzioni in caso di irregolarità, è possibile evitare il concretizzarsi del danno ambientale.

Nella fase del “*command*” rientra l’attività attraverso cui i governi definiscono regole vincolanti, stabilendo obblighi di comportamento e imponendo limitazioni ai soggetti che svolgono operazioni potenzialmente dannose per l’ambiente. La fase del “*control*”, invece, riguarda l’azione di monitoraggio e supervisione esercitata dalle amministrazioni pubbliche competenti, finalizzata ad accertare che tali prescrizioni siano effettivamente rispettate.

Rientrano in questa categoria, ad esempio, la determinazione di soglie e parametri generali di qualità o di emissione, così come l’adozione di procedure formali e autorizzatorie. Si tratta di strumenti particolarmente sensibili ai mutamenti delle conoscenze tecniche, scientifiche e ambientali, e che pertanto richiedono continui aggiornamenti.

Quando l’ente competente rileva un mancato allineamento ai requisiti imposti, procede all’irrogazione delle relative misure sanzionatorie.

Tra gli organismi indipendenti che operano nel campo della regolazione ambientale si possono citare, negli Stati Uniti, la Environmental Protection Agency (EPA) e, nel contesto europeo, la European Environmental Agency (EEA), la quale, tuttavia, non è dotata di un potere regolatorio effettivo¹⁰¹.

⁹⁹ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 77.

¹⁰⁰ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria*, cit., p. 42 s.

¹⁰¹ Per un approfondimento sui meccanismi di “*command and control*” e su altri strumenti di tutela ambientale, v. C. PINTO, *I diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021.

4.3. Il principio di precauzione.

Il principio di precauzione fa la sua comparsa sulla scena internazionale con l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che nella *Carta mondiale della natura* ne afferma per la prima volta il valore. Una successiva e più articolata definizione viene fornita dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, approvata al termine della Conferenza dei Capi di Stato. In tale documento, l'art. 15 stabilisce che “*in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*”.

Nell'ordinamento europeo, il principio viene incorporato già con il Trattato di Maastricht ed è oggi richiamato dall'art. 191 TFUE, che tuttavia non ne fornisce una definizione puntuale. Per comprenderne la portata applicativa è quindi necessario guardare agli atti di diritto derivato dell'Unione e alla relativa elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia.

Particolare rilievo assume la Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del febbraio 2000¹⁰². In questo testo, la Commissione precisa che il ricorso al principio è opportuno quando sono soddisfatte tre condizioni essenziali: la possibilità di effetti negativi sulla salute o sull'ambiente; un esame dei dati scientifici disponibili; la presenza di un significativo margine di incertezza scientifica¹⁰³.

Quando viene individuata una potenziale minaccia per l'ambiente o per la salute umana, il principio di precauzione impone l'adozione di misure cautelative anche se, allo stato delle conoscenze scientifiche, non è possibile dimostrare in modo certo che il rischio evolverà effettivamente in un danno¹⁰⁴. L'azione preventiva deve essere avviata anche di fronte alla sola possibilità che l'ambiente subisca conseguenze rilevanti a causa di determinate attività o omissioni, così da evitare che l'assenza di prove scientifiche definitive diventi un pretesto per non intervenire o per posticipare l'adozione di misure protettive efficaci¹⁰⁵.

La genesi del principio è strettamente legata alla comparsa di nuove situazioni di pericolo ambientale, i cui effetti non sono ancora pienamente comprovati. Proprio per questo

¹⁰² Comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di precauzione (COM (2000) 1 final) del 2 febbraio 2000).

¹⁰³ EUR-Lex, *Principio di precauzione*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-precautionary-principle.html>.

¹⁰⁴ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria*, cit., p. 41.

¹⁰⁵ F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., p. 48 s.

motivo, la sua operatività si adatta costantemente alle evoluzioni della scienza e alle nuove conoscenze che via via emergono¹⁰⁶.

Per applicare adeguatamente il principio occorre inoltre rispettare alcuni criteri, ossia la gravità delle conseguenze potenziali, che devono essere di natura seria e non reversibile; l'impossibilità di conseguire una certezza scientifica piena, elemento che giustifica l'intervento prudenziale; la sostenibilità delle misure da adottare, che non devono essere sproporzionate o eccessivamente onerose, in conformità al principio di proporzionalità.

La finalità è evitare che il richiamo alla precauzione si traduca in divieti generalizzati o blocchi indiscriminati di attività, privi di un fondamento scientifico sufficiente¹⁰⁷.

¹⁰⁶ N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 23.

¹⁰⁷ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 80.

CAPITOLO II

IL DANNO AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Il danno ambientale. - 2. La responsabilità per danno ambientale. - 2.1. Il fatto illecito. - 2.2. Il nesso causale. - 2.3. L'elemento soggettivo.

1. Il danno ambientale.

Il danno ambientale rappresenta una figura di danno ingiusto, cioè un'offesa ad un interesse giuridicamente tutelato nella vita di relazione¹⁰⁸. Ciò che rileva è l'evento lesivo in sé, in quanto è sufficiente l'idoneità dello stesso a produrre il danno e non occorre che il danno si verifichi realmente¹⁰⁹.

Gli interessi rilevanti in tal senso sono quelli tutelati dall'ordinamento¹¹⁰: in primo luogo, gli interessi riguardanti la persona e la proprietà, qualificati dai diritti fondamentali e dai diritti reali; poi, tutti quegli interessi che si sono affermati con il tempo, a seguito del sorgere dell'esigenza di una loro tutela, tra cui il rispetto della sfera familiare, professionale e giuridica della persona, o tramite particolari disposizioni normative civili o penali o, ancora, a seguito di uno specifico riconoscimento giurisprudenziale.

Riassumendo quanto già esposto e descritto nel capitolo precedente, il danno ambientale, inteso come figura autonoma, è stato individuato per la prima volta dalla Corte dei conti, che lo valutò come una fattispecie particolare del danno erariale, in quanto avente ad oggetto un bene, l'ambiente, considerato patrimonio di tutta la collettività o, talvolta, addirittura bene pubblico di competenza statale. L'art. 18 della l. 349/1986 considerò, poi, il danno in questione una figura tipizzata di responsabilità aquiliana, ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile, riferendosi all'ingiustizia del danno ai valori ambientali. L'ultimo importante

¹⁰⁸ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 558.

¹⁰⁹ W. CESARINI SFORZA, *Risarcimento e sanzione*, in *Scritti per Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 149, secondo cui "la illiceità prescinderebbe dal danno in quanto ciò che l'ordinamento giuridico vieta non è il recar danno, bensì l'atto con cui si viola la norma".

¹¹⁰ Appare necessario trovare un criterio di selezione degli interessi tutelati. Al riguardo M. BESSONE, *Problemi attuali della responsabilità civile*, in *La responsabilità civile nei sistemi di Common Law*, a cura di Macioce, Padova, 1989, p. 20, scrive che: "appare determinante l'esigenza di identificare criteri di selezione degli interessi meritevoli di tutela, e quindi di circoscrivere l'area del danno risarcibile, per evitare che una propagazione irrazionale dei meccanismi di tutela renda necessario il risarcimento di ogni danno provocato dall'attività umana".

aggiornamento della normativa in materia ambientale si è avuto con la Direttiva 2004/35/CE, recepita a livello interno con il d.lgs. n. 152/2006, in particolare la Parte VI (artt. 298-bis - 318).

La Direttiva 2004/35/CE ha introdotto nell'ordinamento giuridico europeo prima una definizione di danno ambientale piuttosto dettagliata e poi una definizione di danno, in generale.

Al fine di favorire un'interpretazione uniforme del concetto di danno ambientale, è stata emanata la Comunicazione della Commissione europea 2021/C 118/01¹¹¹, in seguito ad una valutazione della Direttiva effettuata dalla stessa Commissione nel 2016. Tale valutazione aveva messo in luce il difetto di omogeneità nell'impiego di alcuni concetti fondamentali connessi alla nozione di danno ambientale. Le Linee guida analizzano lo scenario giuridico e normativo nel quale si inserisce la disciplina e analizzano le definizioni di “danno” e “danno ambientale”, esaminando nello specifico le tre categorie prese in considerazione della Direttiva. Il contenuto delle Linee guida è particolareggiato e mira ad affrontare nel modo più approfondito possibile le difficoltà di interpretazione già emerse o che emergeranno in futuro¹¹². All'interno del documento, è analizzato in modo primario il concetto di “danno”, e solo successivamente quello di “danno ambientale”. Nel presente elaborato si ritiene conveniente seguire questa linea espositiva.

L'art. 2, par. 2 precisa, quindi, la nozione di “danno”, fondamentale perché costituisce la premessa alla definizione più articolata di “danno ambientale”. Il danno è definito 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”*. Gli elementi essenziali che derivano da questa definizione sono: l'ambito di applicazione materiale dell'oggetto del danno, il concetto di effetto negativo, la portata di tale effetto negativo, che deve essere misurabile e la modalità con cui si verifica l'effetto negativo¹¹³.

Più nello specifico, in questa definizione sono menzionati i concetti di “risorsa naturale”, con cui ci si riferisce alle tre categorie di risorse, ovvero le specie e gli habitat naturali

¹¹¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 7 aprile 2021, recante Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale» di cui all'articolo 2 della Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

¹¹² Danno ambientale: le nuove Linee guida della Commissione UE, <https://www.diritto bancario.it/art/danno-ambientale-le-nuove-linee-guida-della-commissione-ue/>.

¹¹³ Per un approfondimento v. Comunicazione della Commissione, Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale» di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, 2021/C 118/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:118:FULL>, p. 9 s.

protetti, le acque e il terreno, e di “servizi delle risorse naturali”, intesi come le utilità che una risorsa naturale può portare ad un'altra risorsa naturale o all'uomo.

Per quanto concerne gli effetti negativi, la nozione distingue tra mutamenti negativi, che possono interessare le risorse naturali, e il deterioramento, che può interessare i servizi delle risorse naturali. È chiaro come ambedue implicino effetti sfavorevoli e si riferiscano alla differenza tra la situazione precedente ad un evento dannoso e la situazione successiva a tale evento. Questa differenza è fondamentale per valutare il concetto di misurabilità del mutamento negativo o del deterioramento, poiché è il confronto temporale tra questi due momenti che consente di valutare il danno e di quantificarlo.

L'ultima caratteristica che emerge dalla definizione è quella dei danni diretti o indiretti. Ciò che si intende è che il nesso causale tra l'evento dannoso e l'effetto da questo prodotto è diretto, se la conseguenza del danno è direttamente visibile sulla risorsa danneggiata, oppure indiretto, quando i fattori di danno sono scissi temporalmente, spazialmente e in termini di risorse coinvolte, dagli effetti causati¹¹⁴.

L'art. 2, par. 1, invece, definisce “danno ambientale”: *a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat. L'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I; Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti, secondo le norme di attuazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 o dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE o dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE oppure, in caso di habitat o specie non contemplati dal diritto comunitario, secondo le disposizioni della legislazione nazionale sulla conservazione della natura aventi effetto equivalente; 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, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, a eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7 di tale direttiva; 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 nel suolo”.*

¹¹⁴ Commissione europea, comunicazione n. 118 del 2021, par. 3, n. 41 s.

È necessario precisare che, in ottemperanza al principio di prevenzione, la Direttiva trova applicazione anche nel caso di minaccia imminente del danno, ovvero in presenza di *“un rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo”*.

Per la valutazione degli effetti negativi su ciascuna categoria di risorsa naturale sono previste alcune basi di riferimento, in relazione alle quali esaminare l’impatto del danno. Per le specie e gli habitat naturali protetti, la base di riferimento è lo stato di conservazione favorevole; per le acque è lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque ai sensi della direttiva quadro Acque e lo stato ecologico delle acque marine ai sensi della direttiva quadro Strategia per l’ambiente marino; per il terreno è il rischio per la salute umana¹¹⁵.

Alcune singole componenti del danno ambientale sono poi prese in considerazione più nel dettaglio nello stesso art. 2¹¹⁶. In particolare, le specie che rilevano ai sensi della disciplina in esame sono quelle *“menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate negli allegati II e IV della direttiva 92/43/CEE”*; invece, per quanto riguarda gli habitat naturali protetti, si fa riferimento a quelli menzionati all'articolo 4, paragrafo 2 o elencati nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencati negli allegati I, II e IV della direttiva 92/43/CEE. Per quanto concerne le acque, si fa riferimento alla direttiva 2000/60/CE¹¹⁷. Per il terreno, oltre a quanto espresso all’art. 2, par. 1, lett. c), non viene aggiunto alcun ulteriore riferimento, ma si può comprendere comunque la prevalenza della visione antropica, poiché ciò che rileva è la conseguenza negativa che il danno al terreno provoca alla salute dell’uomo, non il danno in sé considerato.

Il Codice dell’Ambiente, che ha recepito la Direttiva 2004/35/CE, affronta prima la definizione generica di danno (art. 300, comma 1) e, successivamente, si dedica alle varie ipotesi di danno ambientale (art. 300, comma 2), invertendo l’ordine di trattazione della Direttiva.

Ai sensi dell’art. 300, comma 1 del Codice dell’Ambiente, il danno ambientale consiste in *“qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”*. Sulla definizione in questione sorgono alcune perplessità. La prima concerne il concetto di “significatività”, piuttosto generico ed indefinito. L’obiettivo primario è sicuramente quello di evitare di avviare procedimenti amministrativi e giurisdizionali a seguito di qualsiasi lesione ambientale, anche la più piccola.

¹¹⁵ Commissione europea, comunicazione n. 118 del 2021, par. 4, n. 48.

¹¹⁶ Direttiva 2004/35/CE, art. 2. 3, lett. a) e b).

¹¹⁷ Direttiva 2004/35/CE, art. 2. 5.

Tuttavia, manca un metro di misura che consenta di distinguere cosa è significativo e cosa non lo è, agevolando in questo modo una valutazione discrezionale.

Anche il concetto di “misurabilità” fa sorgere alcuni dubbi, non essendo specificato se si faccia riferimento a parametri tecnico-scientifici o economici. È da notare come prendere in considerazione solo il carattere economico del deterioramento comporterebbe escludere tutti quei danni, comunque rilevanti, non suscettibili di una valutazione monetaria. Per questo motivo, si tende a ritenere che per la valutazione della misurabilità del danno vadano presi in considerazione i parametri tecnico-scientifici.

Un ulteriore punto interrogativo si pone in riferimento all’oggetto della tutela. In primo luogo, ci si deve chiedere il perché vengano prese in considerazione le risorse naturali e non, più in generale, l’ambiente complessivamente. Una scelta del genere potrebbe comportare l’esclusione di determinate lesioni all’ambiente, ma non anche alle risorse naturali, limitando il raggio di tutela della disciplina. In secondo luogo, la norma prende in considerazione anche le utilità derivanti da una determinata risorsa naturale. In questo caso, è evidente l’impianto antropocentrico del precetto, poiché l’utilità stessa è tale se correlata alle necessità dell’uomo.

La complessità del quadro normativo finora analizzato è aggravata anche dal 2° comma dello stesso art. 300¹¹⁸, in cui si asserisce che il danno ambientale è rappresentato dal deterioramento, “*in confronto alle condizioni originarie*”, causato a specie e habitat naturali protetti, alle acque interne, costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, nonché al terreno. Si assiste, quindi, ad una precisazione ad alcune componenti ambientali espressamente definite, anche se in modo generico.

¹¹⁸ Il 2° comma dell’art. 300 del Codice dell’Ambiente afferma che: “Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione; b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su: 1) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l’articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure; 2) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell’ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE; c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente”.

L'art. 302¹¹⁹, poi, specifica ulteriormente alcune definizioni, in particolare, per ciò che ci riguarda, quella relativa alle risorse naturali, che comprendono *“specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno”*. Non esiste, invece, una vera e propria definizione di “utilità”, ma si fa riferimento ai *“servizi delle risorse naturali”*, cioè *“le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico”* già menzionate nella Direttiva.

Tra le componenti citate nella definizione in esame, non compaiono i termini “paesaggio” e “atmosfera”. Per quanto concerne il paesaggio, esso comprende sia il paesaggio in senso stretto, sia i beni culturali e ambientali, per cui esiste una disciplina dedicata, cioè il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, c.d. Codice dei beni culturali. Nel caso in cui il danno sia offensivo di entrambe i beni protetti, quindi dell'ambiente e del paesaggio, sarà possibile configurare un doppio grado di tutela. Riguardo l'atmosfera, invece, è da considerarsi che l'immissione di un livello superiore ai limiti consentiti di sostanze inquinanti nell'aria costituisce reato; inoltre, il caso di inquinamento atmosferico diffuso e di ricaduta sul terreno o nelle acque di sostanze inquinanti rientra già nell'ambito di disciplina dell'art. 300 del Codice dell'Ambiente. In ogni caso, comunque, si tratta di danni che ledono il diritto ad un ambiente salubre e, di conseguenza, il diritto fondamentale previsto dall'art. 32 della Costituzione¹²⁰.

L'art. 303 considera alcune ipotesi di danni all'ambiente esclusi dalla disciplina in oggetto, tra cui, per citarne alcuni: i danni causati da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto; i danni in relazione ai quali siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che li hanno causati; i danni cagionati da atti di conflitto armato, sabotaggi, atti di ostilità, guerra civile, insurrezione e fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabili e incontrollabili; i danni ambientale o le minacce imminenti di tali danni causati da inquinamento di carattere diffuso, *“se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori”*¹²¹.

¹¹⁹ L'art. 302 del Codice riprende, seppure con alcune varianti, le definizioni di cui all'art. 2 della Direttiva 2004/35/CE.

¹²⁰ T. GALLETTO, *Responsabilità civile e azione risarcitoria in sede amministrativa per danno ambientale*, in Foro Padano, 2/2014, II, 32, p. 3 s.

¹²¹ N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 100 s.

2. La responsabilità per danno ambientale.

La Direttiva 2004/35/CE ha delineato una disciplina omogenea ai Paesi membri dell'UE sulla responsabilità ambientale, sia in termini di prevenzione sia di riparazione del danno¹²², fondata sul principio dello sviluppo sostenibile e sul principio “chi inquina paga”¹²³. Sulla base di questo principio, già analizzato poc'anzi, *“l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione”*¹²⁴. *Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno”*¹²⁵.

Nella Direttiva, inoltre, è prevista una disciplina rigorosa sulla responsabilità ambientale, in particolare per quanto concerne la riparazione del danno, favorendo l'adozione di misure volte al ripristino delle risorse naturali danneggiate ed escludendo la compensazione puramente pecuniaria.

La preferenza per la riparazione del danno in forma specifica, tuttavia, non è stata recepita immediatamente dal legislatore italiano, il quale nel Codice dell'ambiente, in particolare agli articoli 311, 312 e 313, aveva previsto la possibilità di sostituire le misure di riparazione con forme di risarcimento per equivalente pecuniario, qualora la sola riparazione primaria non fosse stata possibile.

Successivamente all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, il legislatore ha emanato il d.l. 25 settembre 2009, n. 135¹²⁶, convertito con modificazioni dalla l. 20 novembre 2009, n. 166 e la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Legge Europea), che intervengono soprattutto sull'art. 311 del Codice, considerato norma generale in materia di responsabilità ambientale¹²⁷.

¹²² Direttiva 2004/35/CE, considerando n. 3.

¹²³ Direttiva 2004/35/CE, considerando n. 2.

¹²⁴ È da precisare che vi sono delle esimenti, previste all'art. 8, parr. 3 e 4 della Direttiva, che sollevano l'operatore professionale, cioè colui che svolge attività economiche potenzialmente pericolose per la salute e l'ambiente, dal pagamento dei costi citati, qualora provi che il danno o la minaccia imminente di esso siano stati provocati da un terzo soggetto o si siano verificati nonostante la presenza di appropriate misure di sicurezza o a causa dell'osservanza di un ordine o di una istruzione obbligatoria impartiti dall'autorità pubblica (art. 8, parr. 3 e 4).

¹²⁵ Direttiva 2004/35/CE, considerando n. 18.

¹²⁶ Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

¹²⁷ Per una trattazione approfondita delle modifiche apportate, vedi capitolo III, par. 2.1 di questa trattazione.

2.1. Il fatto illecito.

Nella disciplina generale dell'illecito civile, il fatto è considerato quell'avvenimento che provoca il danno ingiusto. Pur essendo concettualmente separato dal danno, il fatto non può essere considerato in modo del tutto autonomo: un fatto è illecito solo quando provoca un danno o, quantomeno, quando è tale da poterlo causare.

Il concetto di "fatto illecito" subisce un'evoluzione parallela all'evoluzione normativa in materia di danno ambientale, ascrivibile alla necessità di contrastare il decadimento ambientale e di garantire una tutela dell'ambiente non legata unicamente a un'idea di illiceità di stampo penalistico, intesa come semplice violazione di una disposizione esplicita, ma estesa anche all'inosservanza di obblighi e regole non espressamente tipizzati.

L'abrogato art. 18 della l. 349/1986 prevedeva che, per la sussistenza della responsabilità ambientale, il fatto illecito dovesse consistere nella "*violazione di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge*". Era fondamentale, quindi, che ci fosse la trasgressione di una disposizione di legge da parte del responsabile. È possibile giustificare questa scelta del legislatore facendo due considerazioni. Innanzitutto, nel 1986 alla responsabilità ambientale era stata impressa una natura essenzialmente sanzionatoria. In secondo luogo, come già accennato, la Corte dei conti aveva considerato il danno ambientale come una sottocategoria del danno contabile, in cui presupposto fondamentale è proprio la violazione di una norma da parte dell'autore dell'illecito¹²⁸.

La scelta di vincolare la responsabilità ambientale ad una condotta tipica, consistente nella violazione della legge, comportava però l'esclusione dalla fattispecie di una serie di lesioni dell'ambiente. Per questo motivo, dottrina e giurisprudenza avevano esteso l'impiego di alcune norme del Codice civile in materia di responsabilità da illecito civile, in particolare gli artt. 2043, 2050, 2051 e 2052; inoltre, attraverso un'operazione di interpretazione del testo della norma, avevano compreso nel termine "legge" di cui all'art. 18 anche ogni prescrizione il cui mancato rispetto fosse idoneo a produrre effetti negativi sull'ambiente, includendo anche le norme di matrice europea¹²⁹.

Più nello specifico, ciò che rilevava non era solo il danno effettivamente prodotto, bensì anche l'illecito verosimilmente idoneo a provocare il danno. La Corte di cassazione, infatti,

¹²⁸ P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 449 s.

¹²⁹ M. TRIMARCHI, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. PERLINGIERI (a cura di), p. 168.

aveva affermato che *“il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato, 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. 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 provvedimenti adottati in base a legge”*¹³⁰.

L'art. 311 del Codice dell'ambiente, al contrario, nella sua prima formulazione prevedeva che il fatto illecito dovesse essere realizzato *“omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche”*.

Nonostante il testo della norma sia stato modificato, si è protratta nel tempo l'idea dell'estensione della responsabilità ambientale anche ai casi di semplice inosservanza di regole cautelari o comportamentali permette alla disciplina in oggetto di svolgere una funzione preventiva, coerente con la natura del bene tutelato, con la dimensione collettiva dell'interesse alla sua integrità e con i principi di matrice europea che ne presidiano la protezione.

2.2. Il nesso causale.

Il nesso causale, noto anche come nesso eziologico o rapporto di causalità, è fondamentale per l'accertamento della responsabilità, poiché nessun danno è risarcibile se non è causalmente imputabile al responsabile. Il nesso di causalità è quella relazione che intercorre tra l'illecito e il danno, che identifica l'uno come conseguenza dell'altro. La valutazione del nesso causale nell'illecito ambientale deve tenere in considerazione le particolarità riguardanti il legame tra le condotte dei soggetti responsabili e gli eventi dannosi. In particolare, le regole sul nesso causale previste dal Codice civile implicano alcune problematiche poiché, in primo luogo, gli effetti di un danno ambientale possono manifestarsi anche dopo svariato tempo; in secondo luogo, in caso di plurime condotte dannose, può risultare complesso attribuire un livello di colpa ad ogni soggetto inquinatore sulla base del grado di responsabilità a questi attribuito sulla base del nesso causale.

¹³⁰ Corte Cass. 10-06-2002, n. 2539.

Il nesso causale così come si desume dal Codice civile, infatti, prevede che il danno risarcibile debba essere una conseguenza immediata e diretta dell'illecito, e questo mal si concilia con le caratteristiche del danno ambientale.

In questo senso dispone il 13° Considerando della Direttiva, che prevede che: *“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”*.

Per quanto qui interessa, è necessario precisare che il concetto di “causa” rilevante ai fini dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento è inteso in senso piuttosto ampio, comprendendo anche l'aumento del rischio, inteso come *“il contributo del soggetto inquinatore al rischio del verificarsi dell'inquinamento”*¹³¹.

Alcune decisioni della Corte di giustizia¹³² affrontano la questione dello standard probatorio necessario nelle cause per danno ambientale. La Corte precisa che non si deve tenere conto del criterio penalistico, che richiede la certezza della responsabilità “al di là di ogni ragionevole dubbio”, ma deve essere utilizzato il criterio meno severo della probabilità prevalente, indicato con la formula del “più probabile che non”. Questo criterio deriva dal principio del rischio specifico, il quale prevede la sussistenza del nesso di causalità tra fatto e danno laddove il danno sia la concretizzazione di un rischio specifico creato da quel fatto. Il rischio specifico di un evento è costituito dall'insieme delle condizioni che determinano un incremento significativo della probabilità del suo verificarsi.

Il criterio del rischio specifico è solo uno dei criteri di accertamento del nesso causale¹³³, infatti esso deve essere integrato con il criterio della regolarità causale, il quale individua il danno cagionato dal fatto del responsabile nel danno che ne costituisce l'esito normale ed ordinario. Il nesso causale, quindi, è accertato se il pregiudizio è la normale conseguenza di un

¹³¹ T.A.R. Veneto, Sez. IV 11-03-2024, n. 458.

¹³² Si vedano, ex multis, CGUE, 5-03-2015, causa C-534/13 e CGUE, 24-06-2008, causa C-188/07.

¹³³ Oltre ai criteri della regolarità causale e della probabilità prevalente, vi sono quelli della *condicio sine qua non* e dello scopo della norma. Il primo individua la causa in tutti quegli antecedenti senza i quali un dato effetto non si verificherebbe; il secondo ravvisa il nesso di causalità tra un fatto e quelle conseguenze dannose che rientrano nello scopo protettivo della norma.

fatto, altrimenti il nesso causale esiste quando il danno realizza il rischio specifico creato da quel fatto.

Secondo la formula del “più probabile che non”, quindi, un danno si considera collegato ad un determinato fatto quando le probabilità che il danno sia la conseguenza di quel fatto siano maggiori delle probabilità che non lo sia. La causalità deve essere riconosciuta al fatto che, rispetto agli altri, presenta la maggiore probabilità di aver determinato l’evento dannoso¹³⁴. La scelta di adottare questo criterio di accertamento del nesso causale è dettata soprattutto dal fatto che l’obiettivo primario non è quello sanzionatorio e punitivo, proprio della sanzione penale, bensì individuare il responsabile più probabile per garantire il risarcimento della collettività, che altrimenti dovrebbe sostenere i costi del ripristino in forma specifica¹³⁵.

La Corte di giustizia¹³⁶ offre anche alcune delucidazioni sulla corretta individuazione del responsabile in materia di danno ambientale, precisando che anche nei casi di responsabilità oggettiva è necessario un previo accertamento della fonte della contaminazione, nonché la prova del nesso causale tra i danni accertati e le attività svolte dall’operatore.

Inoltre, pur riconoscendo agli Stati la facoltà di adottare norme più severe che presuppongano l’esistenza di un rapporto eziologico tra determinati operatori e una contaminazione accertata, la Direttiva stabilisce due limiti a garanzia degli operatori: in primo luogo, la necessità che la presunzione sia basata su elementi indiziari coerenti e concludenti, quali la vicinanza dell’impianto dell’operatore all’inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell’esercizio della sua attività e, in secondo luogo, il principio secondo cui la responsabilità riparatoria grava sui soggetti inquinanti solo in relazione alla quota di danno loro imputabile¹³⁷.

In ogni caso, si tratterebbe di una presunzione c.d. “semplice”, liberamente apprezzabile dal giudice se gli indizi sono gravi, precisi e concordanti e che ammette la prova contraria da parte dell’operatore che riesca a dimostrare che la sua attività non ha contribuito a determinare l’inquinamento.

Il nesso di causalità, quindi, costituisce un presupposto essenziale della responsabilità ambientale, il cui accertamento, pur potendo fondarsi su presunzioni, non può prescindere da

¹³⁴ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 137 s.

¹³⁵ P. COSA, *Il Principio chi “inquina paga” ed il criterio della probabilità prevalente da utilizzare per l’accertamento della responsabilità per danno ambientale*, 2025, <https://www.corteconti.it/Download?id=2cff12b5-e2c0-4ec8-81fe-c91130420ea4>.

¹³⁶ CGUE, 09-03-2010, causa C-378/08 e cause riunite C-379/08 e C-380/08, pubblicate in G.U. C. 113 del 1° maggio 2010.

¹³⁷ R.F. IANNONE, *L’illecito ambientale*, cit., p. 61.

una valutazione complessiva e rigorosa degli elementi indiziari, che devono essere valutati nel loro insieme¹³⁸.

2.3. L'elemento soggettivo.

Come già anticipato, la normativa sulla responsabilità ambientale prevede un doppio regime di responsabilità, sia oggettiva che soggettiva.

Si tratta di una particolarità rispetto alla disciplina generale della responsabilità aquiliana, la quale ha origine nell'illecito civile, che prevede quali elementi costitutivi, oltre al fatto, al danno ingiusto e al nesso di causalità tra il fatto e il danno, anche la presenza del dolo o della colpa. Il dolo rappresenta l'intenzionalità del fatto illecito. I suoi requisiti specifici sono la volontarietà del fatto, la consapevolezza della conseguenza dannosa derivante dal fatto e la consapevolezza dell'ingiustizia del danno. Il dolo non rappresenta un requisito essenziale dell'illecito civile, poiché è sufficiente la sussistenza della colpa¹³⁹. La colpa civilistica è intesa quale violazione della diligenza dovuta, secondo congrui criteri sociali o professionali di condotta, nei rapporti della vita di relazione. Non rileva la buona o cattiva volontà del soggetto, infatti colui che non si conforma ai canoni oggettivi della diligenza è in colpa anche se abbia fatto del suo meglio per evitare il danno, senza riuscirvi a causa della sua incapacità personale od economica¹⁴⁰.

Una opinione dottrinale tra quelle che si sono formate in merito al fondamento della responsabilità extracontrattuale è quella della c.d. "concezione etica", la quale individua nella responsabilità uno strumento di reazione ad un atto colpevole. La responsabilità assume, quindi, la funzione di sanzione che punisce la volontaria e consapevole violazione di una norma giuridica, che è al contempo un dovere morale. Questo indirizzo teorico postula, quale presupposto dell'imputazione della responsabilità ad un determinato soggetto, l'esistenza di un atteggiamento psicologico rimproverabile da parte di quello stesso soggetto, riconducibile al dolo o alla colpa. Quest'ultima, infatti, è intesa come parametro soggettivo dell'illecito¹⁴¹. Alla

¹³⁸ G. TADDEI, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento* (nota a Corte di Giustizia 9 marzo 2010 in C 378/08 e CC 379-380/08), in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, p. 443 s.

¹³⁹ Fatta eccezione per gli illeciti essenzialmente dolosi, che richiedono, appunto, il dolo come requisito essenziale.

¹⁴⁰ S. MAIORCA, *Colpa civile (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VII, 1960, p. 572, il quale scrive che: "è in colpa chi è in grado di prevenire il danno usando una certa diligenza (e non lo previene)".

¹⁴¹ A. DE CUPIS, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 464: "affinché il fatto dannoso faccia sorgere l'obbligazione risarcitoria, la sua illiceità deve essere integrata dalla colpa, che è l'aspetto soggettivo di essa. La (...) colpa consiste in uno stato etico-psicologico".

concezione etica della responsabilità civile continua ad aderire una parte della dottrina¹⁴², che ancora oggi fonda la responsabilità extracontrattuale sul *principio della colpa soggettiva*.

La concezione etica è stata, tuttavia, contestata da un'altra parte della dottrina, la quale non ritiene più sufficiente una responsabilità basata esclusivamente sul dolo e sulla colpa, in particolare a causa del progresso industriale e tecnologico, che ha condotto al fenomeno della *massificazione dei danni*, ascrivibile soprattutto all'incremento delle fattispecie potenzialmente pregiudizievoli, derivante dalla diffusione di prestazioni, prodotti e attività caratterizzati da un'elevata esposizione al rischio e rivolti ad un pubblico generalizzato.

La difficoltà che si riscontra nel provare la condotta colposa del responsabile può generare episodi di mancata tutela dei soggetti danneggiati. Per questo motivo, sono state introdotte ipotesi di responsabilità aggravata e di responsabilità oggettiva imputabili a soggetti che svolgono attività inclini ad essere particolarmente pericolose per i terzi¹⁴³.

Si è assistito, dunque, al declino della concezione etica, riconoscendo l'esistenza di fatti illeciti che prescindono dalla colpa¹⁴⁴. Nonostante ciò, non vi è stato un totale passaggio ad una concezione oggettiva della responsabilità extracontrattuale, poiché il principio della colpa è rimasto il principio generale. Le ipotesi di responsabilità oggettiva sono presenti e, rispetto al passato, hanno conosciuto un ampliamento, ma si tratta pur sempre di casistiche limitate e specifiche, che riguardano determinate attività o cose, caratterizzate da un grado di pericolosità non eliminabile neppure mediante l'adozione di un comportamento diligente, ovvero di casi in cui è impellente la necessità di rafforzare la tutela della persona danneggiata. In tali casi, la scelta normativa consiste nell'imputare questo margine di rischio al soggetto che esercita l'attività o si avvale della cosa. Ciò non comporta una diversa nozione né un mutamento del

¹⁴² Tra cui, A. DE CUPIS, *Dei fatti illeciti. Art. 2043-2059*, 1971, p. 4: la regola della colpa "è cardine e principio fondamentale della responsabilità civile"; L. CORSARO, *Responsabilità civile I) Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, 1991, p. 12: "la colpa, intesa quale situazione psichica riprovevole dell'agente, conserva il suo ruolo fondamentale nella responsabilità per fatto illecito (...) la colpa è lo strumento di imputazione morale del fatto dell'agente"; F. D. BUSNELLI, *Illecito civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, p. 6: "la regola generale è imprescindibilmente fondata sul principio della colpa (...). Nelle previsioni normative speciali il criterio di imputazione del danno non è mai direttamente la colpa. Il principio della colpa può, però, operare come criterio complementare (non di imputazione della responsabilità, ma) di valutazione del fatto dannoso".

¹⁴³ F. DI CIOMMO, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, 2003, p. 161, individua un calo dell'importanza dell'art. 2043 c.c., norma generale sulla responsabilità extracontrattuale.

¹⁴⁴ C. SALVI, *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Napoli, 1985, p. 3: "ricostruendo lo schema della responsabilità civile non più intorno al comportamento illecito (al "colpevole") ma al fatto dannoso (al danneggiato), si determina (...) un nuovo e più avanzato terreno che consente di interpretare i dati legislativi in chiave innovativa (di protezione della vittima, e non di sanzione dell'illecito) (...)".

fondamento della responsabilità, poiché il danno risarcibile conserva la natura di danno ingiusto, in quanto espressione della lesione di interessi giuridicamente tutelati¹⁴⁵.

Per quanto concerne il danno ambientale, la responsabilità oggettiva è prevista all'art. 3, par. 1, lett. a) e riguarda tutti gli operatori elencati tassativamente all'Allegato III della Direttiva 2004/35/CE¹⁴⁶, cioè coloro che esercitano attività professionali ritenute ad alto rischio di inquinamento. Tutti questi operatori sono sottoposti ad un regime di responsabilità oggettiva, basato sulla mera sussistenza del nesso causale tra l'emissione e il danno prodotto, salvo le esimenti previste all'art. 4 della Direttiva, e rispondono di danni alle specie e agli habitat, danni alle acque e danni al terreno; inoltre, rispondono per qualsiasi minaccia imminente di tali danni.

Tutti gli operatori non considerati dall'Allegato III, invece, rispondono a titolo di colpa o di dolo esclusivamente per i danni alle specie e agli habitat e per le relative minacce di danno. È previsto quindi un regime di responsabilità soggettivo, che nella Direttiva ricopre un ruolo marginale. Il d.lgs. n. 152 del 2006, tuttavia, anche nella sua formulazione successiva al d.l. n. 135 del 2009, riservava al dolo e alla colpa un ruolo preponderante, laddove prevedeva, all'art. 311, comma 2, 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, all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, secondo le modalità prescritte dall'Allegato II alla medesima direttiva, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto”*.

La disciplina è stata modificata ulteriormente con la Legge europea n. 97 del 2013, che ha introdotto l'art. 298 bis e modificato il comma 2 dell'art. 311 del Codice dell'ambiente.

¹⁴⁵ Per un approfondimento sulla disciplina dalla responsabilità extracontrattuale v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*. 5. *La responsabilità*, cit., p. 517 s.

¹⁴⁶ Questo allegato fa riferimento alle attività soggette ad autorizzazione integrata (Direttiva IPPC, ora sostituita dalla Direttiva IED), che includono settori ad alto impatto ambientale, tra cui: produzione e trasformazione di metalli, industria mineraria e di estrazione, produzione e trasformazione di prodotti chimici, industria energetica (raffinerie, centrali termoelettriche), gestione di rifiuti (discariche, incenerimento), industria della carta e della cellulosa, produzione di cemento, calce e vetro e agricoltura intensiva e allevamenti intensivi.

L'art. 298 bis, in conformità con quanto disposto nella Direttiva, distingue tra danni o minacce di danno prodotti da attività pericolose, ricomprese nell'Allegato V del Codice, e quelli causati da altre attività considerate non pericolose. In ogni caso, la responsabilità è attribuibile all'operatore¹⁴⁷, ovvero il soggetto che esercita un'attività di rilievo per l'ambiente.

L'art. 311, invece, come abbiamo appena potuto notare, si riferisce a “*chiunque*”, indipendentemente dell'esistenza del titolo di operatore e dall'esercizio di un'attività professionale a rilevanza ambientale.

Tuttavia, l'art. 308, rubricato “Costi dell'attività di prevenzione e di ripristino”, al comma 5 prevede che l'operatore possa evitare di dover sostenere i costi delle misure di reazione alla minaccia imminente di danno, dimostrando l'assenza di dolo o di colpa qualora tale minaccia derivi da un'emissione o da un rilascio autorizzati, oppure dall'impiego di un prodotto la cui pericolosità non era nota al momento dell'emissione o dell'immissione sul mercato. Ciò significa, quindi, che in tutti i casi in cui il danno si verifica, l'esistenza dell'elemento soggettivo non ha valore. Questa norma, pertanto, sembrerebbe ammettere un sistema di imputazione dei costi sostanzialmente equivalente a quello oggettivo previsto dalla disciplina comunitaria, la quale impone l'obbligo di intervento ovvero la sopportazione delle spese di prevenzione e di ripristino anche in assenza di dolo o colpa. Alla luce di ciò, si può affermare che la normativa nazionale non ha escluso una responsabilità senza colpa¹⁴⁸.

¹⁴⁷ L'operatore è definito al comma 4 dell'art. 302 del Codice dell'ambiente come “*qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività*”.

¹⁴⁸ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 83 s.

CAPITOLO III

PROFILI DI RISARCIBILITÀ DEL DANNO AMBIENTALE ALLO STATO

SOMMARIO: 1. Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. - 2. L'azione per il risarcimento ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. 152/2006. - 2.1. Il divieto di risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario. - 2.2. Le misure di riparazione "primarie", "complementari" e "compensative".

1. Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) fu creato nel 1986 con la legge 8 luglio 1986, n. 349 e da allora ha assunto diverse denominazioni e competenze. Attualmente, la sua azione è rivolta, tra le altre cose, alla tutela del territorio e delle risorse idriche, degli ecosistemi terrestri e marini e delle specie animali e vegetali, al contenimento del livello di inquinamento e al risanamento delle aree e delle idrovie¹⁴⁹.

L'art. 18 della legge n. 349/1986, comma 3, prevedeva che *“l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo”*. Ai sensi di questa disposizione, gli enti pubblici territoriali nel cui territorio si fossero trovati i beni danneggiati dal fatto lesivo potevano far valere un diritto proprio al risarcimento del danno, in coerenza con il principio di sussidiarietà, previsto dall'art. 118 della Costituzione. Restavano esclusi dall'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale sia le associazioni, sia i singoli soggetti lesi.

A queste due categorie era riservata la facoltà di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, denunciando i fatti potenzialmente lesivi dell'ambiente¹⁵⁰, ovvero di intervenire adesivamente nel giudizio già instaurato o di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa¹⁵¹.

¹⁴⁹ Governo Italiano, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, sezione “competenze”, <https://www.mase.gov.it>.

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 349/1986 *“Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza”*.

¹⁵¹ Ai sensi dell'art. 18, comma 5, l. 349/1986 *“Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”*.

Le associazioni a cui si riferisce la normativa sono quelle previste dall'art. 13 della stessa legge n. 349/1986¹⁵², cioè le associazioni di protezione ambientale, individuate sulla base di quattro criteri, che devono coesistere: deve trattarsi di un'associazione a carattere nazionale o presente in almeno cinque Regioni; la finalità principale dell'associazione deve essere quella di protezione ambientale, che deve risultare prevalente rispetto agli altri fini perseguiti; lo statuto e i regolamenti dell'associazione devono avere carattere democratico; l'associazione, prima di proporre l'istanza, deve essersi occupata di protezione ambientale per almeno i tre anni precedenti e almeno nelle medesime cinque Regioni in cui è presente al momento della proposizione¹⁵³.

Inoltre, con l'art. 4, comma 3 della legge n. 265/1999 venne data facoltà alle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge n. 349/1986 di sostituirsi processualmente per l'esercizio delle azioni risarcitorie spettanti agli enti territoriali¹⁵⁴.

Attualmente, le azioni in materia di danno ambientale che, ai sensi della Parte VI del D.lgs. 152/2006, fanno capo al Ministero dell'Ambiente sono distinguibili in tre tipologie: le azioni di prevenzione e di ripristino e l'azione risarcitoria, disciplinate rispettivamente al Titolo II e al Titolo III del Codice.

L'art. 311 del Codice dell'Ambiente, al comma 1, prevede che il Ministero dell'Ambiente sia l'unico organismo legittimato ad esercitare l'azione risarcitoria per il danno ambientale¹⁵⁵, esercitando *“le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente”*. L'esercizio delle suddette funzioni avviene, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in collaborazione con le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali e ogni altro soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo, secondo i principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione e nel rispetto delle rispettive

¹⁵² Secondo cui *“Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta”*.

¹⁵³ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Associazioni di Protezione Ambientale* (art. 13 legge 8 luglio 1986, n. 349), <https://www.mase.gov.it/portale/associazioni-di-protezione-ambientale-art-13-legge-8-luglio-1986-n-349->.

¹⁵⁴ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 99.

¹⁵⁵ Ex art. 311, comma 1, Codice dell'ambiente *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 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”*.

competenze¹⁵⁶. Rispetto alla legge del 1986 vi è, quindi, una fondamentale differenza: complice anche la riforma costituzionale n. 3 del 2001, che ha attribuito allo Stato, tra le materia di sua competenza esclusiva, la tutela dell'ambiente, esso rimane l'unico organismo dotato di legittimazione ad agire in questo campo. In particolare, come verrà illustrato in seguito, il Ministero dell'ambiente può agire per il ripristino della situazione antecedente al fatto dannoso ovvero per la rifusione dei costi per il ripristino da esso sostenuti in sostituzione del responsabile¹⁵⁷.

Agli altri soggetti menzionati poc'anzi, cioè agli enti territoriali e alle associazioni per la protezione ambientale, resta la possibilità di proporre al Ministero dell'ambiente le osservazioni e le denunce riguardanti danni ambientali o minacce imminenti degli stessi, ovvero chiedere l'intervento dello Stato. Il ministero ha l'obbligo di valutare dette osservazioni e le richieste di intervento, con la facoltà di pronunciarsi positivamente o negativamente, ma sempre motivando la scelta e informando i soggetti richiedenti degli eventuali provvedimenti assunti¹⁵⁸.

L'art. 318, comma 2, lett. a) del Codice, poi, prevede l'abrogazione di tutto l'art. 18 della l. 349/1986, ad eccezione del comma 5, il quale dispone che le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale possano *“intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”*.

La scelta di affidare esclusivamente allo Stato l'azione per la tutela ambientale è giustificata, in primo luogo, dal bisogno di ricercare un punto di equilibrio, ovvero di operare un bilanciamento tra l'ambiente inteso come valore costituzionalmente protetto e altri interessi di rilevanza costituzionale. In particolare, la Corte costituzionale¹⁵⁹ ha individuato lo Stato quale soggetto in grado di disciplinare la materia ambientale nel suo complesso, limitando l'operato di Regioni e Province autonome, le quali sono titolari di una competenza legislativa su argomenti che riguardano in modo trasversale l'ambiente, che soccombe di fronte alla disciplina unitaria di competenza statale esclusiva.

Questo orientamento viene confermato in una successiva sentenza¹⁶⁰, che prende in considerazione la facoltà per le Regioni di stabilire degli standard di tutela ambientali più elevati

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 299 del Codice dell'ambiente, rubricato *“Competenze ministeriali”*.

¹⁵⁷ D. ACHILLE, *Profili della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nel canone della conservazione e della protezione della natura*, cit., p. 208.

¹⁵⁸ L. PRATI, *I poteri di denuncia in materia di danno ambientale e l'obbligo del ministero di provvedere*, in *Ambiente e diritto*, <https://www.ambientediritto.it/dottrina/i-poteri-di-denuncia-in-materia-di-danno-ambientale/>.

¹⁵⁹ Corte cost. 05-11-2007, n. 380.

¹⁶⁰ Corte cost. 25-02-2009, n. 61.

rispetto a quelli fissati a livello centrale, alla stregua dei principi di autonomia e differenziazione¹⁶¹.

I contorni di questa disciplina, poi, sono precisati da un'ulteriore sentenza della Corte costituzionale¹⁶², la quale riconosce che sull'ambiente concorrono diverse competenze: lo Stato si occupa di tutela e conservazione, mediante livelli "adequati e non riducibili di tutela", mentre le Regioni si dedicano a regolare l'"utilizzo" del bene ambientale¹⁶³. Più precisamente, *"sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela", mentre compete alle regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso"*.

In secondo luogo, l'azione che stiamo analizzando è stata affidata all'amministrazione statale perché ritenuta la sola in grado di far fronte alle esigenze di uniformità e unitarietà richieste dalla disciplina¹⁶⁴. La tutela ambientale, infatti, richiede un'azione unitaria su tutto il territorio nazionale, che non cambi a seconda dell'area presa in considerazione. Questo, anche in funzione del carattere diffuso e transfrontaliero dei danni ambientali, per cui risulterebbe complicato intervenire tempestivamente per il contrasto di una lesione all'ambiente se ogni microarea adottasse una particolare disciplina¹⁶⁵.

Venendo all'azione vera e propria del Ministero dell'Ambiente, questo ha la possibilità di agire in giudizio in sede ordinaria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ovvero procedere attraverso l'emanazione di un'ordinanza ministeriale, la cui istruttoria si svolge ai

¹⁶¹ D. AMIRANTE *et al.*, *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, 2012, p. 185 s.

¹⁶² Corte cost. 14-07-2009, n. 225.

¹⁶³ *Le sentenze della Corte costituzionale in materia ambientale nella XVI Legislatura*, 15 aprile 2010, <https://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/Am0084a.htm>.

¹⁶⁴ V. Corte cost. 01-06-2016, n. 126, con cui fu sollevata una questione di legittimità costituzionale (non fondata) con riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost., nonché al principio di ragionevolezza, avente ad oggetto l'art. 311, comma 1 del d. lgs. 152/2006, nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva delle Regioni e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno ecologico, impedendo quindi un sufficiente livello di tutela della collettività.

Nello specifico, la Corte richiama la precedente sentenza Corte cost. 23-05-2009, n. 235, la quale afferma che: "la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffuso e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale".

¹⁶⁵ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, cit., p. 53 s.

sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁶⁶, con cui ingiunge al responsabile il risarcimento del danno ambientale¹⁶⁷.

L'azione civile e l'ordinanza ministeriale devono essere esercitate in modo alternativo; quindi, nel caso in cui il Ministro dell'ambiente abbia deciso di adottare l'ordinanza di cui all'art. 313, *“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”*¹⁶⁸. Resta salva la possibilità per il Ministero di costituirsi parte civile nel procedimento penale, in qualità di persona offesa dal reato, ai sensi dell'art. 315 del Codice dell'Ambiente.

La scelta di consentire l'esperimento di due diverse azioni, seppur alternative, è giustificata dalla intersettorialità della materia del danno ambientale, il quale può essere verificato attraverso procedimenti di natura amministrativa ovvero tramite l'azione davanti al giudice ordinario¹⁶⁹.

Nel corso degli ultimi anni, il Ministero ha utilizzato maggiormente lo strumento dell'ordinanza per quanto concerne le azioni di prevenzione e di ripristino ex artt. 304 e 305 del d. lgs. 152/2006, mentre l'azione dinanzi al giudice ordinario viene esperita in particolare per il risarcimento del danno¹⁷⁰.

Quando il Ministro decide di procedere con l'emanazione dell'ordinanza, viene svolto l'accertamento del soggetto responsabile del danno ambientale. Il Ministro, ai fini dell'istruttoria, *“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”*.

Inoltre, il Ministro, per l'accertamento del danno e per l'individuazione dei responsabili, può disporre consulenze tecniche svolte dagli uffici ministeriali o da professionisti esterni, può disporre l'accesso di propri incaricati al luogo interessato dall'evento dannoso e può chiedere all'autorità giudiziaria l'autorizzazione per procedere a perquisizioni e sequestri nei modi e nei

¹⁶⁶ Quindi ai sensi della legge sul procedimento amministrativo.

¹⁶⁷ Ai sensi dell'art. 313 del Codice dell'ambiente.

¹⁶⁸ Ai sensi dell'art. 315 del Codice dell'ambiente, rubricato “Effetti dell'ordinanza sull'azione giudiziaria”.

¹⁶⁹ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, cit., p. 60.

¹⁷⁰ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Azioni e procedure di danno ambientale: la gestione e gli esiti nella prassi del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*, 2023, p. 12.

limiti prescritti dalla legge¹⁷¹. In altre parole, l'indagine amministrativa può essere condotta anche utilizzando alcuni strumenti tipici del procedimento penale.

Nel caso in cui il soggetto non abbia già provveduto al ripristino, *“il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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”*¹⁷². Ai sensi dell'art. 314, comma 1, l'ordinanza deve 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”*. Nel caso in cui nel provvedimento difettassero alcuni di questi elementi, esso sarebbe illegittimo, poiché ciò rappresenterebbe un vizio di eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e una carenza della motivazione.

Se il responsabile non dovesse eseguire in tutto o in parte il ripristino, il Ministro definisce i costi delle azioni necessarie per giungere alla completa attuazione delle misure e ingiunge al colpevole, con una seconda ordinanza, il pagamento di dette somme. Ai sensi dell'art. 305, infatti, il ministro ha la facoltà di provvedere egli stesso all'attuazione delle misure, con rivalsa nei confronti dell'operatore.

Ai sensi dell'art. 317, comma 5, del Codice ambientale, le somme dovute dal soggetto responsabile *“sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per essere destinate alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione in conformità alle previsioni della direttiva 2004/35/CE ed agli obblighi da essa derivanti”*.

Qualora l'operatore responsabile si trovasse in condizioni di disagio economico e ammesso che ne faccia specifica richiesta, è possibile procedere alla rateizzazione dell'importo dovuto, per un numero massimo di venti rate mensili e non inferiori ad euro cinquemila ciascuna. Il mancato versamento di una sola quota comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo di pagare per intero la somma. In ogni momento, l'operatore potrà scegliere di estinguere l'intero debito pagando con un'unica soluzione¹⁷³.

¹⁷¹ Ai sensi dell'art. 312 del Codice dell'ambiente.

¹⁷² Ai sensi dell'art. 313, comma 1, del Codice dell'ambiente.

¹⁷³ Ai sensi dell'art. 317, commi 2, 3 e 4 del Codice dell'ambiente.

Per quanto riguarda i termini, il provvedimento deve essere emanato entro centottanta giorni dalla formale comunicazione all'operatore dell'apertura del procedimento istruttorio e, comunque, non oltre il limite decadenziale di due anni decorrenti dalla conoscenza dell'evento dannoso. Successivamente, l'Autorità ministeriale conserva la facoltà di intervenire anche nei confronti di soggetti responsabili individuati in un momento successivo, purché ciò avvenga nel rispetto dei termini prescrizionali previsti per il risarcimento del danno derivante da fatto illecito, pari a cinque anni dalla commissione del fatto, ovvero, laddove l'illecito assuma rilevanza penale, entro il diverso termine di prescrizione stabilito per il reato¹⁷⁴.

I termini di centottanta giorni e due anni sopra richiamati si considerano perentori, perciò l'ordinanza che sia stata emessa oltre queste scadenze è considerata illegittima e annullabile dall'autorità giudiziaria. Tuttavia, proprio a causa di questi termini così ristretti, l'ordinanza ministeriale perde di utilità, in quanto i fatti che causano un danno ambientale, in particolare quelli più gravi, sono fatti di rilevanza penale, le cui relative informazioni sono coperte dal segreto istruttorio. A causa di ciò, il momento in cui sarebbe potenzialmente possibile conoscere le notizie rilevanti coincide con il termine massimo per l'emanazione del provvedimento.

Contro l'ordinanza d'ingiunzione, il soggetto responsabile può proporre impugnazione davanti al Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, individuato in base al luogo in cui si è verificata la compromissione ambientale, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla sua comunicazione. L'esperimento del ricorso giurisdizionale può essere preceduto dalla proposizione di un ricorso in opposizione prevista dall'art. 310, comma 2. Resta ferma, in alternativa, la possibilità di attivare il rimedio straordinario dinanzi al Presidente della Repubblica, da esercitarsi entro centoventi giorni dalla notificazione del provvedimento ovvero dal momento in cui se ne sia acquisita piena conoscenza¹⁷⁵.

2. L'azione per il risarcimento ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. 152/2006.

Dal quadro appena analizzato, quindi, emerge che il Ministro dell'ambiente può agire per il risarcimento del danno ambientale percorrendo due diverse strade: procedere in via amministrativa emanando un'ordinanza ministeriale ai sensi degli artt. 312-316 del Codice dell'ambiente, ovvero esperire l'azione risarcitoria di fronte al giudice ordinario.

¹⁷⁴ Ai sensi dell'art. 313, commi 4 e 5 del Codice dell'ambiente.

¹⁷⁵ Ai sensi dell'art. 316 del Codice dell'ambiente.

L'azione risarcitoria è disciplinata all'art. 311 del d.lgs. 152/2006, che sostituisce l'art. 18 della legge n. 349/1986. L'art. 311 è stato oggetto di svariate modifiche, a causa dell'insoddisfacente recepimento della Direttiva 2004/35/CE. Tuttavia, per quanto concerne l'azione che il Ministero dell'Ambiente può esercitare per ottenere il risarcimento del danno, l'art. 311, comma 1 non ha subito modifiche rilevanti.

Il comma 1, infatti, rimane invariato, disponendo che *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 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”*.

Una novità generale riguardante il lato procedurale riguarda i termini decadenziali entro cui è possibile la costituzione di parte civile nel processo penale. La Riforma Cartabia¹⁷⁶, infatti, è intervenuta modificando l'art. 79 del Codice di procedura penale, il quale dispone che: *“la costituzione di parte civile può avvenire per l'udienza preliminare, prima che siano ultimati gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, o, quando manca l'udienza preliminare, fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'art. 484 o dell'art. 554 bis, comma 2 (...). I termini previsti dal comma 1 sono previsti a pena di decadenza (...)”*. Prima della riforma, la costituzione di parte civile poteva avvenire anche successivamente all'udienza preliminare, quindi alla prima udienza dibattimentale.

A seguito della Riforma del 2022, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso noto che: *“Alla luce del menzionato quadro normativo, le Amministrazioni che intendano far valere le proprie istanze risarcitorie all'interno di giudizi penali in cui le stesse siano coinvolte come persone offese dal reato, vorranno far pervenire a questa Presidenza le proprie richieste di autorizzazione alla costituzione di parte civile, il più tempestivamente possibile e, comunque, nei 15 giorni precedenti la data dell'udienza preliminare o, in caso di sua assenza, di quella dibattimentale. Le suddette istanze dovranno recare specifiche indicazioni in merito alla quantificazione del danno lamentato, ed essere, altresì, corredate del parere del competente Ufficio dell'Avvocatura dello Stato, cui è rimesso il patrocinio delle Amministrazioni in indi*

¹⁷⁶ D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della l. 134/2021 ('*riforma Cartabia*'), recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

rizzo ai sensi del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611”¹⁷⁷. Pertanto, il Ministero deve anticipare le verifiche istruttorie volte a determinare la convenienza della costituzione in giudizio.

L’iter procedurale ha inizio quando il Ministero prende conoscenza dei procedimenti penali relativi a violazioni in materia ambientale attraverso la ricezione, da parte delle Procure della Repubblica, dei Tribunali ordinari e dell’Avvocatura dello Stato, degli atti processuali concernenti la fissazione dell’udienza preliminare o la citazione diretta a giudizio.

Nel momento in cui trasmette l’avviso di fissazione dell’udienza preliminare o il decreto di citazione diretta a giudizio, l’Avvocatura dello Stato si pronuncia in merito alla possibilità e alla convenienza della costituzione di parte civile. I casi per cui è ritenuta opportuna la costituzione del Ministero riguardano maggiormente i procedimenti per gravissimi reati ambientali, i c.d. ecoreati¹⁷⁸, e i processi che suscitano grande interesse tra la collettività.

Nel momento in cui il Ministero prende conoscenza dei procedimenti penali suddetti, ha inizio l’esame dei capi d’imputazione, con l’obiettivo di stimare la gravità degli illeciti ambientali contestati e, in modo approssimativo, il danno che l’ambiente possa aver subito.

Ai fini della valutazione circa la convenienza o meno della costituzione in giudizio, il Ministero chiede all’ISPRA¹⁷⁹ o al Comando dei Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica la predisposizione di un elaborato tecnico-scientifico volto alla stima e alla quantificazione del danno ambientale, corredato dall’indicazione delle possibili misure di ripristino e dei relativi oneri economici. Detta relazione è trasmessa all’Avvocatura dello Stato, affinché possa formulare il parere conclusivo in ordine alla decisione di costituirsi in giudizio a tutela degli interessi dell’Amministrazione. Se risultano interessi dello Stato meritevoli di tutela, il Ministero chiede alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l’autorizzazione alla costituzione di parte civile. Se l’autorizzazione viene concessa, l’Avvocatura dello Stato deposita l’atto di dichiarazione di costituzione di parte civile¹⁸⁰.

L’azione civile vera e propria, invece, ha inizio con la notifica dell’atto di citazione ad opera del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, difeso dall’Avvocatura dello Stato, dinanzi al tribunale competente per territorio secondo il foro in cui è situata l’area danneggiata dall’illecito ambientale.

¹⁷⁷ Nota del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, DAGL_UCCG 0034037 P-4.3.21 del 23.12.2022.

¹⁷⁸ Introdotti dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, recante “*Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente*”. Per citarne alcuni: inquinamento ambientale (art. 452 bis c.p.), disastro ambientale (art. 452 quater c.p.) e traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452 sexies c.p.).

¹⁷⁹ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

¹⁸⁰ ISPRA, Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente e Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Azioni e procedure di danno ambientale*, cit., p. 21 s.

2.1. Il divieto di risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario.

L'art. 18 della legge n. 349 del 1986, al comma 8, prevedeva, quale forma di risarcimento, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. Tuttavia, il comma 6 disciplinava la determinazione del danno in via equitativa, nel caso in cui non fosse stato possibile quantificarlo precisamente, prendendo in considerazione la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino e il profitto conseguito dal responsabile in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali. In questo senso, sembrava che il modello codicistico, nel quale il risarcimento per equivalente patrimoniale rappresenta lo strumento di tutela principale e il risarcimento in forma specifica quello secondario, fosse stato invertito, poiché nella disciplina prevista dalla legge 349/1986 il risarcimento in forma specifica costituiva un dovere per il giudice, salvo l'impossibilità della sua attuazione¹⁸¹.

L'intento del legislatore, quindi, era quello di far prevalere il risarcimento in forma specifica sul risarcimento per equivalente. Questa prospettiva viene confermata da una sentenza della Corte di Cassazione¹⁸², in base alla quale la domanda di una tutela specifica doveva ritenersi intrinseca nell'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno.

La norma si rivelò non adatta a disciplinare la materia, poiché i criteri di quantificazione previsti al comma 6 presentavano un carattere indubbiamente punitivo.

Nel 2004 venne emanata la Direttiva 2004/35/CE¹⁸³, recepita dall'art. 311 del d. lgs. 152/2006, il quale subì importanti modifiche. Inizialmente, infatti, l'art. 311 era rubricato "azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale", prevedendo esplicitamente l'obbligo per il responsabile di ripristinare la situazione precedente e, in mancanza, di provvedere al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato, non prendendo in considerazione le misure di riparazione complementare e compensativa. Nello specifico, l'originario art. 311 prevedeva che *"Quando l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti, il danneggiante è obbligato*

¹⁸¹ C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 517.

¹⁸² Corte Cass. civ., Sez. III, 10-12-2012, n. 22382.

¹⁸³ La Direttiva 2004/35/CE favorisce la tecnica della riparazione in forma specifica, distinguendo tra il danno alle acque o alle specie e agli habitat naturali protetti, per i quali è previsto l'obbligo di riportare l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie, e il danno al terreno, per cui si richiede che vengano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che l'area inquinata non rappresenti più un pericolo a causa dei potenziali prodotti tossici.

in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato, determinato conformemente al comma 3 del presente articolo, per finanziare gli interventi di cui all'articolo 317, comma 5". Il riferimento all'art. 2058 c.c. poteva costituire uno stratagemma per scansare il risarcimento in forma specifica e giungere direttamente al risarcimento per equivalente. Inoltre, la forfetizzazione del danno ambientale pecuniario costituiva un impedimento alla piena assimilazione del principio comunitario "chi inquina paga". Era, perciò, necessario provvedere ad una modifica della normativa nazionale, perché in contrasto con la Direttiva 2004/35/CE, che prevede solo misure di ripristino dello stato originario dei luoghi¹⁸⁴.

Per questo motivo, l'articolo in questione è stato inizialmente modificato dal d.l. 25 settembre 2009, n. 135¹⁸⁵, convertito con modificazioni dalla l. 20 novembre 2009, n. 166, che ha disposto la modifica dell'art. 311, commi 2 e 3. L'obiettivo era adeguare la disciplina interna a quella comunitaria, in seguito alla procedura di infrazione n. 2007/4679 avviata dalla Commissione.

Il legislatore è intervenuto con l'art. 5-bis, che chiarisce in modo più accurato la consequenzialità che porta dall'obbligo di ripristino, e dunque dal risarcimento in forma specifica, al risarcimento per equivalente. In tale ottica, il responsabile è obbligato, in via sostitutiva, al risarcimento per equivalente patrimoniale quando il concreto ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 del Codice civile o comunque attuati in modo incompleto o non conforme alle prescrizioni impartite¹⁸⁶. Tuttavia, non vengono risolte le questioni inerenti al richiamo all'art. 2058 c.c. e alla forfetizzazione del danno.

Inoltre, viene stabilito che la definizione dei criteri per il risarcimento per equivalente e l'individuazione delle ipotesi di eccessiva onerosità siano demandate a un successivo decreto del Ministero dell'Ambiente e siano definiti *"avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario. Nei casi di*

¹⁸⁴ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 29.

¹⁸⁵ Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

¹⁸⁶ Ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, lett. a) del d.l. 25 settembre 2009, n. 135.

concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”¹⁸⁷. Questi nuovi criteri si applicano anche alle domande già proposte ai sensi dell’art. 18 della l. 349/1986 e ai sensi del titolo IX del libro IV del Codice civile, escluse solo le pronunce passate in giudicato¹⁸⁸.

Successivamente è intervenuto il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, il quale ha disposto la semplice sostituzione delle parole *“Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio”* con le seguenti: *“Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare”*.

Infine, la legge 6 agosto 2013, n. 97, c.d. Legge Europea 2013¹⁸⁹, ha disposto la modifica della rubrica dell’art. 311, sopprimendo le parole *“e per equivalente patrimoniale”* e abolendo i riferimenti al risarcimento per equivalente pecuniario, in ottemperanza alla disciplina comunitaria¹⁹⁰. A seguito di questa modifica, quindi, nel caso in cui non vengano attuate le misure di prevenzione e riparazione, non sarà più possibile procedere al risarcimento per equivalente pecuniario, ma il responsabile potrà esclusivamente risarcire il danno in forma specifica.

Per quanto concerne l’art. 311, comma 2, ultimo periodo, esso prevede che *“(…) solo quando l’adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”*. In base a questa nuova formulazione, quindi, il responsabile del danno è tenuto, prima di tutto, al ripristino dello stato dei luoghi quale era anteriormente al danno; in secondo luogo, nel caso in cui la riparazione

¹⁸⁷ Ai sensi dell’art. 5-bis, comma 1, lett. b) del d.l. 25 settembre 2009, n. 135.

¹⁸⁸ G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l’art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, p. 122 s.

¹⁸⁹ Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, al fine di rispondere a una contestazione dell’Esecutivo europeo, che ha espresso un parere negativo, affermando che *“ai sensi della normativa italiana un operatore che abbia causato un danno ambientale può essere tenuto al risarcimento pecuniario in luogo della riparazione, mentre ai sensi della direttiva si può usare il metodo della valutazione monetaria per determinare quali misure di riparazione complementare e compensativa siano necessarie (allegato II, punto 1.2.3, della direttiva), ma non si possono sostituire le misure di riparazione mediante risarcimenti pecuniari (...); in mancanza di elementi oggettivi che permettano d’interpretare la normativa italiana conformemente alla direttiva con un grado sufficiente di certezza giuridica, è giocoforza concludere che il decreto legislativo 152/2006 è incompatibile con gli articoli 1, 3, 4, 6 e 7 e con l’allegato II della direttiva 2004/35/CE (...); avendo adottato e mantenuto in vigore norme (articoli 311, 313, comma 2, e 314, comma 3, del decreto legislativo 152/2006) le quali consentono che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimenti pecuniari, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell’allegato II della direttiva 2004/35/CE (...); la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dagli articoli 1, 3, 4, 6 e 7 e dall’allegato II della direttiva 2004/35/CE (...)”*.

¹⁹⁰ Ad eccezione della permanenza di un riferimento a questo tipo di risarcimento al comma 1.

primaria non possa essere adottata, egli è obbligato ad adottare le misure di riparazione complementare e compensativa. Solo in ultima istanza, qualora le misure appena elencate non fossero realizzabili in tutto o in parte, il responsabile è tenuto al pagamento di una somma pari ai costi per il ripristino¹⁹¹.

L'intervento del Ministero volto al recupero delle somme necessarie all'esecuzione delle misure di riparazione è, quindi, ammesso esclusivamente nell'ipotesi in cui il soggetto responsabile dell'inquinamento non abbia adempiuto, ovvero abbia adempiuto solo parzialmente o in modo non conforme, agli obblighi di ripristino ambientale su di lui gravanti. In tali casi, il Ministero può pretendere il rimborso delle spese indispensabili per completare o correggere gli interventi di riparazione non correttamente eseguiti. Sarà il giudice ad ordinare il pagamento delle somme corrispondenti ai costi per effettuare il ripristino.

Ne consegue che la disposizione contenuta nell'art. 311, comma 2, ultimo periodo, non introduce una forma di risarcimento pecuniario sostitutivo del ripristino ambientale, ma delinea uno strumento di tutela finalizzato a garantire l'effettiva esecuzione delle misure riparatorie. Tale strumento assume la natura di un'azione di recupero o di rivalsa in favore del Ministero, attivabile quando le misure di riparazione, individuate ai sensi del medesimo artt. 311, secondo comma, non siano realizzate, ovvero siano state attuate in modo incompleto o difforme dal contenuto del provvedimento che le ha imposte¹⁹².

È da rilevare che l'attuale assetto a cui si è giunti dopo la Legge Europea del 2013 era ricavabile già dall'art. 313, comma 2 del Codice dell'Ambiente, il quale eliminava anche ogni incertezza in ordine alla qualificazione del ripristino ambientale come forma di reintegrazione in forma specifica del pregiudizio subito.

La previsione contenuta nell'art. 311 non è del tutto conforme a quanto previsto dalla disciplina generale in materia di illecito civile, laddove l'art. 2058 c.c. prevede la possibilità di ricorrere al risarcimento per equivalente quando quello in forma specifica risulti eccessivamente oneroso, cioè se determina un costo abbondantemente sproporzionato rispetto all'entità economica del danno e al beneficio concreto conseguibile dalla parte danneggiata¹⁹³.

¹⁹¹ M.C. MALARA, *Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3/2012, p. 106 s.

¹⁹² L. MATERIALE, *La risarcibilità del danno ambientale tra disciplina attuale e prospettive di tutela*, in *Altalex*, 2017, <https://www.altalex.com/documents/news/2017/09/22/la-risarcibilita-del-danno-ambientale-tra-disciplina-attuale-e-prospettive-di-tutela>.

¹⁹³ Corte Cass. Civ., 25-06-2013, n. 15875, secondo cui si può configurare eccessiva onerosità del risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c., se l'impegno economico richiesto è superiore in modo eccessivo alla somma da corrispondere in base al risarcimento per equivalente.

Il giudice, quindi, nell'ambito dell'illecito civile e nel caso di eccessiva onerosità, può disporre il risarcimento per equivalente nonostante la parte lesa abbia chiesto il ripristino primario¹⁹⁴.

Si tratta di una disciplina in parte differente rispetto a quella del danno ambientale, la quale non prevede il risarcimento per equivalente pecuniario¹⁹⁵.

L'importanza strategica attribuita alla reintegrazione del bene compromesso e il conseguente ruolo solo eventuale e sostitutivo del ristoro monetario producono effetti considerevoli anche sul piano processuale. Il rapporto tra le due modalità risarcitorie risulta rovesciato rispetto allo schema delineato dall'art. 2058 del Codice civile. In questa prospettiva, perde rilevanza la questione relativa alla necessità di una domanda espressa di risarcimento in forma specifica¹⁹⁶: essendo tale rimedio imposto direttamente dalla legge come rimedio prioritario, il giudice può legittimamente ordinare d'ufficio il ripristino della situazione antecedente al danno, anche laddove la parte abbia erroneamente richiesto in via principale il risarcimento per equivalente pecuniario. Una simile decisione non determina alcuna violazione né del principio dispositivo né della regola della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Inoltre, a conferma di quanto appena esposto, la giurisprudenza ritiene che un'interpretazione delle regole processuali tale da impedire l'adozione degli interventi di riparazione ambientale non risulterebbe compatibile con il principio dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, così come sviluppato dalla giurisprudenza europea e recepito anche dell'orientamento dei giudici nazionali¹⁹⁷. Ciò significa che la disciplina che stiamo analizzando deve essere interpretata in modo tale da non ostacolare il raggiungimento delle finalità e il rispetto delle gerarchie di tutela stabilite dal diritto comunitario.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione delle diverse discipline sin qui descritte, è possibile distinguere fra tre regimi: i danni ambientali causati ed accertati prima del 31 dicembre 2005 sono disciplinati dall'art. 18 della legge n. 349/1986; i danni ambientali accertati

¹⁹⁴ Ai sensi dell'art. 2058 c.c., il giudice ha la facoltà di pronunciare una condanna al risarcimento per equivalente, anche a fronte di una domanda di reintegrazione in forma specifica. La condanna ha un contenuto diverso rispetto alla domanda, ma comunque in attuazione di un rimedio della stessa natura risarcitoria.

Secondo la sentenza della Cassazione civile, sez. II, n. 7298 del 29-09-1987, la domanda di risarcimento in forma specifica include in modo implicito quella di risarcimento per equivalente, quindi ci sarebbe in ogni caso la corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

¹⁹⁵ Vedi C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 568 s.

¹⁹⁶ C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione* (a cura di I. NICOTRA, U. SALANITRO), Giappichelli, Torino, 2010, p. 133.

¹⁹⁷ Ex multis: C.G.C.E., 6-10-1982, Causa C-283/1981; C.G.C.E., 17-04-2008, Causa C-404/2006; Cass. civ., 24-05-2005, n. 10939; Cass. civ., 8-10-2007, n. 21023; Cass. civ., S.U., 17-11-2008, n. 27310; Cass. civ., 22-02-2012, n. 2632.

a far data dal 1° gennaio 2006 e causati prima del 29 aprile 2006, sono anch'essi disciplinati dall'art. 18; i danni ambientali causati e accertati dopo il 29 aprile 2006 sono disciplinati dal Codice dell'Ambiente, in virtù della previsione di cui all'art. 303, comma 1, lett. f), che dispone che *“la parte sesta del presente decreto (...) non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto”*¹⁹⁸.

In conclusione, anche la Corte di Cassazione ritiene che la disciplina nazionale e quella comunitaria siano state effettivamente armonizzate. In particolare, la Suprema Corte ritiene che *“ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito “per equivalente” pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4 al D.lgs. n. 152/2006, come modificato”*¹⁹⁹. Anche la sentenza della Corte di Cassazione civile del 20 luglio 2016, n. 14935 conferma l'orientamento delle pronunce appena menzionate, ribadendo in modo univoco l'esclusione del risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario.

2.2. Le misure di riparazione “primarie”, “complementari” e “compensative”.

La Legge Europea 2013 ha modificato anche il comma 3 dell'art. 311²⁰⁰, riguardante i criteri per la quantificazione del danno, stabilendo che è il Ministero a stabilire le misure di riparazione primarie da adottare e, tramite decreto ministeriale, a fissare i criteri e i metodi per individuare le misure di riparazione complementari e compensative, in conformità a quanto previsto dall'Allegato II, punto 1.2.3 della Direttiva. Tuttavia, il Ministero non ha mai provveduto all'emanazione di detto decreto.

¹⁹⁸ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 132 s.

¹⁹⁹ Corte Cass. 06-05-2015, n. 9012; Corte Cass. 06-05-2015, n. 9013 e Corte Cass. 13-08-2015, n. 16806.

²⁰⁰ Il comma 3 dell'art. 311 prevede che: *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare e provvede con le procedure di cui al presente titolo III all'accertamento delle responsabilità risarcitorie. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato 3 alla presente parte sesta i criteri ed i metodi, anche di valutazione monetaria, per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. Tali criteri e metodi trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro effettivo arricchimento”*.

Prima di affrontare la questione dei criteri per l'individuazione delle misure di riparazione da adottare, è necessario analizzare in modo più generale l'argomento.

Lo scopo principale delle misure di riparazione è quello di ricondurre le risorse ambientali danneggiate allo stato originario, ovvero, se ciò non è possibile, circoscrivere la perdita di diversità biologica, dal momento che il mancato intervento tempestivo potrebbe generare ulteriore inquinamento, rappresentando quindi un rischio maggiore per la salute.

Le misure di riparazione sono previste, in prima battuta, all'art. 311, commi 2 e 3, ma ai sensi dell'art. 298 bis, comma 2 del Codice, vanno determinate applicando i criteri enunciati nel titolo II, per la prevenzione e il ripristino ambientale e nell'Allegato 3 alla parte sesta del Codice.

In particolare, le misure di riparazione primaria sono quelle aventi come obiettivo il ripristino *“delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie”*²⁰¹. Si tratta, quindi, degli interventi di bonifica disciplinati nel Titolo V della parte quarta del d. lgs. n. 152/2006.

“Qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie”, si deve attuare la riparazione complementare *“per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o servizi naturali danneggiati”*²⁰².

Le misure di riparazione compensativa sono, invece, attuate *“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”*²⁰³. La “perdita temporanea” consiste nel pregiudizio derivante dall'impossibilità, per le risorse naturali e/o i servizi ambientali compromessi, di esercitare le proprie funzioni ecologiche o di rendere disponibili i relativi benefici ad altre risorse naturali o alla collettività, fino al completamento degli interventi di riparazione primaria o complementare²⁰⁴. In linea con quanto espresso nella Direttiva, la riparazione compensativa non deve rappresentare un indennizzo alla collettività, ma una compensazione ecologico-ambientale, poiché l'obiettivo è quello di realizzare opere che portino dei benefici, in modo da compensare, appunto, i danni prodotti dall'illecito ambientale, per assicurare la tutela della sostenibilità ecologica²⁰⁵.

²⁰¹ Allegato 3, punti 1, lett. a) e 1.1.1 del d. lgs. n. 152/2006.

²⁰² Allegato 3, punto 1, lett. b) del d. lgs. n. 152/2006.

²⁰³ Allegato 3, punto 1, lett. c) del d. lgs. n. 152/2006.

²⁰⁴ A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, cit., p. 62.

²⁰⁵ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 128.

Anche le misure di riparazione complementare e compensativa sono, quindi, forme di reintegrazione in forma specifica, infatti la riparazione complementare si pone come obiettivo quello di ottenere *“se opportuno anche in un sito alternativo - ove possibile geograficamente collegato al sito danneggiato, tenuto conto degli interessi della popolazione colpita - un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie”*²⁰⁶, mentre la riparazione compensativa *“consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo” per compensare le perdite temporanee “in attesa del ripristino”*²⁰⁷.

Le misure di riparazione complementare e compensativa si collocano in una posizione gerarchicamente subordinata rispetto alla riparazione primaria e devono, pertanto, essere qualificate come strumenti di carattere residuale. Esse, in primo luogo, assumono natura meramente eventuale, poiché una volta raggiunto il ripristino della situazione ambientale compromessa mediante misure di riparazione primaria e/o attraverso interventi realizzati nell’ambito di una procedura amministrativa di bonifica, non residua alcun danno ambientale risarcibile, con conseguente venir meno della necessità di ricorrere a ulteriori forme di riparazione. In secondo luogo, qualora se ne ravvisi l’applicazione, tali misure presentano comunque un carattere supplementare, essendo finalizzate a compensare esclusivamente la quota di danno ambientale che permanga nonostante l’attuazione della riparazione primaria. In tale prospettiva, il sistema ammette che possano essere individuate misure di riparazione primaria che non consentano un completo, ovvero immediato, ritorno delle risorse naturali o dei servizi ecosistemici alle condizioni originarie del sito danneggiato, purché tale scostamento sia bilanciato dall’introduzione di interventi complementari o compensativi idonei ad assicurare un livello di risorse naturali e/o di servizi complessivamente equivalente a quello perduto²⁰⁸.

Le misure di riparazione complementare e compensativa da applicare sono individuate mediante l’adozione dei criteri di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio. Nello specifico, vengono valutate azioni idonee ad assicurare l’approvvigionamento di risorse naturali e/o servizi aventi caratteristiche affini, sotto il profilo tipologico, qualitativo e quantitativo, rispetto a quelli oggetto di danno. Ove tali interventi non risultino impiegabili, è necessario

²⁰⁶ Allegato 3, punto 1.1.2 del d. lgs. n. 152/2006.

²⁰⁷ Allegato 3, punto 1.1.3 del d. lgs. n. 152/2006.

²⁰⁸ Allegato 3, punto 1.3.2 del d. lgs. n. 152/2006.

ricorrere all'erogazione di risorse e/o servizi di natura alternativa, purché dotati, per quanto possibile, di analoga funzione e rilevanza rispetto a quelli venuti meno.

Qualora i criteri di equivalenza non siano utilizzabili, si fa ricorso a metodologie di stima differenti; in tale ambito, l'autorità competente può stabilire il metodo da adottare per la determinazione dell'estensione e dell'intensità delle misure di riparazione complementari e compensative²⁰⁹. Possono essere adottati anche metodi di valutazione basati su criteri di valutazione monetaria, ma questi valgono esclusivamente come criteri per valutare e graduare le concrete misure di riparazione, non in qualità di risarcimento pecuniario.

È da notare che le misure riparatorie complementari e compensative sono finalizzate a ricostituire le condizioni originarie dell'ambiente, anche mediante interventi realizzati in luoghi diversi da quello interessato dall'evento dannoso. Ne consegue che, nella quantificazione degli oneri connessi alla riparazione del danno ambientale, i criteri adottati non fanno riferimento al valore del bene compromesso, ma ai costi necessari per l'attuazione degli interventi di risanamento. Tale impostazione sottolinea il carattere peculiare dell'illecito ambientale rispetto allo schema tradizionale della responsabilità extracontrattuale.

Quanto abbiamo appena illustrato, vale per i danni agli habitat, alle specie naturali protette e all'acqua. Per quanto concerne i danni al terreno, invece, la riparazione è concepita in chiave antropica. Ciò che rileva non è la risorsa in quanto tale, ma i rischi nocivi che il danneggiamento di tale risorsa può produrre sugli esseri umani.

In questo caso, l'attività di riparazione deve essere preceduta dallo svolgimento di procedure di valutazione del rischio, le quali considerano la natura e la destinazione del suolo, la tipologia e il livello di concentrazione delle sostanze, dei preparati, nonché degli organismi o microrganismi dannosi, unitamente ai rischi connessi e alle modalità della possibile diffusione degli stessi. Ultimata tale fase, occorre procedere all'adozione di interventi finalizzati alla rimozione, al contenimento o alla riduzione degli agenti contaminanti presenti nel terreno, così da escludere qualsiasi pericolo per la salute umana. In ogni caso, le misure da attuare devono valutare, ove praticabile, il recupero spontaneo della risorsa naturale compromessa, privilegiando soluzioni che non implicino interventi diretti dell'uomo²¹⁰.

²⁰⁹ Allegato 3, comma 1, par. 1.2 del d. lgs. n. 152/2006.

²¹⁰ Allegato 3, comma 1, par. 2 del d. lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, a seguito dell'abrogazione della lettera i) dell'art. 303²¹¹, effettuata con la Legge Europea del 2013, la disciplina riguardante l'inquinamento del terreno si è confusa con le norme relative alla bonifica, cioè con gli artt. 239 e ss. del Codice.

Un'ulteriore lacuna giuridica appare nell'art. 298 bis, comma 3, che si limita a disciplinare i regimi applicabili alle contaminazioni del suolo, del sottosuolo e delle acque sotterranee verificatesi in epoca anteriore all'entrata in vigore della Legge Europea ovvero del Codice dell'Ambiente, subordinandone l'applicazione al ricorrere di specifici presupposti: *“restano disciplinati dal titolo V della parte quarta del presente decreto legislativo gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo progettati ed attuati in conformità ai principi ed ai criteri stabiliti al punto 2 dell'allegato 3 alla parte sesta nonché gli interventi di riparazione delle acque sotterranee progettati ed attuati in conformità al punto 1 del medesimo allegato 3, o, per le contaminazioni antecedenti alla data del 29 aprile 2006, gli interventi di riparazione delle acque sotterranee che conseguono gli obiettivi di qualità nei tempi stabiliti dalla parte terza del presente decreto”*.

Con riferimento, invece, alle contaminazioni sorte successivamente alla riforma del 2013, il quadro normativo non offre indicazioni esplicite circa i criteri di riparto tra la disciplina della bonifica dei siti contaminati e quella relativa al risarcimento del danno ambientale, con particolare riguardo al suolo. Tale carenza determina una sovrapposizione tra i due regimi normativi, dando luogo a significative difficoltà interpretative e applicative.

La compresenza di tali regimi risulta tanto più problematica se si considera che la normativa in materia di bonifica si caratterizza per una portata retroattiva, per l'adozione di un modello di responsabilità fondato essenzialmente sulla colpa e per l'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti Locali. Questi elementi si pongono in evidente discontinuità rispetto alla disciplina del danno ambientale, che risponde a una diversa logica sistematica, sia sotto il profilo dei presupposti di imputazione, sia quanto alle finalità riparatorie e alla distribuzione delle competenze istituzionali, prevalentemente accentrate a livello statale.

L'assenza di una chiara linea di demarcazione tra i due sistemi finisce per incidere negativamente sulla prevedibilità delle decisioni amministrative e giudiziarie, compromettendo

²¹¹ Il quale prevedeva che la parte seste del Codice non si applicasse *“alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale”*.

la certezza del quadro regolatorio e l'individuazione del corretto regime giuridico applicabile²¹².

²¹² A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, cit., p. 64 s.

CAPITOLO IV

LA RISARCIBILITÀ DEL DANNO AMBIENTALE IN FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DEI SOGGETTI PRIVATI LESI

SOMMARIO: 1. La particolare legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali. - 2. Configurabilità del danno ambientale come danno indiretto. - 3. La legittimazione ad agire del soggetto privato. - 4. La lesione di un bene individuale: danno patrimoniale e non patrimoniale come conseguenza diretta dell'illecito ambientale. - 4.1. Il risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. - 4.2. La responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. - 5. Il risarcimento dei danni a seguito di immissioni ex art. 844 c.c.

1. La particolare legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali.

L'evoluzione particolarmente dinamica e complessa della normativa in tema di danno ambientale ha favorito il nascere di alcune problematiche, su cui la dottrina e la giurisprudenza si stanno, attualmente, confrontando.

In particolare, oggetto di maggior dibattito è l'individuazione dei soggetti titolari della legittimazione attiva per il conseguimento del risarcimento del danno ambientale.

Il comma 3 dell'art. 18 della legge n. 349/1986 prevedeva che lo Stato, ma anche gli enti territoriali sui quali incidessero i beni oggetto del fatto lesivo, potessero esercitare l'azione per il risarcimento. Sulla qualificazione di tale legittimazione, vi erano due distinte interpretazioni: da un lato, una parte della dottrina²¹³ e della giurisprudenza²¹⁴ ritenevano che regioni, province e comuni potessero essere considerati come sostituti processuali dello Stato nell'esercizio dell'azione, ai sensi dell'art. 81 c.p.c.²¹⁵; dall'altro lato, invece, la restante parte di dottrina²¹⁶ e giurisprudenza²¹⁷ riteneva che gli enti territoriali che fossero stati danneggiati direttamente da un danno all'ambiente fossero titolari di una legittimazione concorrente ed autonoma rispetto a quella statale, proprio perché il danno costituiva “*oggetto di un loro diritto*”

²¹³ Ex multis F. GIAMPIETRO, *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, (a cura di P. PERLINGERI), Napoli, 1991, p. 177.

²¹⁴ Cons. St., comm. spec. 61/134 18-5-2001, n. 426, in *Foro it.*, 2003, p. 633.

²¹⁵ In dottrina condividono la tesi della sostituzione processuale G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/86 – Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 613; F. GIAMPIETRO, *Danno all'ambiente e legittimazione in giudizio dello Stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 l. 349/86)*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, p. 541; M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e Impr.*, 1992, p. 1010 s., secondo cui la legittimazione degli enti sussiste a titolo di surroga nella posizione dello Stato.

²¹⁶ M. LIBERTINI, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. e Impr.*, 1987, p. 121 e S. MATTEINI CHIARI, *Il danno da lesione ambientale – tecniche di tutela*, Rimini, 1990, p. 46.

²¹⁷ Trib. Venezia, ord. 12-6-2001, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 124.

della personalità”²¹⁸. A prescindere da ciò, la disciplina vigente fino al 1986 è ben diversa rispetto a quella odierna.

Dall’analisi della legittimazione ad agire in capo al Ministero dell’Ambiente, disciplinata all’art. 311 del Codice dell’Ambiente e svolta al 1° paragrafo del III capitolo, infatti, si è potuto constatare come soggetti diversi da esso non possano dare inizio ad un procedimento giurisdizionale per vedere tutelati i propri diritti lesi. Questa scelta sarebbe giustificata, in primo luogo, dal carattere unitario del bene “ambiente”, che richiede unitarietà anche sotto il profilo del risarcimento; in secondo luogo, è stata affidata al Ministero dell’Ambiente la titolarità del diritto di azione in caso di lesione all’ambiente, proprio perché quest’ultimo è considerato bene pubblico e il Ministero è il soggetto che rappresenta l’unità statale.

Questa soluzione, tuttavia, costituisce una forte limitazione per regioni ed enti locali, i quali, come si accennava, non hanno la possibilità di agire in giudizio *iure proprio* per il risarcimento del danno, anche qualora il “bene” danneggiato riguardi proprio il territorio di questi ultimi.

L’unica possibilità di un intervento mediato da parte delle regioni, delle province e degli enti locali è prevista dal comma 1 dell’art. 309 del Codice²¹⁹. Per vantare il diritto di denuncia, questi organismi devono averne interesse, ovvero devono essere stati coinvolti nelle conseguenze provocate dal danno. L’intervento di cui si parla consiste nella facoltà di presentare denunce od osservazioni riguardanti sia i danni ambientali, che le minacce degli stessi. Il Ministro è tenuto a valutare queste richieste e a informare i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo.

Inoltre, gli enti in questione possono presentare ricorso al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, volto ad ottenere il risarcimento del danno, nel caso in cui il Ministero, ove necessario, ritardi o non adotti le misure di precauzione, di prevenzione e di contenimento del danno.

²¹⁸ Corte cost. ord. 12-4-1990, n. 195, in *Giur. cost.*, 1990, p. 1165.

²¹⁹ Ai sensi del quale “*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 e del mare, 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*”.

Inoltre, l'art. 310 prevede la possibilità di presentare un ricorso *“per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale”*²²⁰.

La limitazione del diritto ad agire in giudizio al Ministero dell'Ambiente, con l'esclusione della legittimazione degli enti territoriali, ha generato, inevitabilmente, alcune critiche e problematiche.

Quanto previsto dal Codice dell'ambiente è stato oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale²²¹ avanzato dalle Regioni Calabria, Piemonte e Puglia²²² in riferimento alla Parte VI e di un successivo giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale dal Tribunale di Lanusei²²³.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 2009, venivano impugnati gli articoli da 299 a 318 del Codice dell'Ambiente per violazione degli artt. 3, 5, 24, 76, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà e buon andamento della pubblica amministrazione. Più dettagliatamente, i ricorrenti sostenevano che le novità introdotte dal d.lgs. 152/2006 non fossero conformi a quanto stabilito nella legge delega, la quale richiedeva un intervento normativo volto all'allineamento delle procedure di applicazione delle sanzioni amministrative e alla revisione delle procedure relative agli obblighi di ripristino, così da assicurare l'efficacia dei precetti adottati dalle autorità competenti e il conseguente risarcimento del danno ambientale. Secondo le Regioni ricorrenti, il legislatore delegato avrebbe oltrepassato i limiti delineati dalla legge delega, violando così gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Inoltre, le Regioni criticavano l'attribuzione allo Stato della titolarità esclusiva dei poteri di intervento amministrativo e dell'azione risarcitoria, senza prevedere il coinvolgimento delle amministrazioni territorialmente interessate. Questa scelta sarebbe stata in contrasto con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale cooperazione, oltre ai canoni di ragionevolezza e

²²⁰ A. ALAMANNI, *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica. Riflessi sulla responsabilità civile*, in *Le Corti Fiorentine*, 2022, p. 42.

²²¹ Corte cost. 15-07-2009, n. 235.

²²² Con distinti ricorsi, e più precisamente, per la Regione Calabria ricorso n. 68 del 2006, per la Regione Piemonte ricorso n. 70 del 2006 e per la Regione Puglia ricorso n. 76 del 2006.

²²³ Corte cost. 01-06-2016, n. 126.

buon andamento dell'amministrazione e avrebbe rischiato di gravare l'azione amministrativa, determinando un rallentamento degli interventi di tutela dell'ambiente, con possibili conseguenze anche sull'effettività della protezione ambientale²²⁴.

La Corte ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni sollevate dalle Regioni, le quali hanno impugnato diverse disposizioni, senza però precisare, per ciascuna di esse, quali fossero i criteri violati e i motivi a sostegno delle singole censure.

La Corte ha poi escluso che potesse configurarsi un'interferenza tra la competenza statale e quella regionale tale da ledere il principio di leale collaborazione, poiché l'accentramento delle funzioni relative al ripristino ambientale in capo all'amministrazione statale sono giustificate dall'esigenza di garantire uniformità e coerenza nel loro esercizio. Questa scelta, quindi, non sarebbe in contrasto né con l'art. 118 Cost., né con i criteri fissati dalla legge delega.

In questa occasione, la Corte poi si esprimeva nel senso che *“la disposizione impugnata, nel regolare in termini di alternatività il rapporto fra i due strumenti (amministrativo e giurisdizionale) con i quali l'amministrazione statale può reagire al danno ambientale, non riconosce la legittimazione della Regione e degli Enti locali a proporre l'azione risarcitoria per danno ambientale, ma neppure la esclude in modo esplicito”*. È stata prospettata, quindi, l'ipotesi di un'apertura della legittimazione ad agire anche di Regioni ed enti locali²²⁵.

La seconda sentenza della Corte costituzionale, n. 126 del 2016, è stata pronunciata nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale dal Tribunale ordinario di Lanusei in un procedimento penale relativo al reato di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche ex art. 437, commi 1 e 2, c.p., nella parte in cui l'art. 311 attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

Nel procedimento in oggetto, la Provincia di Cagliari e alcuni Comuni limitrofi si erano costituiti parte civile per conseguire il risarcimento del danno, lamentando pregiudizi alla salute degli abitanti in seguito all'esposizione a sostanze tossiche provenienti dal vicino Poligono

²²⁴ V. LEPORE, *In materia di tutela dell'ambiente: il Codice dell'ambiente al vaglio della Corte costituzionale (seconda sentenza) Corte costituzionale, 15 luglio 2009, n. 235*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009.

²²⁵ Si veda in tal senso la nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 4, 2009, p. 1455.

Interforze Salto di Quirra. Inoltre, si era costituita anche la Regione Sardegna, la quale aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuiva in via esclusiva allo Stato la legittimazione a costituirsi parte civile nel procedimento penale al fine di ottenere il risarcimento del danno ambientale.

Lo Stato italiano, invece, era stato citato quale responsabile civile dei danni derivanti dal disastro ambientale, in quanto il Poligono rappresenta una struttura militare, e non si era costituito parte civile nel procedimento.

Secondo il giudice *a quo*, affidare la legittimazione ad agire ad un unico soggetto non assicurerebbe un adeguato livello di tutela della collettività e della comunità territoriale. In particolare, la scelta legislativa di attribuire in via esclusiva allo Stato l'azione risarcitoria per il danno ambientale determinerebbe una deroga al regime ordinario della responsabilità civile, provocando un peggioramento nella tutela del diritto ad un ambiente salubre, rispetto ad altri diritti anch'essi costituzionalmente garantiti, che non subiscono alcuna limitazione.

Secondo la Corte, tuttavia, ispirandosi a quanto già espresso nella precedente sentenza n. 235 del 2009, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La Corte ritiene che le esigenze di uniformità e unitarietà che si riscontrano nella prevenzione e nella riparazione del danno ambientale sussistano anche nella fase risarcitoria, essendo questa diretta a *“garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento (cioè il Ministero dell'ambiente), la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione”*²²⁶. Ciò che rileva secondo la Corte, quindi, è proprio l'individuazione di quel soggetto che è tenuto a sostenere i costi dell'adozione delle misure di ripristino, nel caso in cui non fosse il soggetto responsabile ad adottarle, rappresentato esclusivamente dal Ministero dell'ambiente. Per questo motivo, il Ministero sarebbe anche l'unico titolare della legittimazione ad agire.

Nella decisione della sentenza non viene tuttavia affrontata la questione del possibile mancato esercizio della facoltà di agire in giudizio da parte del Ministero dell'ambiente ex art. 311 del Codice²²⁷. In un caso come quello in esame, la conseguenza è la totale mancanza di rappresentazione dell'interesse collettivo alla salubrità ambientale. Per risolvere tale

²²⁶ Cfr. punto 9.1 della sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 2016.

²²⁷ Il problema è colto anche nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Lanusei come sottolineato da A. SAVINI, *Azionabilità e differenza tra danno ambientale e danni all'ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'ambiente*, 2016, p. 11.

problematica, si potrebbe prospettare una legittimazione ad agire residuale in capo agli enti esponenziali delle comunità territoriali coinvolte dal fenomeno inquinante, laddove lo Stato non eserciti tale facoltà²²⁸. In questo modo, non ci sarebbero vuoti di tutela e sarebbe garantita una piena effettività della protezione ambientale²²⁹.

A prescindere dalla titolarità o meno degli enti territoriali di agire in giudizio per il risarcimento dal danno ambientale inteso quale danno di natura pubblica e gravante sulla collettività, l'art. 313, comma 7 del Codice dell'ambiente dispone che *“resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”*, qualora essi abbiano subito un danno ai sensi dell'art. 2043 c.c.²³⁰. Perché si configuri il diritto al risarcimento, il danno deve essere *“ulteriore e diverso”* rispetto a quello di natura pubblica, e *“diretto e specifico”*, cioè deve colpire un interesse patrimoniale diverso da quello generale riguardante l'intera collettività²³¹.

La Corte di Cassazione²³² ha infatti sostenuto che *“tutti gli altri soggetti, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva”*. Anche nella stessa sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 2016 era stato previsto che *“la normativa speciale sul danno ambientale si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile iure proprio, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona*

²²⁸ La configurazione di una legittimazione residuale degli enti territoriali presenterebbe il vantaggio di preservare in capo allo Stato la prerogativa dell'azione in materia ambientale anche nella fase risarcitoria, in coerenza con l'esigenza di unitarietà dell'intervento pubblico, scongiurando però il rischio di una carenza di rappresentanza processuale dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente nell'ipotesi in cui lo Stato non eserciti l'azione.

²²⁹ S. PITTO, *Il problema della legittimazione delle Regioni e degli Enti locali ad agire in giudizio per danno ambientale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2018.

²³⁰ Ex multis cfr. Cass. pen. 21-10-2010, n. 41015, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 286; Cass. pen. 16-6-2010, n. 33170, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, p. 422; Cass. pen. 11-2-2010, n. 14828; Cass. pen. 28-10-2009, n. 755, in *Dir. e giur. agr.*, 2010, p. 323; Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, p. 1051.

²³¹ Cass. pen. 21-10-2010, n. 41015, in *Riv. giur. amb.*, 2011.

²³² Cass. pen., sez. III, 20-01-2020, n. 1997, Cass. pen., sez. I, 28-05-2013, n. 31477 e Cass. pen., sez. III, 12-01-2018, n. 911.

singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale". La disciplina del danno ambientale si pone, quindi, in qualità di norma speciale rispetto alla disciplina generale prevista dall'art. 2043 c.c. Ciò implica che, in tali ipotesi, il risarcimento del danno ambientale può essere riconosciuto non per la compromissione dell'ambiente in quanto interesse collettivo, bensì dimostrando che dalla medesima condotta lesiva sia derivato un pregiudizio concreto a diritti soggettivi specifici, distinti dall'interesse pubblico alla tutela ambientale²³³.

2. Configurabilità del danno ambientale come danno indiretto.

Oltre ai danni diretti, che causano degli effetti che colpiscono immediatamente chi subisce una perdita di benessere a causa della compromissione o della distruzione di risorse e funzioni ecologiche, esistono anche i danni indiretti, i quali si riferiscono ad alterazioni o compromissioni di risorse o funzioni ambientali che derivano dalla connessione con le risorse e le funzioni direttamente danneggiate. I danni indiretti si ripercuotono in modo non immediato, ma comunque significativo, sul benessere della collettività. Essi, infatti, includono tutte le conseguenze negative che si ripercuotono su attività o servizi collegati in modo indiretto alla risorsa danneggiata, compresi i pregiudizi subiti dai comparti economici collegati all'attività interessate.

Questa tipologia di danno è causata dalle strette interazioni che si creano tra i fattori biotici e abiotici che costituiscono l'ecosistema²³⁴. Tali dinamiche possono generare delle conseguenze dilazionate nel tempo, talvolta di notevole entità. Proprio a causa dei particolari legami che collegano i vari fattori di un ecosistema e delle modalità e delle tempistiche con cui tali effetti si producono, la loro ricostruzione risulta complessa, ma fondamentale per l'effettiva tutela della collettività e del singolo cittadino leso dall'evento. Ciò che conta ai fini della valutazione è la rilevanza del fatto avverso e la sua connessione causale con il danno ambientale prodotto dall'illecito contestato²³⁵.

²³³ M. PORRICOLO, *Il risarcimento a favore degli enti territoriali in caso di danno ambientale. nota a Cass. pen., 12.01.2018, n. 911*, in *Il Piemonte delle autonomie. Rivista quadrimestrale di scienze dell'amministrazione*, 2018, p. 7.

²³⁴ I fattori biotici includono organismi viventi e le loro interazioni, mentre i fattori abiotici comprendono elementi non viventi come temperatura, luce, acqua e composizione del terreno.

²³⁵ E. DEFRANCESCO et al., *Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni*, in *Manuali e linee guida ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente)*, 12/2002, p. 100 s.

3. La legittimazione ad agire del soggetto privato.

Oltre alla rilevanza pubblica del danno ambientale, è da tenere in considerazione anche l'esistenza di una dimensione privata, personale, rappresentata dalla lesione del diritto ad un ambiente salubre di cui è titolare ogni individuo. Tra le conseguenze della compromissione dell'integrità ambientale, oltre alla possibile incidenza sul patrimonio e sull'integrità psicofisica dell'individuo, si possono determinare una serie di effetti pregiudizievoli che investono la sfera relazionale del soggetto leso, la qualità della vita²³⁶ e, più in generale, il regolare svolgimento delle abitudini quotidiane. Si tratta di limitazioni che, pur trovando origine nella compromissione dell'ambiente, producono effetti diretti nella sfera individuale, influenzando in modo significativo il benessere e il pieno sviluppo della persona²³⁷. Rispetto al bene ambiente, accanto alla sua dimensione di interesse pubblico e collettivo, possono quindi configurarsi una molteplicità di interessi "plurisoggettivi", ovvero diritti individuali e omogenei. Tali diritti, di cui i singoli sono esclusivi titolari, possono risultare compromessi dalla lesione dell'equilibrio biologico in senso proprio, ove il danno ambientale incida direttamente sulle sfere giuridiche personali²³⁸.

Nonostante sia stato più volte escluso il risarcimento ai singoli individui lesi dall'inquinamento ambientale, le modifiche apportate all'art. 9, comma 3 della Costituzione conducono ad una diversa soluzione²³⁹: la tutela e la conservazione dell'ambiente rappresentano dei valori costituzionali riconosciuti e, in quanto tali, integrano un autonomo diritto della personalità, la cui lesione comporta il diritto al risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, in capo al soggetto privato che fornisca la prova di aver subito un danno specifico e differenziato²⁴⁰.

Quanto detto in merito all'art. 313, comma 7 del Codice dell'Ambiente nel paragrafo dedicato alla legittimazione ad agire degli enti pubblici territoriali vale anche per i privati interessati a vario titolo all'integrità dell'ambiente in cui vivono. Essi, infatti, possono esperire le azioni individuali previste dal Codice civile per ottenere il risarcimento del danno. Ci si

²³⁶ G. BOZZI, *Danno all'ambiente. Danno alla persona. Danno alla vivibilità*, in T.A.R., 1996, p. 1.

²³⁷ A. ALAMANNI, *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica*, cit., p. 43 s.

²³⁸ S. BOCCHINI, *L'interesse alla salvaguardia ambientale. Profili critici sulla statalizzazione della riparazione del danno ambientale*, in *Nuove Autonomie*, 2020, p. 538.

²³⁹ D. ACHILLE, *Profili della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nel canone della conservazione e della protezione della natura*, cit., p. 209.

²⁴⁰ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 571 s.

riferisce, nello specifico, al risarcimento dei danni da fatto illecito ex art. 2043 c.c. e all'azione per ottenere la cessazione delle immissioni intollerabili ex art. 844 c.c.²⁴¹.

Per quanto concerne la portata dell'azione riconosciuta dall'art. 313, la dottrina si interroga se essa debba essere circoscritta ai danni arrecati ai beni di proprietà dei soggetti coinvolti e alla loro integrità psicofisica, o se possa estendersi anche alla risarcibilità di pregiudizi che abbiano colpito interessi differenti²⁴². L'interpretazione restrittiva si porrebbe in contrasto con l'art. 2043 c.c., in quanto comporterebbe una limitazione ingiustificata della tutela risarcitoria, in contrasto con l'evoluzione del concetto di danno ingiusto, che non è più confinato alla sola lesione di diritti assoluti.

La Corte costituzionale, infatti, nella già richiamata sentenza n. 126 del 2016 aveva dichiarato che la normativa in materia di danno ambientale non costituisce una deroga alla disciplina generale posta dal Codice civile, per cui non può sussistere un'incompatibilità tra la disciplina ambientale e l'art. 2043 c.c. Alla luce di ciò, deve essere riconosciuta la legittimazione del soggetto singolo o associato a costituirsi in giudizio *iure proprio* per la tutela dei danni subiti, i quali devono essere diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto al danno generico all'ambiente inteso come bene pubblico.

Oltre alla tutela ex artt. 844 e 2043 c.c. è stato ricompreso nella tutela dell'ambiente anche il danno esistenziale²⁴³ ex art. 2059 c.c.²⁴⁴.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo è stata chiamata a decidere controversie riguardanti la salvaguardia ambientale²⁴⁵ e, nonostante la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non preveda tra i diritti

²⁴¹ A. DI CAPRIO, *Nuovi orizzonti in materia di risarcibilità dei danni ambientali non patrimoniali*, in *Diritto.it*, 2006, p. 4.

²⁴² C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione* (a cura di I. NICOTRA, U. SALANITRO), Giappichelli, Torino, 2010, p. 13.

²⁴³ Per la definizione di danno esistenziale v. Cass. S.U. 24-3-2006, n. 62572, in *Foro it.*, 2006, p. 2334 secondo cui deve intendersi ogni lesione che l'illecito ambientale provoca "sul fare abitudinario del soggetto, alterando le sue abitudini di vita e gli assetti relazionali che gli erano propri, sconvolgendo la sua quotidianità e privandolo di occasioni per la espressione e la realizzazione della sua personalità nel mondo esterno. Peraltro, il danno esistenziale si fonda sulla natura non meramente emotiva ed interiore (propria del cosiddetto danno morale), ma oggettivamente accertabile del pregiudizio, attraverso la prova di scelte di vita diverse da quelle che si sarebbero adottate se non si fosse verificato l'evento dannoso".

²⁴⁴ Corte App. Milano, Sez. II civ., 14-02-2003, in *Giur.it.*, 2003, p. 2288; App. Milano 9-10-2001, in *Giur. milanese*, 2002; Trib. Padova 24-11-2003; T.A.R. Lombardia 11-8-2007, n. 726, in www.giuristiambientali.it.

²⁴⁵ Tra le varie decisioni in merito vi sono: Lopez Ostra c. Spagna (n. 16798/1990), Guerra e altri c. Italia (n. 14967/1989); Taskin e altri c. Turchia (n. 46117/1999); Oneryildiz c. Turchia (n. 48939/1999); Fadeyeva c. Russia (n. 55723/2000); Giacomelli c. Italia (n. 59909/2000); Martinez Martinez e Maria Pino Manzano c. Spagna (n. 61654/2008).

fondamentali la tutela dell'ambiente, ha ravvisato l'esistenza del diritto a vivere in un ambiente salubre, in cui non ci siano pericoli per l'integrità psico-fisica dell'individuo. Per giustificare l'esistenza di tale diritto, la Corte lo ha ricompreso in un altro diritto fondamentale tutelato, cioè il rispetto per la vita familiare e privata.

4. La lesione di un bene individuale: danno patrimoniale e non patrimoniale come conseguenza diretta dell'illecito ambientale.

Se per la configurabilità del risarcimento il danno deve essere “diretto e specifico” e “ulteriore e diverso” rispetto al danno generico all'ambiente, le lesioni che rilevano sono quelle alla sfera individuale.

In primo luogo, si evidenziano i danni di natura patrimoniale sui beni coinvolti dal fenomeno lesivo. In questo contesto può essere risarcito sia il danno emergente che il lucro cessante.

In secondo luogo, il danno all'ambiente può causare lesioni alle persone fisiche. In questo ambito, in presenza di danno effettivo e non meramente potenziale, è risarcibile il danno non patrimoniale, cioè la lesione di interessi insuscettibili di valutazione economica. In passato, in questa categoria era incluso il solo danno morale soggettivo, inteso come sofferenza psichica o patema d'animo. Successivamente, sono stati ricompresi nella definizione di danno non patrimoniale anche il danno esistenziale, cioè il turbamento dello svolgimento della vita quotidiana della persona²⁴⁶, e il danno biologico medicalmente accertabile, ossia le lesioni all'integrità psicofisica o alla salute, rappresentate da invalidità, menomazioni, deturpazioni, disfunzioni sessuali, disturbi del sistema nervoso, insonnia, alterazioni psichiche e qualsiasi altra lesione, invalidante o meno, che incida sulla condizione fisica o psicologica dell'individuo²⁴⁷. Tali pregiudizi sono considerati a prescindere dalle eventuali ripercussioni di natura patrimoniale, le quali, ove presenti, devono essere oggetto di autonomo risarcimento²⁴⁸.

I danni non patrimoniali, ai sensi dell'art. 2059 c.c., sono risarcibili “solo nei casi determinati dalla legge”. Inizialmente, veniva riconosciuta la tutela di quei danni non

²⁴⁶ Cass. civ. III sez. 29-01-2018, n. 2056, secondo cui il danno esistenziale deve essere provato ai sensi dell'art. 2697 c.c., dovendo consistere nel radicale cambiamento di vita, nell'alterazione della personalità e nello svolgimento dell'esistenza del soggetto.

²⁴⁷ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 194 s.

²⁴⁸ Cass. 11-10-2013, n. 23147, in *Nuoveciv*, 2014, p. 194.

patrimoniali che derivassero da un illecito penale²⁴⁹, poiché l'obiettivo era garantire una riparazione completa dei danni a valori sociali di rilevanza pubblica. Con l'affermarsi dei diritti fondamentali della persona, tuttavia, si è sviluppata la necessità di riconoscere tutela anche alle lesioni di tali diritti costituzionalmente protetti²⁵⁰.

La prima emblematica sentenza della Corte costituzionale che riconosce tutela risarcitoria alle lesioni all'integrità psicofisica e alla salute è del 1986. In questa occasione viene affermato che *“se è vero che l'art. 32 della Costituzione tutela la salute come diritto fondamentale del privato, e se è vero che tale diritto è primario e pienamente operante anche nei rapporti tra privati, allo stesso modo (...) non sono configurabili limiti alla risarcibilità del danno biologico, quali quelli posti dall'art. 2059 c.c.”*²⁵¹.

Secondo la giurisprudenza, la violazione del diritto alla salute non è risarcibile in quanto tale, perché è considerato un danno-evento. Ciò che è risarcibile è il danno-conseguenza, ovvero le ripercussioni negative dello stesso sul piano psicofisico e su quello dinamico-relazionale. Qualora vi sia un fatto lesivo ma non sussista il danno-conseguenza, non si prospetta il diritto al risarcimento²⁵². Tuttavia, questa conclusione ha suscitato alcune critiche in dottrina, poiché la violazione dei diritti della personalità rappresenterebbe di per sé un danno, in quanto tale risarcibile, senza la necessità di dimostrare di aver subito ulteriori pregiudizi derivanti dalla violazione stessa²⁵³.

4.1. Il risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c.

Con riferimento ai pregiudizi non patrimoniali derivanti da illecito ambientale, la giurisprudenza di merito ha fatto leva sulle clausole generali della responsabilità extracontrattuale per riconoscere tutela a tali pregiudizi conseguenti alla compromissione dell'ambiente. In particolare, l'art. 2059 c.c. offre tutela nel caso in cui il danno ambientale

²⁴⁹ Il danno non patrimoniale, per il combinato disposto degli artt. 2059 c.c. e 185 c.p., è stato per molto tempo riconosciuto solo in presenza di un reato. Inoltre, la risarcibilità del danno biologico avveniva solo in presenza di una lesione all'integrità psico-fisica, medicalmente accertabile. Queste limitazioni presentavano dei profili di incostituzionalità con l'art. 3 Cost. (parità di trattamento).

²⁵⁰ Nel senso che la questione della risarcibilità del danno dovrebbe essere sganciata dai termini dell'alternativa patrimoniale-non patrimoniale, v. A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *La riparazione dei danni alla persona*, Napoli, 1993, p. 273: *“l'acquisito rilievo degli interessi meritevoli di tutela induce a ravvisare il danno risarcibile ogni qual volta vi sia lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante: e se è vero che il danno risarcibile (...) non è caratterizzato dal requisito della patrimonialità, la norma primaria disciplina anche gli altri modelli di danno c.d. non patrimoniale diversi di quello morale (...) il solo ad essere regolato dall'art. 2059 c.c.”*.

²⁵¹ Corte cost. 14-07-1986, n. 184, in *Nuovagciv*, 1986, p. 534.

²⁵² Cass. S.U. 11-01-2008, n. 576, in materia di responsabilità da trasfusione di sangue infetto.

²⁵³ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 188 s.

conduca ad un cambiamento peggiorativo nella vita del soggetto leso²⁵⁴, rilevante in termini di intensità e gravità²⁵⁵, da cui derivino pregiudizi non suscettibili di valutazione economica. Il cambiamento è individuabile nel mutamento del diritto alla “*normale qualità della vita e/o alla libera estrinsecazione della personalità*”²⁵⁶.

I giudici hanno adattato gli strumenti tradizionali del diritto civile alla specificità della tutela ambientale, individuando diverse categorie concettuali (e.g. il danno biologico, il danno morale e il danno esistenziale), funzionali a rappresentare le molteplici modalità attraverso cui l’alterazione dell’ambiente può incidere sulla sfera individuale. Tali distinzioni, pur avendo assunto rilievo sul piano ricostruttivo, sono oggi ricondotte alla categoria “*unitaria ed omnicomprensiva*” del danno non patrimoniale²⁵⁷, secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 2059 c.c., che valorizza la tutela dei diritti inviolabili della

²⁵⁴ Sulla prova del danno esistenziale v. Cass. 31-05-2003, n. 8827-8828, in *Banca Dati Juris Data Giuffrè*, secondo cui il risarcimento non si può fondare su considerazioni riguardanti esclusivamente l’aspetto interiore della persona lesa, bensì è necessaria la prova concreta che la lesione di un valore fondamentale della persona abbia inciso effettivamente sulle attività attraverso cui il soggetto realizza sé stesso, determinando una modificazione apprezzabile della sua identità personale, sia sotto il profilo personale che relazionale, quindi “esterno” quale conseguenza del fatto illecito altrui.

²⁵⁵ Cass. S.U. 11-11-2008, n. 26972, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, specifica a tal proposito che il c.d. pregiudizio di natura esistenziale “è risarcibile solo entro il limite segnato dalla ingiustizia costituzionalmente qualificata dell’evento di danno. Se non si riscontra lesione di diritti costituzionalmente inviolabili della persona non è data tutela risarcitoria. La gravità dell’offesa costituisce requisito ulteriore per l’ammissione a risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona conseguenti alla lesione di diritti costituzionali inviolabili. Il diritto deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio. La lesione deve eccedere una certa soglia di offensività, rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza. Il filtro della gravità della lesione e della serietà del danno attua il bilanciamento tra il principio di solidarietà verso la vittima, e quello di tolleranza, con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale è dovuto solo nel caso in cui sia superato il livello di tollerabilità ed il pregiudizio non sia futile. Pregiudizi connotati da futilità, ogni persona inserita nel complesso contesto sociale li deve accettare in virtù del dovere della tolleranza che la convivenza impone (art. 2 Cost.). Entrambi i requisiti devono essere accertati dal giudice secondo il parametro costituito dalla coscienza sociale in un determinato momento storico”.

²⁵⁶ G. CASSANO, *Fondamenti giuridici del danno esistenziale* ù: novità giurisprudenziali e questioni in tema di prova, in *Giust.it.*, 2002; M. TAMPIERI, *Il danno esistenziale da immissioni acustiche nell’universo del danno alla persona*, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, p. 1209.

²⁵⁷ Cass. S.U. 11-11-2008, n. 26972 n. 26973 e 26974 (c.d. decisioni di San Martino), le quali chiariscono che il danno patrimoniale costituisce una categoria unitaria, non tripartita in danno biologico, morale ed esistenziale. Alla luce di ciò, le “sofferenze morali” non sono una categoria autonoma, bensì una particolare manifestazione del danno non patrimoniale. Sarà il giudice a dover verificare in concreto l’esistenza del pregiudizio, accertarne la consistenza e la durata e liquidarlo tenendo conto delle effettive ripercussioni sulla persona. In particolare, la sentenza n. 26972 precisa che “il danno non patrimoniale da lesione della salute costituisce una categoria ampia ed omnicomprensiva, nella cui liquidazione il giudice deve tenere conto di tutti i pregiudizi concretamente patiti dalla vittima, ma senza duplicare il risarcimento attraverso l’attribuzione di nomi diversi a pregiudizi identici. Ne consegue che è inammissibile, perché costituisce una duplicazione risarcitoria, la congiunta attribuzione alla vittima di lesioni personali, ove derivanti da reato, del risarcimento sia per il danno biologico, sia per il danno morale, inteso quale sofferenza soggettiva, il quale costituisce necessariamente una componente del primo (posto che qualsiasi lesione della salute implica necessariamente una sofferenza fisica o psichica), come pure la liquidazione del danno biologico separatamente da quello c.d. estetico, da quello alla vita di relazione e da quello cosiddetto esistenziale”.

persona coinvolti dalla compromissione dell'ambiente²⁵⁸. Il venir meno delle varie "voci" di danno non patrimoniale non ha inciso negativamente sulla tutela riconosciuta alla persona nei casi di illecito ambientale.

Il punto di svolta è stato segnato dalle sentenze pronunciate in merito alla vicenda Seveso del 1976, in cui un'azienda svizzera causò la fuoriuscita e la dispersione nell'atmosfera di una nube di diossina, una sostanza artificiale particolarmente tossica che provocò la contaminazione di aria, terreni, acque e fauna nelle zone circostanti. Nel 1995 ottantacinque cittadini intrapresero un'azione legale per ottenere il risarcimento del danno morale, culminata nel 2009, quando la Corte di cassazione affermò che *"il danno morale da patema d'animo e turbamento interiore per il proprio stato di salute, indotto dalla preoccupazione per le conseguenze dannose, anche lungolatenti, da esposizione agli effetti nocivi di un disastro ambientale, legittima al risarcimento ex art. 2059 c.c. i soggetti che sono in concreta relazione con i luoghi interessati dall'evento"*²⁵⁹. Alla luce di questa pronuncia, il "patema d'animo" patito dai cittadini, preoccupati per i possibili effetti nocivi sulla salute causati dalla dispersione di sostanze tossiche in seguito ad un disastro ambientale, diventa uno degli elementi del danno non patrimoniale risarcibile.

Il danno morale soggettivo lamentato dai soggetti che, vivendo o svolgendo la propria attività lavorativa in un determinato luogo danneggiato, si trovano in una situazione specifica e differenziata, e dimostrino in concreto di avere subito un turbamento psichico dovuto dall'esposizione a sostanze inquinanti e dalle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita, inevitabilmente sono meritevoli di tutela all'interno dell'illecito aquiliano²⁶⁰.

4.2. La responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.

Come si accennava, il danno ambientale può avere delle conseguenze di natura patrimoniale su beni di proprietà del soggetto privato coinvolto. L'evento che provoca un danno all'ambiente in quanto tale implica, evidentemente, che risulti leso anche il bene specifico concretamente coinvolto dal fenomeno dannoso. Tali danni sono suscettibili di rientrare nella risarcibilità ex art. 2043 c.c. sulla responsabilità extracontrattuale. Per gli elementi essenziali

²⁵⁸ R.F. IANNONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 111 s.

²⁵⁹ Corte Cass. 13-05-2009, n. 11059, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, p. 79 s.

²⁶⁰ R.F. IANNONE, *L'illecito ambientale*, cit., p. 64 s.

che costituiscono la fattispecie in oggetto si rimanda al capitolo II sulla responsabilità per danno ambientale.

Ciò che ora rileva è che il risarcimento può essere composto sia dal danno emergente che dal lucro cessante²⁶¹. Il danno emergente riguarda la perdita subita, ovvero le perdite immediate, il deterioramento del bene e le spese per il ripristino e la riparazione della cosa danneggiata. La risarcibilità di queste spese è subordinata alla loro congruità e utilità. Il lucro cessante concerne, invece, il mancato guadagno, cioè una ricchezza non conseguita dal danneggiato. Si tratta di un danno futuro, che richiede un certo grado di certezza in ordine al suo accadimento. Il lucro cessante può riguardare l'impossibilità di utilizzare il bene, in particolare se si tratta di un bene fruttifero, per cui a seguito del danno non vi è la possibilità di conseguire i frutti, naturali e civili, derivanti dal bene stesso²⁶². In riferimento al danno all'ambiente, un esempio pratico potrebbe riguardare l'interruzione forzata di una coltivazione ad alto reddito e la sua sostituzione con una coltura a reddito inferiore.

5. Il risarcimento dei danni a seguito di immissioni ex art. 844 c.c.

L'art. 844 c.c. disciplina le immissioni, disponendo, al primo comma, che *“Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi”*.

Secondo la Corte di Cassazione²⁶³, l'art. 844 c.c. impone al proprietario del fondo di tollerare solo le propagazioni che costituiscono conseguenza inevitabile di un utilizzo del fondo conforme alle disposizioni normative generali e speciali che ne disciplinano l'esercizio. Al di fuori del siffatto ambito, l'attività è da considerarsi illegittima e, di conseguenza, non può giustificare la compressione del diritto altrui di proprietà e di godimento. In tali ipotesi non trovano applicazione i criteri di normale tollerabilità previsti dall'articolo citato, poiché viene in rilievo solamente l'illiceità del comportamento che ha provocato il pregiudizio, rientrando, perciò, nello schema dell'azione generale di risarcimento dei danni di cui all'art. 2043 c.c.²⁶⁴.

Le immissioni possono quindi provocare un danno patrimoniale, legato soprattutto al valore del fondo e dell'immobile. Il fatto che non si riscontrino danni materiali alle strutture

²⁶¹ P. FIMIANI, Relazione tematica n. 112, Corte di Cassazione, p. 36.

²⁶² C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., p. 122 s.

²⁶³ Cass. Civ. Sez. III, 02-07-2021, n. 18810.

²⁶⁴ A. BENNI DE SENA, *Danno da immissioni: risarcimento e azioni*, Giuffrè, 2020, p. 53.

dell'edificio o una diminuzione del valore commerciale dell'immobile non impedisce di riconoscere un danno patrimoniale correlato alla compromissione di rilevanti facoltà di godimento del bene, suscettibili di valutazione economica quantomeno sotto il profilo del valore d'uso. È, infatti, possibile distinguere il danno da deprezzamento in due voci: la prima riguarda la diminuzione del valore di scambio, nel caso in cui l'immobile venga dato in godimento dietro corrispettivo o in caso di un'eventuale vendita; la seconda riguarda la diminuzione del valore di uso, nel caso in cui il bene sia di godimento diretto da parte del proprietario o del titolare di un diritto reale o personale di godimento. È chiaro che, ai fini del risarcimento, *“la produzione di danni da immissioni intollerabili va provata in concreto e non in termini del tutto generici e sbrigativi, dovendosi invece dimostrare con rigore logico-giuridico la configurazione di un rapporto di causalità fra l'esistenza delle propagazioni ed il pregiudizio che da esse sarebbe derivato”*²⁶⁵.

Le immissioni intollerabili possono causare anche conseguenze dannose sulla sfera non patrimoniale del soggetto danneggiato. L'esposizione a tali immissioni può provocare uno scadimento della qualità della vita, con l'insorgere o meno di vere e proprie patologie, ma comunque rilevante ai fini risarcitori. Non si tratta di un danno *in re ipsa*, ma necessita di elementi di prova. In particolare, una determinata patologia può essere dovuta a svariati fattori di rischio, anche non connessi alle immissioni. È fondamentale, quindi, accertare il nesso di causalità, tenendo presente che *“in tema di responsabilità civile, il nesso causale è regolato dal principio di cui agli artt. 40 e 41 c.p., per il quale un evento è da considerare causato da un altro se il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo, nonché dal criterio della cosiddetta causalità adeguata, sulla base del quale, all'interno della serie causale, occorre dar rilievo solo a quegli eventi che non appaiano - ad una valutazione ex ante - del tutto inverosimili, ferma restando, peraltro, la diversità del regime probatorio applicabile, in ragione dei differenti valori sottesi ai due processi: nel senso che, nell'accertamento del nesso causale in materia civile, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non", mentre nel processo penale vige la regola della prova oltre il ragionevole dubbio”*²⁶⁶.

La Corte d'Appello di Milano²⁶⁷ ha riconosciuto la risarcibilità dei danni relativi alla salubrità dell'ambiente, nonostante un danno biologico vero e proprio fosse stato escluso dal

²⁶⁵ Cass. civ. Sez. II, 07-05-2014, n. 9895, in *Resp. civ. e prev.*, 2014, p. 1355).

²⁶⁶ Cass. civ. Sez. III, 27-03-2019, n. 8461, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, p. 662; Cass. civ. Sez. III, 20-11-2018, n. 29853, in *Rass. dir. farm.*, 2019, p. 40; Cass. civ. Sez. III, 13-07-2018, n. 18549, in *Foro it.*, 2018, p. 3570; Cass. civ. Sez. Un., 11-01-2008, n. 576, in *Giust. civ. Mass.*, 2008).

²⁶⁷ Corte App. Milano, Sez. II civ., 14-02-2003.

medico legale incaricato d'ufficio per la consulenza tecnica, poiché non medicalmente comprovabile. Nella stessa occasione, la Corte aveva altresì sottolineato la centralità del principio secondo cui, ai fini della tutela risarcitoria, occorre prendere in considerazione tutte le istanze del danneggiato, sia in riferimento alle tradizionali ipotesi di danno, sia in relazione alle nuove categorie risarcitorie progressivamente elaborate. Ciò alla luce di un'evoluzione giurisprudenziale che ha esteso l'ambito di protezione del "valore uomo", riconoscendo che la pluralità degli interessi facenti capo all'individuo, ove incisi da un fatto illecito altrui, merita tutela anche in assenza di una lesione fisica o psichica clinicamente accertabile²⁶⁸. Inoltre, la Corte aveva precisato che il danneggiato ha diritto al ristoro integrale di tutte le conseguenze pregiudizievoli derivanti dal fatto illecito. In tal senso, anche la Cassazione²⁶⁹ ha riconosciuto il danno non patrimoniale conseguente ad immissioni illecite, in presenza di lesioni del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione e del diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane. Si tratta, infatti, di diritti garantiti dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁷⁰.

²⁶⁸ S. GRASSI, *Relazione introduttiva*, in (a cura di M. GRECO), *Diritti umani e ambiente*, Roma, 2000, p. 23; G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in *Resp. civ. e prev.*, 1998, p. 4; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente, Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, p. 71.

²⁶⁹ Cass. Sez. Un., 01-02-2017, n. 2611.

²⁷⁰ A. BENNI DE SENA, *Danno da immissioni*, *cit.*, p. 61 s.

CAPITOLO V

QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

SOMMARIO: 1. Le difficoltà nella valutazione e nella quantificazione del danno ambientale. - 2. L'evoluzione della tutela giurisprudenziale del danno al privato.

1. Le difficoltà nella valutazione e nella quantificazione del danno ambientale.

Prendendo le mosse dalla definizione di danno ambientale contenuta nell'art. 330 del Codice dell'Ambiente, il quale prevede che il danno debba essere "significativo e misurabile", è possibile affrontare la prima questione, ovvero capire la portata di questi aggettivi²⁷¹. Per quanto concerne le "significatività", essa deve essere valutata caso per caso dall'organo giudiziario, poiché non esiste una definizione univoca. L'Allegato IV alla Parte Sesta, tuttavia, precisa che *"il carattere significativo di un danno che produce effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat è da valutare in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi e alla capacità di rigenerazione naturale"*.

Anche il concetto di "misurabilità" - che prevede che il danno sia accertato tramite il confronto tra la situazione precedente e quella successiva all'evento dannoso - pone alcuni dubbi. La misurabilità è strettamente legata alla quantificazione, poiché per poter procedere alla valutazione del danno è necessario quantificare l'incidenza degli effetti negativi sulle componenti ambientali.

In particolare, per qualificare un evento dannoso, esistono una serie di parametri da dover valutare, tra cui il superamento considerevole dei valori limite previsti dalla normativa, la durata prolungata di questo superamento, l'estensione della contaminazione, le caratteristiche chimico-fisiche dell'agente inquinante, tra cui la tendenza della sostanza inquinante a spostarsi e contaminare le varie componenti ambientali e il grado di tossicità, quindi la capacità della sostanza di danneggiare la vita degli organismi, la tipologia di "recettori", quindi quali soggetti vengono coinvolti e la loro prossimità rispetto all'evento dannoso. Tutti questi elementi concorrono a definire la significatività del danno, utilizzando un approccio quali-quantitativo: per ogni parametro, in base al "peso" di ciascuno, viene assegnata una classe, a cui corrisponde

²⁷¹ L. ARISTEI, *La disciplina del danno ambientale nel d.lgs. n.152 del 2006*, cit., p. 22 s.

un punteggio. Il valore ottenuto deve essere confrontato con i valori contenuti in una tabella di “screening”²⁷².

Ciascuna tipologia di danno ambientale, in base alla componente colpita - ovvero specie e habitat protetti; aree protette; acque interne superficiali, acque marino-costiere e di transizione, acque sotterranee; terreno – è soggetta ad un’attività di screening dettagliata.

In generale, la fase di screening è diretta alla ricerca di indizi o di evidenze di minaccia di danno. L’evidenza di minaccia di danno ambientale è tale quando sussistono due requisiti: la presenza di fonti di danno previste dalla norma come rilevanti e la sufficiente probabilità che si verifichi un danno ambientale. Per quanto concerne gli indizi, essi sono rappresentati da dati e circostanze che indicano la possibile esistenza di vie di esposizione delle risorse naturali sopra elencate. All’esito della fase di screening, è possibile procedere con la fase di accertamento o di intervento, ovvero con l’archiviazione²⁷³.

2. L’evoluzione della tutela giurisprudenziale del danno al privato.

Il diritto ambientale fa riferimento, in generale, al diritto all’integrità dell’ambiente, il quale può essere declinato sia in termini di interesse diffuso, sia in termini di diritto soggettivo individuale²⁷⁴.

Lo Stato è titolare di un’azione diretta a vedere tutelato l’interesse alla conservazione, protezione e promozione dell’ambiente e, nella sua dimensione pubblica, il risarcimento del danno ambientale è finalizzato al ripristino delle condizioni originarie dei luoghi danneggiati. Per raggiungere tali obiettivi, lo Stato, rappresentato dal Ministero dell’Ambiente, può esperire una serie di azioni, tra cui l’azione di prevenzione, l’azione di ripristino e l’azione risarcitoria in forma specifica, ovvero emanare un’ordinanza di ripristino.

Accanto alla dimensione pubblica, vi sono anche quella personale, che riguarda la lesione del diritto ad un ambiente salubre, e quella sociale, che concerne il diritto ad un ambiente di vita salubre nelle formazioni sociali. Queste due dimensioni dovrebbero essere valutate in

²⁷² E. NAPOLETANO, L. ACAMPORA, A. MASI, I. VERGINELLI, *La «significatività» e la «misurabilità» dell’inquinamento ambientale: un approccio tecnico per recuperare determinatezza della fattispecie penale*, in *Giurisprudenza penale*, 2021, p. 12 s.

²⁷³ Per un approfondimento delle varie metodologie per la valutazione del danno ambientale, vedi P. DI TOPPA, *Metodologie e criteri di riferimento per la valutazione del danno ambientale ex parte sesta del d.lgs.152/2006*, in *Linee Guida SNPA*, 2021, p. 44 s.

²⁷⁴ G. ALPA, *Il diritto soggettivo all’ambiente salubre*, cit., p. 4.

modo autonomo rispetto a quella collettiva. Ciò che succede, in realtà, è una confusione tra le tre, in particolare ai fini risarcitori.

Come si è avuto modo di analizzare, infatti, il danno ambientale può causare dei pregiudizi anche sulla sfera individuale, in particolare al patrimonio e all'integrità psicofisica del soggetto. Non deve, pertanto, essere confuso il diritto soggettivo individuale ad un ambiente salubre con il diritto pubblicistico della salvaguardia dell'integrità dell'ambiente. Ciò che dovrebbe essere vietato ai privati è l'esperimento dell'azione ripristinatoria, non anche l'azione di tutela del diritto all'ambiente salubre²⁷⁵. È auspicabile, quindi, che l'ordinamento giuridico separi la definizione di danno ambientale dall'idea dell'azione di risarcimento spettante esclusivamente allo Stato, lasciando spazio anche alle istanze individuali e collettive²⁷⁶.

²⁷⁵ A. ALAMANNI, *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica*, cit., p. 56 s.

²⁷⁶ G. VISINTINI, *Trattato breve della responsabilità civile. Fatti illeciti. Inadempimento. Danno risarcibile*, 2005, p. 1017.

CONCLUSIONI

L'analisi condotta nel corso della presente trattazione ha evidenziato come la tutela dell'ambiente rappresenti oggi uno dei settori più significativi e in continua evoluzione dell'ordinamento giuridico. L'ambiente, infatti, è passato progressivamente dall'essere considerato un insieme di interesse settoriali a configurarsi come un bene giuridico unitario e di rilevanza primaria per la collettività.

Particolare rilievo assume la disciplina del danno ambientale, la quale si caratterizza per alcune peculiarità che la distinguono dalle tradizionali forme di responsabilità civile. Il modello delineato dalla normativa europea e recepito nell'ordinamento italiano attribuisce un ruolo centrale alle azioni di prevenzione e di riparazione del danno, privilegiando interventi diretti al ripristino dell'equilibrio ambientale rispetto alla mera compensazione economica.

L'analisi ha messo in evidenza anche alcuni profili critici, soprattutto con riferimento al rapporto tra la dimensione pubblicistica della tutela dell'ambiente e le forme di protezione riconosciute ai soggetti privati che subiscono un pregiudizio in conseguenza della compromissione delle risorse ambientali. La possibilità di riconoscere forme di risarcimento in favore di tali soggetti pone alcune questioni interpretative, che continuano a essere oggetto di attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Alla luce delle considerazioni svolte, si può affermare che la disciplina del danno ambientale rappresenta uno strumento fondamentale per garantire una gestione più responsabile delle risorse naturali e per assicurare la protezione di un bene che appartiene all'intera collettività. Proprio per questo motivo, l'evoluzione di tale disciplina continuerà verosimilmente a occupare un ruolo centrale nel dibattito giuridico, richiedendo un costante confronto tra legislatore, dottrina e giurisprudenza.

BIBLIOGRAFIA

D. ACHILLE, *Profili della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nel canone della conservazione e della protezione della natura*, in *Alimenta*, 2024, n. 2.

A. ALAMANNI, *L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica. Riflessi sulla responsabilità civile*, in *Le Corti Fiorentine*, 2022.

G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in *Resp. civ. e prev.*, 1998.

D. AMIRANTE *et al.*, *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, 2012.

L. ARISTEI, *La disciplina del danno ambientale nel d.lgs. n.152 del 2006. Criticità e spunti di riflessione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020.

A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa italiana ed europea a confronto*, 2021.

R. BAJNO, *Come si difende l'ambiente*, in *Corr. giur.*, 1987.

A. BENNI DE SENA, *Danno da immissioni: risarcimento e azioni*, Giuffrè, 2020.

M. BESSONE, *Problemi attuali della responsabilità civile*, in *La responsabilità civile nei sistemi di Common Law*, a cura di Macioce, Padova, 1989.

C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021.

L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349*.

S. BOCCHINI, *L'interesse alla salvaguardia ambientale. Profili critici sulla statalizzazione della riparazione del danno ambientale*, in *Nuove Autonomie*, 2020.

G. BOZZI, *Danno all'ambiente. Danno alla persona. Danno alla vivibilità*, in *T.A.R.*, 1996.

F. D. BUSNELLI, *Illecito civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XV.

B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991.

G. CASSANO, *Fondamenti giuridici del danno esistenziale: novità giurisprudenziali e questioni in tema di prova*, in *Giust.it.*, 2002.

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

C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione* (a cura di I. NICOTRA, U. SALANITRO) Giappichelli, Torino, 2010.

C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006.

B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990.

M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi Costituzionali*, 2022, n. 1.

W. CESARINI SFORZA, *Risarcimento e sanzione*, in *Scritti per Santi Romano*, I, Padova, 1940.

M. COMPORTI, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in *Foro.it*, 1987.

L. CORSARO, *Responsabilità civile I) Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, 1991.

P. COSA, *Il Principio chi "inquina paga" ed il criterio della probabilità prevalente da utilizzare per l'accertamento della responsabilità per danno ambientale*, 2025.

A. DE CUPIS, *Dei fatti illeciti. Art. 2043-2059*, 1971.

A. DE CUPIS, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1983.

E. DEFRANCESCO et al., *Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86. Aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento dei danni*, in *Manuali e linee guida ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente)*, 12/2002.

F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 4, 2009.

V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009.

A. DI CAPRIO, *Nuovi orizzonti in materia di risarcibilità dei danni ambientali non patrimoniali*, in *Diritto.it*, 2006.

F. DI CIOMMO, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, 2003.

P. DI TOPPA, *Metodologie e criteri di riferimento per la valutazione del danno ambientale ex parte sesta del d.lgs.152/2006*, in *Linee Guida SNPA*, 2021.

C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal. Rivista di biodiritto*, 2/2022.

F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale* (Relazione al convegno internazionale "Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato", Caserta, 9-10 settembre 2022), in *DPCE online*, 2023.

P. FIMIANI, *Relazione tematica n. 112*, Corte di Cassazione.

M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e Impr.*, 1992.

T. GALLETTO, *Responsabilità civile e azione risarcitoria in sede amministrativa per danno ambientale*, in *Foro Padano*, 2/2014, II, 32.

F. GIAMPIETRO, *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, (a cura di P. PERLINGERI), Napoli, 1991.

F. GIAMPIETRO, *Danno all'ambiente e legittimazione in giudizio dello Stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 l. 349/86)*, in *Riv. giur. amb.*, 1987.

F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980.

M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

- E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010.
- S. GRASSI, *Relazione introduttiva*, (a cura di M. GRECO), *Diritti umani e ambiente*, Roma, 2000.
- A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992.
- R.F. IANNONE, *Il danno ambientale. Tutela ambientale, responsabilità, determinazione del danno*, 2023.
- R.F. IANNONE, *L'illecito ambientale*, Giuffrè, 2018.
- V. LEPORE, *In materia di tutela dell'ambiente: il Codice dell'ambiente al vaglio della Corte costituzionale (seconda sentenza) Corte costituzionale, 15 luglio 2009, n. 235*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009.
- M. LIBERTINI, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. e Impr.*, 1987.
- N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2020.
- M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.
- P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.
- P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999.
- P. MADDALENA, *Nuovi indirizzi della C. Conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979.
- S. MAIORCA, *Colpa civile (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VII, 1960.
- M.C. MALARA, *Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3/2012.
- G. MARCATAJO, *Ambiente e tutela individuale intergenerazionale*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2020.
- P. MASCARO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale come diritto dell'uomo ad un ambiente salubre*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.
- L. MATERIALE, *La risarcibilità del danno ambientale tra disciplina attuale e prospettive di tutela*, in *Altalex*, 2017.
- S. MATTEINI CHIARI, *Il danno da lesione ambientale – tecniche di tutela*, Rimini, 1990.
- G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/86 – Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.

E. NAPOLETANO, L. ACAMPORA, A. MASI, I. VERGINELLI, *La «significatività» e la «misurabilità» dell'inquinamento ambientale: un approccio tecnico per recuperare determinatezza della fattispecie penale*, in *Giurisprudenza penale*, 2021.

G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987.

P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, 2020.

P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI e M. D'AMBORSIO (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni, Settimo incontro di Studi della Associazione Dottorati di Diritto Privato*, Lecce 21 e 22 marzo 2019, Napoli, 2021.

C. PINTO, *I diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021.

S. PITTO, *Il problema della legittimazione delle Regioni e degli Enti locali ad agire in giudizio per danno ambientale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2018.

M. PORRICOLO, *Il risarcimento a favore degli enti territoriali in caso di danno ambientale. nota a Cass. pen., 12.01.2018, n. 911*, in *Il Piemonte delle autonomie. Rivista quadrimestrale di scienze dell'amministrazione*, 2018.

A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.

A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.

A. POSTIGLIONE, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*.

L. PRATI, *I poteri di denuncia in materia di danno ambientale e l'obbligo del ministero di provvedere*, in *Ambiente e diritto*.

A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1981.

A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *La riparazione dei danni alla persona*, Napoli, 1993.

V. PROIETTI, *La responsabilità per danno ambientale*, *Dirittoambientale.eu*, 2022.

M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 1-2.

F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, *DPCE online*.

C. SALVI, *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Napoli, 1985.

A. SAVINI, *Azionabilità e differenza tra danno ambientale e danni all'ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'ambiente*, 2016.

G. SCHIESARO, *Gli aspetti sanzionatori della responsabilità per danno ambientale alla luce della nuova direttiva*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005.

S. SELVAGGI, *Il danno ambientale*, in *Dir. e giurispr.*, 1994.

G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010.

G. TADDEI, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento (nota a Corte di Giustizia, 9 marzo 2010, in C 378/08 e CC 379-380/08)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010.

M. TAMPIERI, *Il danno esistenziale da immissioni acustiche nell'universo del danno alla persona*, in *Resp. civ. e prev.*, 2003.

M. TRIMARCHI, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. PERLINGIERI (a cura di).

G. VISINTINI, *Trattato breve della responsabilità civile. Fatti illeciti. Inadempimento. Danno risarcibile*, 2005.