

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE

§ 1.1 Profili storici

§ 1.2 I limiti della tutela dell'art. 844 c.c.

§ 1.3 La nozione di ambiente nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale

§ 1.4 La Costituzione e la nozione di ambiente: opinioni dottrinali

CAPITOLO II

L'ITER FORMATIVO DELLA LEGGE 349 DEL 1986

§ 2.1 Il concetto di bene ambiente

§ 2.2 Art. 18 della legge 349 del 1986: la giurisdizione del giudice civile

§ 2.3 La riforma del 1986 sul danno ambientale e la sua attuazione pratica

§ 2.4 L'art. 18 e l'interpretazione della Corte Costituzionale

§ 2.5 L'evoluzione legislativa nelle Leggi quadro di settore

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI IN TEMA DI AMBIENTE

§ 3.1 L'amministrazione centrale dello Stato

§ 3.2 La ripartizione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni: art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

§ 3.3 Il c.d. concorso di competenze

CAPITOLO IV

LA DIRETTIVA 2004/35/CE

§ 4.1 L'evoluzione della materia comunitaria in tema di ambiente

§ 4.2 Le azioni comunitarie in materia ambientale

§ 4.3 I principi del diritto comunitario

CAPITOLO V

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 152/2006 (C.D. TESTO UNICO AMBIENTALE)

§ 5.1 Il primo recepimento della direttiva 2004/35/CE

§ 5.2 D.lgs. n. 152/2006: la tutela preventiva

§ 5.3 Il ripristino dello stato dei luoghi

§ 5.4 D.lgs. n. 152/2006: Il risarcimento del danno all'ambiente

§ 5.5 Il danno in materia ambientale e il decreto ‘salva infrazioni’
(D.L. n. 135/2009, convertito in L. n. 166/2009)

BIBLIOGRAFIA

GIURISPRUDENZA

INTRODUZIONE

Il legislatore nazionale sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, in aderenza con i valori espressi dalla Carta Costituzionale, ha sempre disciplinato la normativa in tema di ambiente con istituti giuridici precisamente diretti alla sua tutela, che, a tutt'oggi, sono oggetto di continue modifiche.

Le riforme del quadro normativo scaturiscono dalle circostanze economiche e dalle continue e mutevoli 'politiche', seguite sia a livello comunitario sia a livello nazionale.

Tale discontinuità, però, si è ridotta, dato il tendenziale e graduale 'consolidamento' della disciplina in materia.

Infatti, con l'entrata in vigore della legge n. 349 del 1986 – terminata nel novellato art. 117, secondo comma, della Costituzione e posta a base del decreto legislativo n. 152 del 2006 – si è affermata la nozione 'unitaria' del 'bene ambiente' e si è passati alla questione se si possa identificare un soggetto che ne sia 'titolare'.

Sul punto, si può sostenere che la ‘titolarità’ del ‘bene ambiente’ rappresenta una questione di diritto positivo che il legislatore ha voluto risolvere.

La legge n. 349 del 1986 e poi il decreto legislativo n. 152 del 2006 hanno stabilito che lo Stato sia il ‘primo’ titolare del ‘bene ambiente’, per il fatto che può richiedere il risarcimento, per equivalente o in forma specifica, al responsabile.

Esistono, tuttavia, attuali dibattiti.

Un particolare rilievo assume quello dell’eventuale legittimazione delle Regioni e degli enti locali a proporre l’azione risarcitoria per danno ambientale, come pure quello dell’individuazione di determinati mezzi di tutela; questioni che vanno risolte sulla base dei principi espressi in materia dalla Costituzione.

Nella prima parte del lavoro, si rappresenterà l’evoluzione storica della nozione giuridica di ambiente, indicando le ‘prime disposizioni’ in tema di danno ambientale con la legge n. 349 del 1986.

Si evidenzierà, successivamente, come in attuazione del diritto comunitario (Direttiva 2004/35/CE) e in aderenza con l'art. 117 della Carta Costituzionale, il legislatore abbia disciplinato il danno ambientale con una normativa più complessa e articolata, per affermare l'effettività della tutela del 'bene ambiente'.

Si esamineranno, infine, alcuni profili della normativa vigente (d.lgs. n. 152/2006 [T.U.A.] e d.l. n. 135/2009, convertito in l. n. 166/2009), i quali consentono un'efficace tutela del 'bene ambiente', rispettando le peculiarità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

CAPITOLO I

LA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE

1.1 Profili storici

La tematica ambientale ha assunto nel tempo una importanza di rilievo nei dibattiti, sia nazionali sia internazionali, in materia giuridica, avvertendosi, da un lato, la necessità di cercare un equilibrio fra i ‘vantaggi’ che il profitto e l’evoluzione portano con sé, dall’altro, l’esigenza di ridurre l’impatto ambientale, il quale ne costituisce l’effetto.

Si è, dunque, aperta una discussione sulla qualità della vita, e le più grandi organizzazioni internazionali hanno cercato di ‘creare’ soluzioni nel pieno rispetto del principio dello sviluppo sostenibile¹.

La qualità dell’ambiente, oramai aggredito, influenza senza alcun dubbio la vita dei cittadini condizionandone lo stile di vita, quale diritto della persona.²

¹ D. CARDONE, *La tutela della salute e diritto a vivere in un ambiente salubre: profili storici e sistematici* in *TSDP* (www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com), III, 2010, *passim*.

Questa particolare cognizione non poteva, tuttavia, appartenere alla normativa dei codici civili del 1865 e del 1942, redatti in un contesto socio-economico in cui lo sfruttamento del territorio era meno invasivo rispetto a quello attuale, e le attività produttive non costituivano ancora uno specifico pericolo sotto il profilo dell'inquinamento.

La sola norma del codice civile del 1942 – con la possibilità di essere applicata in presenza di attività inquinanti – era (ed è costituita) dall'art. 844 in tema di immissioni³.

Tale disposizione è stata, in realtà, a lungo interpretata nel senso di 'equilibrare' le contrapposte esigenze tra 'il proprietario e l'impresa', escludendo la tematica ambientale.

² K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: transforming Law and Governance*, Nuova Zelanda, 2008, *passim*.

³ Art. 844 c.c.: «*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* (890, Cod. Pen. 674).

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso».

Perfino la stessa Costituzione italiana, nonostante l'attenzione manifestata per il diritto alla salute e per il rispetto del paesaggio, non poteva 'immaginare' che i diritti della persona avrebbero subito aggressioni dovute dalle attività lesive che, a sua volta, subisce l'ambiente.

Il concetto di 'ambiente' trova ingresso nella Carta Costituzionale solo nel 2001, in seguito alla riforma del titolo V e dell'art. 117 Cost.⁴.

⁴ Art. 117 Cost.: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Prima di tale intervento, la questione ambientale subiva un forte impulso da parte della dottrina e della giurisprudenza, che hanno individuato l'«ambiente» quale valore prima e «diritto essenziale» poi⁵.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

⁵ D. CARDONE, *La tutela della salute*, cit., *passim*.

1.2 I limiti della tutela dell'art. 844 c.c.

Sul piano storico, l'art. 844 c.c. richiama una *ratio* già esistente nel diritto romano, secondo cui il *dominus* era tutelato rispetto ad atti dei vicini di per sé leciti ma nocivi.

Al tal proposito, sono celebri due passi, uno di Ulpiano e uno di Giavoleno, riportati nel Digesto.

Nel passo di Ulpiano (D. 8.5.8.5-7) – concernente la materia delle immissioni moleste e la discussa valutazione in ambito giuridico di atti di per sé leciti ma nocivi ai vicini – emergono alcuni punti-chiave del pensiero giurisprudenziale romano (classico) su tali tematiche.

Un certo Cerellio Vitale aveva interrogato Aristone sulla conformità al diritto delle immissioni di fumo proveniente da un caseificio e diretto verso l'edificio superiore.

Il giurista si espresse in tal modo: al casaro era fatto divieto l'immissione di fumi negli edifici superiori, a meno che non avesse il

diritto (in forza di una *servitus fumi immitendi*, oppure, in alternativa, della tutela possessoria della libertà e dell'uso del proprio fondo), così come a chi abitava in alto era fatto divieto d'immettere verso il basso acqua o altro.

In sostanza, ognuno poteva fare *in suo* ciò che voleva, nel pieno rispetto, però, del 'divieto' *in alienum*; chi abitava negli edifici posti sopra il caseificio poteva vietare (*prohiberi esse*) al casaro l'immissione dei fumi⁶.

Il giurista Ulpiano riportava, poi, il dubbio posto da Pomponio circa la questione se fosse possibile esperire un'azione in ordine alla liceità di produrre nel proprio fondo un fumo di lieve entità (*non gravem*), come quello sviluppato dal fuoco; non vi erano soluzioni per

⁶ Sullo studio del passo, cfr., A. MANTELLO, *I dubbi di Aristone*, Ancona, 1990, 71 ss.; L. SOLIDORO, *La tutela dell'ambiente della sua evoluzione storica*, Torino, 2009, 96 ss.; P. STARACE, *Aristone e i fumi della taberna casiarica. Brevi spunti per una rilettura di D. 8.5.8.5*, in *Fides humanitas ius. On. L. Labruna*, VIII, Napoli, 2007, 5403 ss.

contrastare comportamenti che non producessero conseguenze di disagio apprezzabili per il fondo vicino⁷.

Una fattispecie di immissione intenzionale di fumo (*fumigatio*) da parte del proprietario di un edificio inferiore, al solo scopo di affumicare il vicino, è invece trattata in un passo di Giavoleno (in Iav. D. 47.10.44); per il giurista, tale genere di immissioni si verificava *iniuriae faciendae causa* e, perciò, era possibile esperire l'*actio iniuriarum*.⁸

Da questi frammenti emerge che, salvo gli specifici illeciti diretti a danneggiare, negli altri casi di immissioni, la *ratio* era incentrata sul 'criterio' della normale tollerabilità, in base alle esigenze giornaliere da soddisfare⁹.

⁷ L. SOLIDORO, *La tutela dell'ambiente*, cit., 96 ss.; A. PALMA, *Iura vicinitatis*, Torino, 1988, 186.

⁸ Sull'esegesi del passo, cfr. L. SOLIDORO, *La tutela dell'ambiente*, cit., 98 ss.; A. PALMA, *Iura vicinitatis*, cit., 159 ss.; G. GROSSO, voce *Acti emulativi (diritto romano)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 27 ss.

⁹ Per un'analisi della giurisprudenza romana sulla rilevanza delle conseguenze nocive di attività economiche, cfr., E. NARDI, *Inquinamento e diritto romano*, in *Studi Carnacini*, III, Milano, 1984, 757 ss.; A. BURDESE, *Tutela privatistica dell'ambiente e il diritto romano*, in *Riv. dir. civ.*, XXXV, 1989, 505 ss.

Il codice civile del 1865 (c.d. Pisanelli), in assenza di una specifica regolamentazione sulle immissioni, si riferì al criterio generale dettato dal diritto romano: in presenza di fumi o altre tipologie di immissioni, l'autorità giudicante avrebbe dovuto applicare il criterio della 'normalità', cioè quello della 'tollerabilità da parte dell'uomo medio', rispetto alle generali e assolute necessità della società¹⁰.

Tenuto conto del graduale sviluppo dei centri abitati e dei relativi problemi di compatibilità tra le abitazioni e le pregresse industrie che inquinavano, ci si riferì anche al criterio del preuso¹¹, secondo cui non era tutelato chi avesse edificato la propria casa in prossimità di un'industria non salubre.

L'articolo 844 del codice civile (attuale) codificò, a sua volta, il criterio della normale tollerabilità considerando, altresì, il rilievo 'integrativo e non esclusivo' del preuso: «*Il proprietario di un fondo non*

¹⁰ Cfr. P. BONFANTE, *Istituzioni di diritto romano*, Torino, 1957, 321 ss. In giurisprudenza, cfr. Cass., 5 luglio 1934, in *Rep. Foro it.*, voce *Proprietà*, 1934, nn. 63, 65.

¹¹ A. FOÀ, *Questioni in materia di vicinato industriale*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1932, II, 93 ss.

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.

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve temperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso».

Proprio il secondo comma di tale articolo – riferito all'esigenza di temperare la c.d. proprietà statica con quella dinamica – ha indotto la dottrina e la giurisprudenza a confermare l'applicabilità dell'art. 844 ai soli rapporti 'reali'¹² e a negare che la disciplina sulle immissioni potesse esser applicata per la tutela di valori ed interessi distinti da quelli della proprietà, e cioè alla persona (come tale) o all'integrità ambientale.

¹² F. DE MARTINO, *Beni in generale, Proprietà*, in Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1946, 161.

La giurisprudenza ha confermato – sotto vari profili – la lettura ‘testuale’ dell’art. 844¹³.

Tale posizione ‘restrittiva’ risale alla sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 1974¹⁴.

Con questa sentenza, la Corte Costituzionale si è pronunciata su una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Bologna¹⁵ secondo cui il criterio della normale tollerabilità non fosse adeguatamente idoneo a tutelare la salute e l’ambiente, quali beni primari della Carta Costituzionale.

La Corte ha rigettato l’istanza, sostenendo che l’art. 844 c.c. è norma «*destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi; il criterio della normale*

¹³ Cfr. Cass. 20 maggio 1965, n. 983, in *Foro it.*, 1966, I, 191; Cass., 14 marzo 1968, n. 833, in *Foro it.*, voce *Proprietà*, 1968, n. 21; Cass., 21 luglio 1975, n. 1302, in *Riv. Giur. ed.*, 1976, 288; Cass., 26 ottobre 1957, n. 4156, in *Giust. Civ.*, 1958, I,41; Cass., 19 luglio 1963, n. 1977, in *Riv. Giur. ed.*, 1963, I,1135.

¹⁴ Corte Cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Giust. Cost.*, 1974, 2371, e in *Giur. It.* 1975 I, 1, 3, con nota di Salvi, *Legittimità e razionalità dell’art. 844 c.c.* L’orientamento è stato confermato sempre dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 18 luglio 1986 n. 184, in *Giust. Cost.*, 1986, 1430.

¹⁵ Pret. Bologna, 18 maggio 1972, in *Giur. It.*, 1973, I, 2, 798, con nota di Salvi, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*.

tollerabilità in esso accolto va riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non può essere utilizzato per giudicare della illiceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale, alla cui tutela è rivolto in via immediata tutto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva».

La Corte – per la tutela della salute umana e dell'integrità dell'ambiente naturale – ha semplicemente sottolineato come nell'ordinamento vi siano altre norme dirette a tale scopo, tra queste, *in primis*, le norme sull'illecito extracontrattuale ex artt. 2043 e 2058 c.c. e, in secondo luogo, lo stesso art. 32 della Costituzione.

1.3 La nozione di ambiente nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale

La sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 1974 aprì all'epoca un serrato dibattito sull'interpretazione dell'art. 844.

Nel corso degli anni Settanta l'art. 844 si è ispirato ai principi desumibili dall'art. 32 della Costituzione¹⁶.

Al riguardo, va rimarcato che per alcuni decenni l'art. 32 è stato interpretato come norma 'programmatica', rivolta al 'legislatore futuro' e relativa all'organizzazione del servizio sanitario.

Si è ritenuto che l'art. 32 non avesse attribuito ai singoli un diritto alla salute, di cui ciascuno fosse singolarmente titolare.

Alcuni principali orientamenti, però, hanno modificato questa impostazione, affermando che proprio l'art. 32 della Costituzione, siccome chiaramente applicabile anche a rapporti tra privati, riconosce ad ognuno un 'diritto alla salute'.

Il bene attinente alla salute trova tutela nell'art. 32, non solo come interesse collettivo, ma soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, configurandosi quale diritto primario ed assoluto¹⁷.

¹⁶ Per una puntuale esposizione giurisprudenziale, R. PICARO, *Il divieto di immissioni tra relazioni economiche e bisogni essenziali*, Napoli, 2000, 258 ss.

¹⁷ Corte Cost., 1 agosto 1979, n. 88, in *Giur. Cost.*, 1979, 656.

Per quasi un ventennio, dal 1983 al 2003, la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale hanno chiarito come l'art. 32 della Costituzione affermi un principio applicabile nei rapporti tra le parti, costituendo un parametro essenziale in sede di interpretazione di ogni legge ordinaria.

Come per l'art. 2043 e l'art. 2059, ugualmente per l'art. 844 la dottrina¹⁸ ha sollecitato una sua rilettura, tale da riconoscere tutela a tutti coloro che hanno un c.d. collegamento costante con i luoghi insalubri, pur se non titolari di un diritto reale.

Viene, in tal modo, estesa la tutela spettante a chi subisce – quale individuo – le conseguenze nocive di immissioni e di attività inquinanti: l'azione inibitoria, prevista dall'art. 844, può essere altresì richiesta mediante le misure cautelari ai sensi dell'art. 700 c.p.c.

¹⁸ G. VISINTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 249 ss.

Pure la pubblica amministrazione è tenuta a rispettare il generale principio del *neminem laedere* quando svolge una attività materiale¹⁹, potenzialmente lesiva del diritto alla salute.

Attualmente, queste posizioni giurisprudenziali, circa l'applicabilità delle misure inibitorie dinanzi al giudice ordinario, volte ad una efficace tutela nei casi di gestione di una discarica o di una qualsiasi opera pubblica (concretamente o potenzialmente) lesiva del diritto alla salute, non sono più presenti.

Il legislatore, infatti, ha attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la materia dei servizi pubblici e dell'urbanistica, intesa come *'uso del territorio'*²⁰.

A tal proposito, in seguito al decreto legislativo n. 80 del 1998, le Sezioni Unite hanno chiarito che sussiste la giurisdizione

¹⁹ Cfr., Cass., Sez. Un., 10 dicembre 1984, n. 6476, in *Giust. Civ.*, 1985, I, 1398, in un caso in cui si lamentavano immissioni provenienti da una pubblica discarica gestita dal Comune di Taranto.

²⁰ Cfr., riforma avutasi con la legge delega n. 59 del 1997 e con gli articoli 33 e 34 del decreto legislativo n. 80 del 1998, novellati dalla legge n. 205 del 2000 e incisi dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004, in *cortecostituzionale.it*.

amministrativa esclusiva per tutte le controversie «*comunque attinenti alla complessiva azione di gestione di rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati*», e anche qualora si discuta di «*diritti costituzionalmente tutelati*» (art. 4, comma 1, D.L. 90/2008, come convertito nella L. n. 123/2008).

A parte la crescente rilevanza in tema di giurisdizione amministrativa esclusiva, può comunque evidenziarsi che – nei rapporti *inter partes* alla luce dell'art. 32 della Carta Costituzionale – l'art. 844 preveda l'esercizio di qualsivoglia azione finalizzata ad una efficace tutela del diritto alla salute, in presenza di una attività potenzialmente nociva.

1.4 La Costituzione e la nozione di ambiente: opinioni dottrinali

La Carta Costituzionale non chiarisce il concetto di bene ambientale, né si riferisce ad un ambiente salubre²¹.

La dottrina e la giurisprudenza, quindi, hanno dovuto colmare un vuoto, interpretando altre norme costituzionali: artt. 9, 32, 42, 44.

L'art. 9 riguarda la tutela paesaggistica²².

La dottrina esprime – in linea di massima – una posizione unanime nel considerare questa norma quale importante principio costituzionale in tema di tutela ambientale²³.

Sotto tale aspetto, il dibattito scientifico si è incentrato sulla nozione di paesaggio; una prima opinione dottrinale, richiamandosi alla definizione di 'bellezze naturali', contenuta nella legge n. 1497/1939, considera la disposizione costituzionale come avente «*di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi*

²¹ M.S. GIANNINI, *Insedimenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente; criteri e metodologie*, in *Atti Convegni Lincei*, Roma, 1976, *passim*.

²² P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, *passim*.

²³ S. D'ANGELO, *Tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, etica e istituzioni*, Milano, 1991, *passim*.

realizzano», non ricadendo nella materia della norma *de qua* la natura come tale²⁴.

Alla lettura riduttiva, si contrappone quella che vede il paesaggio come la forma del territorio e dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo²⁵.

Pure la Corte Costituzionale si è espressa più volte sul tema, interpretando restrittivamente la nozione utilizzata dal Costituente.

Altra norma, cui gli studiosi del diritto si sono ispirati per 'affermare' un diritto all'ambiente, è l'art. 32.

La giurisprudenza, sia costituzionale sia ordinaria, riconosce l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, azionabile direttamente in presenza di comportamenti lesivi, il cui contenuto è dato dalla tutela della salute individuale: *«il bene afferente alla salute è tutelato dall'art. 32 della Costituzione non solo come interesse della collettività,*

²⁴ M.A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1967, II, 72 ss.

²⁵ A. BARDUSCO, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Sanità pubbl.*, 1992, *passim*.

ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicché si configura come un diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati. Esso è certamente da ricomprendere tra le situazioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione»²⁶.

Si segnala, inoltre, la nota sentenza del 6 ottobre 1979 n. 5172 della Suprema Corte, secondo cui il diritto alla salute deve intendersi: *«come diritto dell'individuo a vivere in un ambiente salubre».*

Vi è, poi, l'art. 42 che inquadra tutti i beni, sotto il profilo della proprietà; tale impostazione, però, non è sufficiente per la 'costruzione' del diritto ambientale.

Una parte della dottrina, in effetti, sostiene che al centro del sistema deve essere posto il soggetto, e cioè la persona umana²⁷: il bene oggetto di tutela è solo indirettamente la conservazione della cosa, di interesse culturale o ecologico, perché il bene cui è finalizzata la

²⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 88/79, cit., 656.

²⁷ R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'Ambiente*, Bari-Roma, 1999, *passim*.

tutela è la salvaguardia della persona nella sua integrità culturale, morale e fisica²⁸.

In tal senso, si sono pronunciate sia la Corte di Cassazione che, con la sentenza del 4 luglio 1986 n. 5650, riconosce quale oggetto di tutela «*la persona umana in tutte le sue manifestazioni del vivere quotidiano*», sia la Corte Costituzionale²⁹, secondo cui: «*L'ambiente é protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che é necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; é imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*»³⁰.

²⁸ F. LUCARELLI (a cura di), *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, Padova, 1995, *passim*.

²⁹ Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

³⁰ Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

Si desume, pertanto, la ‘presenza’ nel nostro ordinamento anche di un diritto all’ambiente come diritto della personalità³¹.

La Carta Costituzionale offre, altresì, in materia di risorse naturali, una tutela relativa, in particolar modo, al regime dell’agricoltura³².

L’art. 44 Cost. potrebbe, difatti, interpretarsi in senso estensivo, ritenendo il termine ‘suolo’ quale ‘ambiente’ in relazione al suo razionale sfruttamento.

Non è, dunque, semplice ‘definire’ l’‘ambiente’, in quanto trattasi di una materia che è insita di valori, di rilievo costituzionale, cui il legislatore deve senz’altro rispetto.

³¹ Per un approfondimento sul tema cfr. E. LECCESE, *Il diritto all’ambiente come diritto della personalità*, in AA.VV., *Manuale di diritto civile dell’ambiente* (a cura di M. Pennasilico), Napoli, 2014, 58 ss.

³² L. FRANCIOSI, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, *passim*.

CAPITOLO II

L'ITER FORMATIVO DELLA LEGGE 349 DEL 1986

2.1 Il concetto di bene ambiente

La legge n. 349 – entrata in vigore l'8 luglio del 1986 – istituì l'allora Ministero dell'Ambiente (ora Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio) allo scopo di introdurre efficaci strumenti per la tutela del bene ambiente³³.

Le competenze attribuite al Ministero dell'Ambiente riguardavano, in particolar modo, le funzioni preliminari o strumentali di studio, quelle in tema di inquinamento e di aree naturalisticamente protette nonché la gestione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale (artt. 1 e 2).

Precisamente, secondo il comma 2 dell'art. 1, compito specifico del Ministero: *«È assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi*

³³ G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2008, *passim*.

della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento».

Nonostante le diverse competenze dei vari Ministri, nonché delle Regioni delegate per la gestione dei vincoli paesaggistici, l'art. 1 della legge n. 349 del 1986 ha avuto l'indiscusso merito di riconoscere rilievo giuridico al valore della «*qualità della vita*», di cui lo Stato deve curarne la promozione, la conservazione e il recupero³⁴.

Il riferimento alla «*qualità della vita*», ex art. 1, è risultato utile, in dottrina e in giurisprudenza, per determinare il giusto ambito applicativo delle disposizioni dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986

³⁴ S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, *passim*; sulle tematiche ambientali, si segnalano, altresì, dello stesso Autore, voce *Ambiente*, in *Dizionario del diritto civile* (a cura di N. Irti), Milano, 1979, 29; *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859; *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'impresa*, 1983, 503; *La tutela giurisprudenziale civile dell'ambiente dopo la legge n. 349/86*, in *La qualità della vita e l'ambiente*, Milano, 1989, 17; *Il risarcimento del danno ambientale*, in *Atti del Convegno su "Ambiente e invecchiamento" dell'Associazione italiana borsisti "Alexander von Humboldt"*, 23-24 maggio 1997, Milano, 1999; voce *Danno ambientale (valutazione del)*, in *Digesto IV*, Torino, 2000, 286.

e, principalmente, di quelle sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste e di quelle sulla risarcibilità del danno ambientale³⁵.

L'innovazione normativa consiste nel riconoscimento di un'autonoma rilevanza al danno causato al bene ambiente, originariamente privo di definizione normativa.

L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 configura l'ambiente come bene giuridico autonomo, oggetto di tutela in sé e per sé, attraverso gli istituti della responsabilità civile per danno ambientale e con l'azione giurisdizionale amministrativa per l'annullamento dei provvedimenti, che recano un pregiudizio all'ambiente³⁶.

2.2 Art. 18 della legge 349 del 1986: la giurisdizione del giudice civile

La giurisdizione del giudice ordinario, in tema di danno ambientale, è prevista dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986, fatta eccezione per

³⁵ P. MADDALENA, *Il Ministero dell'Ambiente*, in *Comuni d'Italia*, 1987, 767.

³⁶ F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni* in *Danno e responsabilità*, n. 7/2007, 726.

la giurisdizione della Corte dei Conti, in tema di rivalsa verso il pubblico dipendente (art. 22 d.p.r. 3/57).

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 349 del 1986, la Corte dei Conti riteneva che il bene ambiente non potesse essere tutelato con i mezzi di cui all'art. 2043 c.c., per cui 'finiva' con l'essere un bene non risarcibile³⁷.

Con l'art. 18 – come si deduce dai lavori parlamentari³⁸ – si può ritenere che il legislatore del 1986 aveva superato l'orientamento della Corte dei Conti sulla sussistenza della sua giurisdizione nel caso di verifica del danno ambientale.

L'art. 18³⁹ aveva equiparato l'illecito ambientale all'illecito aquiliano di cui all'art. 2043 del codice civile⁴⁰, sia pure con alcune importanti differenze⁴¹.

³⁷ G. VISCONTE, *Il danno ambientale in Ratioiuris.it* (rivista giuridica on line), *passim*.

³⁸ F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, 1 ss.

³⁹ Art. 18, comma 1, della legge n. 349 del 1986: «*colui il quale, con dolo o colpa e in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge, compromette l'ambiente – danneggiandolo, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte – è obbligato al risarcimento nei confronti della Stato*».

Il citato articolo, nel suo complesso, era caratterizzato da una disciplina ‘speciale’⁴².

Il comma primo della legge in esame – ispirandosi al principio colpevolistico⁴³ – aveva ‘tipizzato’ l’illecito⁴⁴, statuendo che il comportamento, sia pur omissivo⁴⁵, per poter essere considerato illecito, dovesse risultare in contrasto con «*disposizioni di legge*» o con «*provvedimenti adottati in base a legge*».

Nello specifico, il primo comma consentiva al convenuto di chiedere la disapplicazione del provvedimento amministrativo violato, per far ritenere insussistente l’illecito ambientale⁴⁶.

⁴⁰ Art. 2043 c.c.: «*qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*».

⁴¹ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all’ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 560 ss.

⁴² G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell’art. 18 l. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 599 ss.; C. CASTRONOVO, *Il danno all’ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 511 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell’art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 685 ss.

⁴³ A. COSTANZO, C. VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, 691 ss.

⁴⁴ P. LANDI, *La tutela processuale dell’ambiente*, Padova, 1991, 24 ss.

⁴⁵ Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 694.

⁴⁶ P. MADDALENA, *Il danno all’ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 445 ss.

Lo stesso comma aveva evitato che il giudice potesse richiamare tutti i principi generali dell'art. 2043 del codice civile, soprattutto, quello sulla c.d. atipicità dell'illecito⁴⁷.

Il comma 6 aveva previsto importanti principi per quantificare il danno risarcibile; in tal caso, il giudice doveva tenere 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*»⁴⁸, attribuendo in questo modo rilevanza a criteri diversi da quelli previsti dal codice civile, alcuni dei quali ispirati a quelli rilevanti nel diritto penale.

Anche il comma 7 si era allontanato dai principi del codice civile, in particolare dall'art. 2055 del c.c., «*nei casi di concorso nello stesso evento di*

⁴⁷ P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni in Amministrare*, 1987, 195 ss.

⁴⁸ L'art. 18 riconosceva al giudice civile il potere di attribuire alla condanna una funzione 'punitiva-deterrente' disposta sia secondo la gravità della colpa, sia in base al parametro del profitto conseguito.

danno» da parte di più persone, poiché in questo caso «ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale»⁴⁹.

Infine, il comma 8 prevedeva che il giudice, nella sentenza di condanna, *«ove possibile»* disponesse *«il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile»⁵⁰.*

Illustrato il contenuto dell'art. 18, si possono, ora, analizzare le problematiche sorte in sede di interpretazione sulla legittimazione attiva, sulla proponibilità della domanda di risarcimento del danno e sulla legittimazione passiva.

Tali questioni erano risolte in base ad una lettura congiunta del comma 1 e del comma 3, secondo cui *«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».*

⁴⁹ Il comma 7 era applicabile sia ai casi di condotte illecite concordate, sia ai casi di concorso di 'cause indipendenti'.

⁵⁰ La statuizione dell'ottavo comma, sul ripristino dello stato dei luoghi, risultava senz'altro più rigorosa rispetto al principio sancito dall'art. 2058 del c.c., *«il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile»*, ma al giudice è consentito *«disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore».*

Innanzitutto, la dottrina si era interrogata sul titolo che giustificava il risarcimento in favore «*dello Stato*»; sulla questione, seguivano varie tesi.

La prima⁵¹, secondo cui allo Stato andava riconosciuta la titolarità di un diritto ‘speciale’ su tutti i beni posti sul suo territorio.

La seconda tesi, per la quale lo Stato non sarebbe titolare di un diritto ‘proprio’, ma avrebbe avuto la mera legittimazione ad agire per ottenere il risarcimento⁵², dato che solo ‘la collettività’ può essere titolare del diritto alla integrità dell’ambiente.

Con riferimento alla legittimazione attiva, si dibatteva sul fatto se lo Stato avrebbe potuto dedurre, *iure proprio*, la lesione di un proprio bene patrimoniale e, più in generale, di un interesse della ‘collettività locale’.

⁵¹ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina*, cit., 560 ss; G. TISCI, *Azione di risarcimento ed intervento delle associazioni nel giudizio civile*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, E. Cesaro (a cura di), Padova, 1987, 11 ss.

⁵² A. ANASTASI, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell’ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, I, Milano, 1978, 3 ss.

Secondo una tesi minoritaria⁵³, solamente lo Stato poteva agire *iure proprio*, in base al comma 1, perché il comma 3 stabiliva una ipotesi di sostituzione processuale (art. 81 c.p.c.), con una puntuale e ‘concorrente legittimazione’ di differenti amministrazioni.

Per la tesi maggioritaria⁵⁴, qualsiasi ente territoriale (anche la Regione) nel caso di illecito riguardante un bene sottoposto a tutela paesaggistica, poteva agire *iure proprio*, per ottenere a proprio vantaggio la condanna al risarcimento dei danni.

Tale orientamento si è consolidato, considerata l’ordinanza della Corte Costituzionale n. 152/1990, che ha interpretato l’art. 18 nel senso che «la Regione può costituirsi parte civile nel processo penale contro gli autori del fatto produttivo del danno ambientale di beni siti in territorio regionale, per esercitare in quella sede la relativa azione di risarcimento», non prendendo in considerazione così la

⁵³ F. GIAMPIETRO *La responsabilità per danno all’ambiente*, cit., *passim*; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, *passim*.

⁵⁴ M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 429 ss.; A. POSTIGLIONE, *L’azione civile a tutela dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 320.

lettura contraria del giudice *a quo*, secondo cui l'art. 18 avrebbe precluso alla Regione di esercitare l'azione risarcitoria nel caso di illecito relativo ad un bene sottoposto al vincolo paesaggistico.

Si evidenziano, comunque, dubbi d'interpretazione sul significato della locuzione «enti territoriali», di cui al comma 3.

Secondo un primo orientamento, legittimati ad agire, oltre allo Stato⁵⁵, dovevano essere solamente gli enti per cui il territorio è un 'elemento costitutivo': le Regioni, le Province e i Comuni⁵⁶.

Per un secondo orientamento, invece, l'azione spettava a tutte le pubbliche amministrazioni (anche non territoriali) con competenze per la tutela dell'ambiente⁵⁷, e anche alle ASL, ai Consorzi di Comuni, alle Comunità Montane, agli Enti Autonomi e ai Parchi Nazionali.

⁵⁵ P. LANDI, *La tutela*, cit., 66.

⁵⁶ P. LANDI, *La tutela*, cit., 67.

⁵⁷ Cass. pen., Sez. III, 19 novembre 1996, n. 9837, in *Arch. nuova giurispr. pen.*, 1996, 871.

Sempre il comma 3 aveva posto il problema se, nel caso in cui avesse agito un ente territoriale, lo Stato fosse una parte necessaria del giudizio, in base alle regole processuali sul litisconsorzio, necessario o facoltativo.

Per la tesi maggioritaria, era configurabile il litisconsorzio facoltativo, dal momento che ogni ente territoriale poteva agire di propria iniziativa, potendo esservi il cumulo di azioni verso il responsabile.

Pure in tema di legittimazione passiva era sorta una questione sul fatto se il responsabile dell'illecito ambientale fosse stato un organo statale.

Prevalente e condivisibile era, però, la tesi per cui lo Stato non potesse essere legittimato passivo nell'azione risarcitoria proposta ai sensi dell'art. 18⁵⁸.

⁵⁸ P. LANDI, *La tutela*, cit., 88 ss.

2.3 La riforma del 1986 sul danno ambientale e la sua attuazione pratica

Le sezioni Unite hanno affermato che – già nel quadro normativo anteriore alla legge n. 349 del 1986 – sussisteva la giurisdizione del giudice ordinario sulle domande di risarcimento del danno ambientale.

Le stesse – in coerenza con la propria sentenza n. 440 del 1989 – avevano sostenuto che la giurisdizione ordinaria, prevista dall'art. 18, aveva ad oggetto ogni domanda diretta a far prendere misure in presenza di un danno ambientale, effettivo o potenziale, comprendendo le istanze di misure inibitorie o di accertamento tecnico preventivo⁵⁹.

In dettaglio, le Sezioni Unite hanno precisato che:

- a) la Corte dei Conti aveva 'inserito' il danno ambientale nella categoria del danno erariale, attraverso una serie di sillogismi e di equivalenze concettuali, senza tenere conto della natura del «danno

⁵⁹ Cass., Sez. Unite, 12 febbraio 1988, n. 1491, in *Giust. civ.*, 1988, 917.

erariale», che è solo quello di «rilevanza finanziaria», «emergente dall'esame del bilancio preventivo e consuntivo»;

b) soltanto il giudice ordinario, e non anche la Corte dei Conti, già prima della riforma del 1986, doveva considerarsi titolare del potere di disporre la condanna al pristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, da considerarsi quale «forma primaria e privilegiata di tutela contro il danno ambientale», nonché del potere di disporre «misure inibitorie, atte a far cessare la situazione di pregiudizio o di pericolo, o di adottare quei provvedimenti cautelari che, secondo le circostanze e nel concorso dei relativi presupposti, sono nella disponibilità dell'autorità giudiziaria».

Ancora, la Corte di Cassazione, confermando i principi enunciati dalla sentenza n. 440 del 1989, ha rilevato che:

- c) già nel quadro normativo – anteriore all’entrata in vigore dello stesso art. 18 – l’ente locale poteva richiedere il ristoro del danno ambientale, causato dall’autore di un illecito⁶⁰;
- d) nel caso in cui una amministrazione aveva pavimentato e bitumato una strada, in zona archeologica, senza alcuna autorizzazione, sussisteva la giurisdizione della Corte dei Conti, per le spese illegittimamente affrontate al fine di realizzare e rimuovere tali opere, mentre sussisteva la giurisdizione ordinaria sulla domanda di risarcimento del danno ambientale, anche per il ripristino dello *status quo ante*⁶¹.

Ritenute le citate posizioni giurisprudenziali, gli enti territoriali erano legittimati a richiedere il risarcimento del danno ambientale, anche

⁶⁰ Cass. Sez. III, 19 giugno 1996, n. 5650, in *Danno e responsabilità*, 679 ss.: «la configurabilità dell’ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nella legge del 1986 (che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali ed associazioni protezionistiche), ma direttamente dalla Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli articoli 2,3,9,41 e 42) che concernono l’individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale». In senso conforme, Cass., Sez. I, 1 settembre 1995, n. 9211, sulla responsabilità di una società che non smaltiva legittimamente i rifiuti tossici e speciali prima dell’entrata in vigore dell’art. 18.

⁶¹ Cass. Sez. Unite, 23 giugno 1992, n. 7677, in *Giust. Civ.*, 1993, 1891.

per circostanze di fatto verificatesi prima dell'entrata in vigore dell'art. 18.

Pure in caso di costituzione di parte civile, in sede penale, la giurisprudenza precisava che:

- a) l'ambiente, in senso giuridico, rappresenta un insieme di diversi beni o valori (come la flora, il suolo, le acque), ma si differenzia da questi, identificandosi in una realtà priva di consistenza materiale, espressiva di un autonomo valore collettivo, oggetto di specifica tutela da parte dell'ordinamento⁶²;
- b) nel caso di danno ambientale, il diritto al ristoro del danno dello Stato e degli enti territoriali minori può sorgere pure in assenza di una perdita finanziaria contabile⁶³, in quanto va ravvisata la lesione di un diritto della personalità dell'ente, tale da consentire persino la domanda di risarcimento dei danni non patrimoniali, conseguenti

⁶² Cass., Sez. III, 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 1998, I, 1142; Cass. Civ., Sez. I, 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. civ.*, 1992, 4.

⁶³ Cass. Pen., Sez. III, 10 giugno 2002, n. 22539, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2003, 636.

all'offesa (diretta e immediata) delle finalità istituzionali dello stesso ente⁶⁴;

c) il risarcimento spetta nel caso di ogni alterazione o compromissione di qualsiasi componente ambientale⁶⁵;

d) affinché vi sia la condanna al ristoro in favore dell'ente territoriale, è necessaria la prova della sussistenza dell'elemento soggettivo, qualificato dalla violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge, con la possibilità di agire anche se l'illecito abbia cagionato un danno aquiliano al proprietario del bene.⁶⁶

2.4 L'Art. 18 e l'interpretazione della Corte Costituzionale

La Corte dei Conti sollevò diverse questioni di costituzionalità⁶⁷, ritenendo che l'art. 18 si sarebbe posto in contrasto:

⁶⁴ Cass. Pen., Sez. III, 9 luglio 1996, n. 8699, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, VI, 871.

⁶⁵ Corte d'Appello di Brescia, 24 marzo 1993, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 88.

⁶⁶ Cass., Sez. III, 3 febbraio 1998, n. 1087, cit., 1142.

⁶⁷ Corte dei Conti, Sez. Riun., ord. 21 ottobre 1986, n. 107, in *Giust. civile*, 1986, I, 3271.

- a) con l'art. 103 Cost., che avrebbe attribuito alla Corte dei Conti una «competenza tendenzialmente generale» nelle materie di contabilità pubblica;
- b) con gli artt. 25 e 5 Cost., considerato che la Corte dei Conti dovrebbe essere qualificata come «giudice naturale» nei relativi giudizi.

Con la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641⁶⁸, la Corte Costituzionale ha rigettato ogni questione sollevata dalla Corte dei Conti, ritenendo che:

- a) le materie di contabilità pubblica, ex art. 103, secondo comma, Cost., e devolute alla giurisdizione della Corte dei Conti, comprendono i giudizi di conto e quelli di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili, che hanno la gestione del denaro pubblico;

⁶⁸ Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 694, con nota di F. Giampietro, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte Costituzionale*.

- b) per le altre controversie compete, invece, alla legge ordinaria individuare cosa debba intendersi per danno erariale e quale giudice debba conoscerne;
- c) il bene ambiente è un bene unitario, riconosciuto e tutelato da norme, e precisamente proprio dall'art. 18, che ha disciplinato un danno patrimoniale;
- d) la legge n. 349/1986 ha ben potuto ricondurre il danno ambientale all'illecito ex art. 2043, sia pure con significative differenze, siccome trattasi della tutela di un peculiare diritto soggettivo, e ciò giustifica la giurisdizione civile;
- e) non hanno rilievo le eventuali incongruenze, che derivano dall'assenza nel processo civile di un pubblico ministero che eserciti l'azione – proponibile dal procuratore generale della Corte dei Conti – anche se spetta al legislatore provvedere a colmare le eventuali lacune e le deficienze al fine di garantire la effettiva applicazione della norma stessa ai casi concreti, mentre lo stesso ordinamento già

prevede alcuni rimedi (ad es., la denuncia per omissione di atti di ufficio degli amministratori inerti)⁶⁹.

Si evidenzia, altresì, tale sentenza per ulteriori motivi.

Il primo riguarda l'accurata asserzione sulla natura del bene-ambiente, definito quale «bene unitario», le cui componenti possono essere oggetto di specifiche discipline di tutela.

Si è, pertanto, formata una successiva giurisprudenza, costante e uniforme (in seguito esaminata), che ha dovuto analizzare la legittimità costituzionale delle leggi sull'attribuzione di competenze in materia ambientale ad organi statali, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione.

La Corte ha condiviso la rielaborazione dottrinale sulla «interpretazione unitaria» dell'ambiente, divenuta quasi unanime dopo l'entrata in vigore della legge del 1986⁷⁰.

⁶⁹ La Corte, inoltre, ha osservato che: «*la legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori, non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica, ma nella loro funzione a tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo*».

Una seconda segnalazione concerne la ricostruzione del quadro normativo, prima dell'entrata in vigore della legge n. 349 del 1986.

A tal proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 641/1987 presuppone che l'art. 18 – nel prevedere l'attribuzione al giudice civile della giurisdizione sul danno ambientale – abbia superato il 'precedente' anteriore, in cui sussisteva la giurisdizione della Corte dei Conti.

2.5 L'evoluzione legislativa nelle Leggi quadro di settore

A fronte dell'evoluzione giurisprudenziale di legittimità, il legislatore ha rafforzato gli strumenti di tutela contro il degrado ambientale, connotando la responsabilità per danni su più incisivi profili pubblicistici e sanzionatori.

L'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, sulla gestione dei rifiuti, al secondo comma, statuisce che «chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1 lett. A) –

⁷⁰ G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/1986*, cit., 599 ss.; P. CENDON, P. ZIVIZ, *L'art. 18 della legge 349/1986 nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 521 ss.

ossia quelli fissati nel D.M. 25/10/1999, n. 471 – ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento».

Sono, dunque, palesi i profili di tale disciplina, che derogano le previsioni dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986.

Si passa, in primo luogo, dalla responsabilità soggettiva ad un criterio di imputazione oggettiva.

L'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 obbliga, poi, il responsabile a procedere – a proprie spese – all'esecuzione di specifici interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate.

Nel caso in cui il soggetto responsabile non provveda agli obblighi stabiliti, gli interventi di ripristino sono compiuti dal Comune o

dalla Regione, territorialmente competenti, a spese del condannato, che dovrà risarcire gli importi anticipati da tali enti.

L'art. 58 del d.lgs. n. 152/1999 (sulla tutela delle acque dall'inquinamento) – in caso di danno alle risorse idriche, al suolo, al sottosuolo e alle risorse ambientali, cagionato da scarichi – riprende la regola dell'art. 17 del d.lgs n. 22 del 1997, sia in merito alla fattispecie del pericolo sia con riferimento alle procedure e agli obblighi di ripristino ambientale.

In relazione ai criteri di imputazione della responsabilità, richiama la 'disciplina' della colpa di cui all'art. 18 della legge n. 349 del 1986.

Riguardo alle modalità di risarcimento, al terzo comma, stabilisce:

«Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2 (non eliminabile con la bonifica e il ripristino ambientale), lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata».

In questo quadro normativo, l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 viene richiamato apertamente quale regola integrativa dall'art. 18 del D.M. n. 471 del 1999, secondo cui: *«È fatto comunque salvo l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi e di risarcimento del danno ambientale ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349»*.

L'art. 58, secondo comma, del d.lgs n. 152 del 1999 stabilisce, altresì, che *«ai sensi dell'art. 18 della legge 349/86, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1»*.

Nel nostro ordinamento possono, perciò, individuarsi tre 'modalità' di responsabilità civile per danno ambientale: quelle descritte dall'art. 17 del D.lgs n. 22/1997, dall'art. 58 del D.lgs n. 152/1999, nonché quella delineata *ex art.* 18 della legge 349 del 1986, 'utilizzata' dalla Corte di Cassazione in combinazione con il regime codicistico sulla responsabilità civile di cui agli artt. 2043 e 2050 c.c.

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI IN TEMA DI AMBIENTE

3.1. L'amministrazione centrale dello Stato

L'attuazione dell'ordinamento regionale comportò l'avvio di un processo di trasferimento delle funzioni, legislative ed amministrative, dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario.

In tale processo devono segnalarsi tre fasi.

Una prima fase si individua nei decreti delegati del 14/15 gennaio 1972 (in particolare sulla sanità e l'urbanistica), che confermavano la competenza statale in materia di 'tutela dell'ambiente dagli inquinamenti', delegata, successivamente, alle Regioni per rilevanti funzioni amministrative.

Tali decreti ‘modificano’ la tutela dell’ambiente da «funzione occulta, strumentale ed adespota»⁷¹ in una materia nuova, di competenza statale, poiché non elencata dall’art. 117 Cost.⁷².

Le Regioni contrastarono questa impostazione, negando che la tutela dell’ambiente fosse da ritenersi una materia nuova ed affermando che essa, in verità, era solo un nuovo modo di concepire materie di competenza regionale, come la sanità, l’urbanistica, l’agricoltura e foreste, i lavori pubblici, la caccia e la pesca, nei confronti delle quali l’ambiente rappresentava solo un insieme di indirizzi, un moderno modello interpretativo delle

⁷¹ M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1973, 5 ss.

⁷² L’art. 117 Cost. così recitava: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni: — ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; — circoscrizioni comunali; — polizia locale urbana e rurale; — fiere e mercati; — beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; — istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; — musei e biblioteche di enti locali; — urbanistica; — turismo ed industria alberghiera; — tranvie e linee automobilistiche d’interesse regionale; — viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; — navigazione e porti lacuali; — acque minerali e termali; — cave e torbiere; — caccia; — pesca nelle acque interne; — agricoltura e foreste; — artigianato; — altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

attribuzioni regionali, mediante parametri di organicità e di interazione.

L'avvio delle politiche ambientali era stata 'condizionata' dalla riserva allo Stato della tutela dell'ambiente e in quest'ottica, ad esempio, fu approvata la legge-base in materia di inquinamento idrico, e cioè la legge n. 319/1976.

La seconda fase si manifesta a seguito dell'emanazione di una nuova legge delega (L. n. 382/75) per la redazione di un differente e più organizzato 'riordino' delle funzioni amministrative regionali.

Il D.P.R. n. 616/1977 sosteneva il modello istituzionale di tutela dell'ambiente sul principio della completa attribuzione alle Regioni – a statuto ordinario – della materia ambientale, quale settore di propria competenza, con la ulteriore devoluzione, in regime di delega, di diverse altre materie organicamente collegate alla principale.

Venivano, così, trasferite le funzioni statali già esercitate in ordine all'igiene del suolo ed allo smaltimento dei rifiuti, all'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, agli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri⁷³.

Il trasferimento, *ex novo*, comportava l'attribuzione della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti al settore organico, *'assetto del territorio'*, in cui venivano riunite e riordinate una serie di funzioni elencate nell'art. 117 Cost. in modo disarticolato, e spesso espote in termini non esatti.

Una valenza urbanistica alla tutela dell'ambiente sembrava essere conferita dall'art. 80 del D.P.R. 616/1977 – compreso nel titolo V (*'assetto ed utilizzazione del territorio'*) – secondo cui: *«le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali*

⁷³Art. 80 D.P.R. n. 616/77: *«Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».*

riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». Una conferma era data ancora dall'art. 81⁷⁴.

3.2 La ripartizione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni: art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato quella concernente la *«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»*.

Nell'attuale sistema, la tutela dell'ambiente non è più basata sulla connessione tra gli articoli 9 e 32 della Costituzione, ma sull'art. 117, secondo comma, lettera s).

⁷⁴ Art. 81. Competenze dello Stato. *«Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti: a) (lettera abrogata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse.* comma abrogato dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 383. comma abrogato dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 383.

Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

I progetti di investimento di cui all'art. 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, sono comunicati alla regione nel cui territorio essi devono essere realizzati. Le regioni hanno la facoltà di promuovere la deliberazione del CIPE di cui al quarto comma dello stesso articolo. Resta fermo quanto previsto dalla legge 18 dicembre 1973, n. 880, concernente la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica e dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, relativa a norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica e dalla legge 24 dicembre 1976, n. 898, per le servitù militari».

Infatti, a seguito della riforma, la giurisprudenza della Corte Costituzionale si è occupata anche della «*distribuzione delle competenze*» tra lo Stato e le Regioni, e non più soltanto sulle problematiche inerenti la tutela dell'ambiente.

In particolare, significativa è la sentenza n. 407 del 2002⁷⁵, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato infondate alcune questioni di costituzionalità, sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, in materia di attività di rischio di incidenti rilevanti.

Con tale provvedimento, la Corte ha escluso che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale, rigorosamente circoscritta e delimitata, investendo, al contrario, altri interessi e competenze.

⁷⁵ Corte Costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 937.

La sentenza n. 407 del 2002 ha preferito ricavare una configurazione dell'ambiente, come valore costituzionalmente protetto in ordine al quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali.

La stessa sentenza ha, inoltre, precisato che allo Stato spetterebbe solo il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere, in questo settore, la competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Sino al 2007, la giurisprudenza della Corte Costituzionale si è richiamata al c.d. «*intreccio di competenze*» o al c.d. «*intreccio di materie*», ritenendo che «*allo Stato, in materia di tutela dell'ambiente, spetti soltanto il potere di dettare gli standard minimi uniformi sul territorio nazionale, che le Regioni possono rendere più rigorosi nell'esercizio delle loro competenze*» (ad es., in materia di governo del territorio), «*per giungere ad un più elevato livello di garanzia ambientale*».

Questa giurisprudenza costituzionale ha limitato la materia «*tutela dell'ambiente*» interpretandola quale «*fissazione di standard minimi uniformi*», in discordanza, peraltro, col diritto comunitario, che – come sarà analizzato in seguito – si è riferito alla tutela «*elevata*».

La Corte Costituzionale – nonostante il dato testuale dell'art. 117, secondo comma, lettera s) – ha ammesso la sussistenza di competenza propria in capo alle Regioni in materia ambientale, 'costituzionalmente garantita'.

Tale orientamento è stato seguito dalla sentenza n. 307 del 2003⁷⁶, che ha richiamato le precedenti sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003, affermando:

«Questa Corte ha già chiarito che la '*tutela dell'ambiente*' più che una 'materia' in senso stretto, rappresenta un 'compito' nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezioni uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che

⁷⁶ Corte Cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 2.

ciò non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, comma terzo, e quella residuale, di cui all'art. 117, comma quarto, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale».

La Corte Costituzionale, riferendosi al c.d. «intreccio di competenze», ha eliminato il carattere «*esclusivo*» della competenza statale in materia di «*tutela dell'ambiente*», riconoscendo una parte della competenza alle Regioni.

3.3 Il c.d. concorso di competenze

La Corte Costituzionale, con le sentenze n. 367 e n. 378 del 2007⁷⁷, ha interpretato in modo diverso e testuale l'art. 117, secondo comma, lettera s), dichiarando la sussistenza di una «*competenza esclusiva*» dello Stato ed ampliando i suoi poteri normativi.

Precisamente, la sentenza n. 367 del 2007 ha affermato che sul territorio gravano più interessi pubblici:

⁷⁷ Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *cortecostituzionale.it*; Corte Costituzionale, 14 novembre 2007, n. 378 in *cortecostituzionale.it*.

- a) quelli riguardanti la conservazione dell'ambiente e del paesaggio (la cui cura spetta esclusivamente allo Stato);
- b) quelli concernenti, la «fruizione» del territorio (affidati alle competenze regionali, relativi al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio).

Per tale sentenza, la tutela dell'ambiente – e paesaggistica – è un limite alla «fruizione» del territorio: sotto un profilo logico, si può fruire soltanto di ciò che si conserva e non di ciò che si distrugge.

Ne deriva che:

- a) la competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, delimita i confini entro cui può esservi la fruizione del territorio;
- b) le Regioni, esercitando le loro competenze in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, disciplinano gli aspetti affinché la fruizione avvenga entro i confini disposti dalla legge statale.

Invece, la Corte Costituzionale – con la sentenza n. 378 del 2007 – ha esaminato approfonditamente la distinzione percorsa dalla sentenza n. 367 dello stesso anno.

Esattamente ha posto in luce che l'ambiente non rappresenta più un «bene immateriale», ma un «bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti», la Corte ha aggiunto, poi, valutazioni particolarmente importanti, che hanno influito a fondo sull'equilibrio dei poteri tra lo Stato e le Regioni.

Ha concluso specificando che:

- a) «la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria»;
- b) «ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte,

viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»⁷⁸.

La Corte Costituzionale, come è stato riscontrato dalla dottrina⁷⁹, ha affermato la prevalenza della conservazione rispetto alla 'fruizione dell'ambiente' ed ha considerato, in modo innovativo, le «materie» elencate dall'art. 117 della Costituzione.

Sino al 2007, la Corte riteneva le materie «complessi normativi» inerenti un preciso interesse pubblico e la materia come «oggetto di tutela giuridica» (dello Stato e delle Regioni), in relazione alle differenti utilità ed ai diversi interessi che l'oggetto stesso esprime.

⁷⁸ I principi contenuti nella sentenza n. 378 del 2007 sono stati richiamati dalla Corte Costituzionale con la sentenza 18 aprile 2008, n. 104, in *Le Regioni*, 2008, 905, la quale ha ribadito che «per 'ambiente ed ecosistema', come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di 'biosfera' che riguarda l'intero territorio nazionale».

⁷⁹ P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente*, cit., 1987, 445 ss.

Considerazione ampiamente illustrata dalla successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2008⁸⁰, che ha rilevato come ben possa la legge statale contenere disposizioni a tutela dei boschi e delle foreste, mancando una indicazione nell'elenco delle materie di competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Tale sentenza ha precisato che sulla stessa cosa e sullo stesso bene della vita «insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale, con riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economica produttiva del bosco stesso».

In seguito, altre sentenze della Corte Costituzionale hanno consolidato che in tema ambientale non può discutersi di 'intreccio' ma di 'distinzione' tra competenze statali e regionali.

⁸⁰ Corte Cost., 18 aprile 2008, n. 105, in *cortecostituzionale.it*, ha rilevato che «sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore primario ed assoluto, nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza».

La sentenza n. 214 del 2008⁸¹ ha evidenziato che le Regioni non hanno una propria competenza in tema di tutela ambientale, pur se esse, esercitando le proprie competenze possono imporre limiti di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli posti dallo Stato.

In tema di selvaggina, la sentenza n. 61 del 2009⁸² ha sostenuto che lo Stato è tenuto a porre un «elevato livello» di tutela, «adeguato e non riconducibile», e non soltanto «standard minimi di tutela», mentre vi è la competenza residuale della Regione per le modalità da seguire affinché la caccia sia svolta nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

In termini generali, la sentenza n. 12 del 2009⁸³ ha rilevato come debbano essere decisamente distinte le competenze statali da quelle regionali⁸⁴.

⁸¹ Corte Cost., 9 giugno 2008, n. 214, in *cortecostituzionale.it*.

⁸² Corte Cost., 5 marzo 2009, n. 61, in *cortecostituzionale.it*.

⁸³ Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in *cortecostituzionale.it*.

⁸⁴ In tema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni e l'esercizio delle funzioni amministrative di pianificazione, v. anche le sentenze n. 180 e n. 437 del 2008.

Da un lato, la tutela ambientale – di competenza dello Stato – si riferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale «primario ed assoluto», che richiede un «elevato livello di tutela», come tale, non derogabile da altre discipline di settore.

Dall'altro, le Regioni devono osservare la normativa statale di tutela dell'ambiente per raggiungere i fini propri delle loro competenze.

La giurisprudenza sul «riparto delle competenze» ha influenzato nettamente sulle molteplici sentenze che la Corte Costituzionale ha emesso nel luglio 2009, con riferimento ai ricorsi proposti da alcune Regioni avverso il decreto legislativo n. 152 del 2006, recante le «norme in materia ambientale».

In dettaglio, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha rilevato in più occasioni – le linee essenziali di evincono dal § 4 della sentenza n. 228/2009 – che la materia «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo 'oggettivo', riferito ad un bene 'ambiente' (cfr. sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 12 del 2009, n.

225 del 2009), e 'finalistico', perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30, n. 220 del 2009).

Sullo stesso bene dell'ambiente «concorrono diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline» (così, anche le sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009).

Da un lato, sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61/2009) e dall'altro, «competete 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 (sentenza n. 225/2009)».

Può, quindi, sostenersi che la competenza dello Stato, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce 'limite' all'esercizio delle competenze regionali.

È peraltro necessario specificare che «se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente (sentenza n. 225/2009)».

Collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo.

È da evidenziare, in ogni caso, che «le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto l'ambiente e la salute, e che la

fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali (sentenza n. 225/2009)».

Tale possibilità è, comunque, esclusa nei casi in cui «la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto (sentenza n. 225/2009)».

I più recenti orientamenti della Corte Costituzionale hanno semplificato la lettura dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Per verificare se una determinata disposizione rientri nella competenza statale o regionale, si deve accertare come in materia vi sia un «concorso di competenze»⁸⁵ e non un loro «intreccio», visto

⁸⁵ P. MADDALENA., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 3, 307 ss.

che ogni competenza individuata dall'art. 117 mantiene la sua identità e persegue propri scopi.

La competenza esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente persegue lo scopo della conservazione ambientale.

Le competenze della Regione perseguono i fini di 'fruizione' dell'ambiente, nell'ambito dei limiti invalicabili posti dallo Stato per conservare l'ambiente stesso.

CAPITOLO IV

LA DIRETTIVA 2004/35/CE

4.1 L'evoluzione della materia comunitaria in tema di ambiente

Una prima disciplina sulla responsabilità ambientale comunitaria, in tema di prevenzione e ristoro del danno all'ambiente, è stata dettata dalla Direttiva 2004/35/CE (21 aprile 2004)⁸⁶.

La direttiva, fondata sul principio del *'chi inquina paga'*⁸⁷, ha lo scopo di definire un 'unico' orientamento tra gli Stati – che hanno regolato questa materia in modo eterogeneo – e di costituire una comune

⁸⁶ L'evoluzione del concetto di responsabilità per danno ambientale, a livello europeo, fino alla direttiva comunitaria 2004/35/CE è stata graduale: *a)* Il Libro Verde sul risarcimento per danni all'ambiente del 14 Maggio 1993, con cui la Comunità analizza l'utilità della responsabilità civile come mezzo idoneo per imputare la responsabilità per costi inerenti il risanamento ambientale, per imporre modelli di comportamento e per obbligare coloro che causano l'inquinamento a sostenere i costi del danno consequenziale; *b)* La Convenzione di Lugano del Consiglio d'Europa del 21 Giugno 1993, con cui si prospetta un modello di legge in tema di responsabilità civile che, con ratifica degli Stati, sarebbe entrato in vigore negli ordinamenti interni; *c)* Il Libro Bianco del 9 febbraio 2000; con tale libro sulla responsabilità ambientale, la Commissione detta un regime più ampio, tale da comprendere sia i danni tradizionali sia quelli ambientali.

⁸⁷ Principio inserito nell'art. 174 del Trattato CE, come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione.

disciplina per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società.

In essa, viene dichiarato un comune criterio d'imputazione della responsabilità, di tipo oggettivo, in relazione all'esercizio di attività pericolose per l'ambiente e per la salute umana⁸⁸.

La direttiva in particolare:

- definisce il 'danno' come «mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente»⁸⁹;
- si applica sia «[...] al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività [...]», sia «[...] al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette

⁸⁸ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, in *Amministrazione In Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), § 2, *passim*.

⁸⁹ Art. 2, comma 2, della direttiva comunitaria 2004/35/CE.

attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore

[...]»⁹⁰;

- legittima le autorità competenti a promuovere l'azione, le quali hanno l'ulteriore compito di individuare l'operatore che ha causato il danno, valutare la gravità dello stesso e determinare le misure di riparazione;
- pone a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente⁹¹, intendendosi per «operatore» (articolo 1, comma 6): «qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima»;

⁹⁰ Art. 3 della direttiva comunitaria 2004/35/CE.

⁹¹ Art. 8 della direttiva comunitaria 2004/35/CE.

- codifica il concetto delle «azioni di prevenzione» e delle «azioni di riparazione», prevedendo l'obbligo da parte dell'operatore di adottarle qualora ne ricorrano le circostanze⁹²;
- preferisce il ripristino rispetto al risarcimento pecuniario, individuando esatti criteri di quantificazione del danno all'ambiente;
- non trova applicazione nel caso di danno prodottosi a seguito di una emissione, evento o incidente verificatosi prima del 30 Aprile 2007 o al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'evento che lo ha causato.

4.2 Le azioni comunitarie in materia ambientale

Il testo originario del Trattato di Roma del 1957 non indicava l'ambiente tra le materie di competenza comunitaria: il disegno originario dei fondatori delle Comunità Europee era la 'creazione' di un mercato comune, con la necessità di garantire la libera

⁹² Artt. 5 e 6 della direttiva comunitaria 2004/35/CE.

concorrenza e la libera circolazione delle merci, nonché, gradualmente, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali.

Le prime direttive in tema di ambiente si erano fondate sull'originario art. 100 del Trattato di Roma⁹³.

Le diverse normative comunitarie del settore hanno dato attuazione ai programmi comunitari di azione in materia ambientale, approvati dal Consiglio dei Ministri a partire dal 1973⁹⁴.

Particolarmente significativi risultano il primo e il terzo programma d'azione comunitario.

Il primo programma d'azione, nel 1973, precisava che, «ai sensi dell'art. 2 del Trattato che la istituisce, la Comunità Europea ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività

⁹³ Cfr. le due sentenze del 18 marzo 1980, in C. 22/79 e C. 97/79, nelle quali la Corte di Giustizia osservò che le direttive CEE in materia di ambiente si erano legittimamente basate sull'art. 100 del Trattato.

⁹⁴ Il primo programma è stato approvato il 22 novembre 1973, pubblicato sulla GUCE n. 112 del 20 dicembre 1973; il secondo è stato approvato nel maggio 1977, pubblicato sulla GUCE n. 139 del 13 giugno 1977; il terzo programma è stato approvato il 7 febbraio 1983, pubblicato sulla GUCE n. 46 del 17 febbraio 1983; il quarto programma è stato approvato nell'ottobre 1987, pubblicato nella GUCE n. 328 del 7 dicembre 1987; il quinto programma è stato pubblicato nella GUCE n. 138 del 17 maggio 1993; infine, il sesto programma approvato e pubblicato per gli anni 2001-2010.

economiche nell'insieme della Comunità e una espansione continua ed equilibrata», che «non si può più concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente»⁹⁵.

Nel 1983, il terzo programma aveva evidenziato l'esigenza di pianificare una politica ambientale comunitaria, per «evitare che gli Stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche nella comunità», anche perché «una politica ambientale comunitaria può contribuire ad una utilizzazione quanto più parsimoniosa possibile delle risorse naturali e alla diminuzione della disoccupazione».

⁹⁵ Il principio «chi inquina paga», concernente i danni individuali e quelli collettivi, fu affermato dalla Raccomandazione 75/436 Euratom, CECA, CEE del 3 marzo 1975, ai punti 2 e 3.

L'Atto Unico Europeo, modificativo del Trattato di Roma, nel febbraio 1986⁹⁶ (in sede di redazione) ha introdotto un titolo VII, autonomo e indirizzato alla materia ambientale, contenente gli articoli 130R, 130S e 130T⁹⁷.

I principi-cardine dell'art. 191 e, tuttora di rilievo, si riferiscono a quelli già indicati nei primi tre «programmi di azione comunitaria in materia ambientale», e cioè quelli: di precauzione e dell'azione preventiva; della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente; della responsabilità in base alla regola «chi inquina paga»⁹⁸.

L'art. 174 (ex art 130R) introduceva altri principi, specificando che «l'azione comunitaria in materia ambientale si debba ispirare al

⁹⁶ L'Atto Unico Europeo è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 dicembre 1986, n. 909.

⁹⁷ Gli artt. 130R, 130S e 130T, dapprima, sono divenuti col Trattato di Amsterdam gli articoli 174, 175 e 176 e, dopo, trasfusi negli articoli 191, 192 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, approvato col Trattato di Lisbona.

⁹⁸ Come rilevato nel terzo programma di azione, «l'addebito dei costi destinati alla protezione dell'ambiente a chi inquina incita quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività e a ricercare prodotti o tecnologie meno inquinanti».

Per l'art. 191 del Tfu, «La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici».

principio di sussidiarietà secondo cui la comunità si attiva solo se il livello di protezione garantito dagli Stati membri è inferiore a quello che la comunità è in grado di garantire».

L'art. 175 (ex 130S) regolava i criteri e le procedure da seguire per l'emanazione degli atti comunitari in materia, mentre l'art. 176 (ex 130T) stabiliva che «gli Stati membri possono mantenere e prendere provvedimenti [...] per una protezione ambientale ancora maggiore».

Vanno, poi, evidenziate altre due disposizioni dell'Atto Unico:

- l'inserimento dell'art. 100A⁹⁹ nel Trattato di Roma, secondo cui la Commissione, in sede di formulazione di (sue) proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori, deve assumere quale riferimento «un livello di protezione elevato»;
- la modifica dell'art. 2 del Trattato di Roma, con l'espressa previsione di «una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente».

⁹⁹ L'art. 100A, divenuto l'art. 95 in base al Trattato di Amsterdam, poi trasfuso nell'art. 114 del Tfu.

In questo modo, L'Europa comunitaria perdeva la caratteristica di «Europa dei Mercanti»¹⁰⁰: l'ampliamento delle politiche europee in tema di ambiente, aveva modificato decisamente la vocazione della Comunità, avviando quel processo che ha sempre più completato l'integrazione comunitaria e che ha condotto dapprima al Trattato di Maastricht e, dopo, a quello di Lisbona.

Il Consiglio, in esecuzione dell'Atto Unico, ha approvato il quarto programma di azione in materia ambientale, che, a sua volta, per gli anni 1987-1992, ha individuato determinate finalità, considerate prioritarie:

- a) la prevenzione dell'inquinamento da condurre con la lotta alle varie forme di inquinamento;
- b) il miglioramento della gestione delle risorse;

¹⁰⁰ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990, 92 ss.

- c) lo sviluppo di «strumenti economici efficaci», basati sia su normative più restrittive, sia su un'ottimizzazione dell'uso delle risorse, incentivata da aiuti statali o disincentivata da tasse;
- d) l'affermazione del diritto d'accesso all'informazione in materia ambientale.

Il Trattato di Maastricht – sottoscritto il 7 febbraio 1992 e ratificato con la legge 3 novembre 1992, n. 454 – non ha introdotto norme dirette alla tutela dell'ambiente, ma, a sua volta, ha modificato l'art. 3 del Trattato di Roma, facendo assumere alla Comunità una formale assunzione di responsabilità per una politica nel settore dell'ambiente.

Lo stesso Trattato ha modificato l'art. 130S sul «procedimento decisionale in materia ambientale», introducendo la «procedura di codecisione», mediante la quale il Parlamento Europeo è divenuto contitolare del relativo potere normativo, ponendo (anche sostanzialmente) il veto alla approvazione del testo.

A sua volta, il Trattato di Amsterdam¹⁰¹ ha assunto un precipuo compito propulsivo di una maggiore politica ambientale-comunitaria ed ha, altresì, elevato al rango di principio generale quello della necessaria integrazione della politica ambientale con le altre politiche della Comunità, modificando l'art. 3C (divenuto l'art. 6) del Trattato e stabilendo che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nella attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Vanno, ancora, evidenziate le linee-guida della politica comunitaria per il decennio 2001-2010, determinate dal sesto programma di azione che ha individuato quattro settori prioritari: il cambiamento climatico, la natura e la biodiversità, l'ambiente e la salute, le risorse naturali e la gestione dei rifiuti.

¹⁰¹ Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, ratificato con legge 16 giugno 1998, n. 209, è entrato in vigore il 1 maggio 1998.

In questi ambiti di intervento, il programma ha introdotto altri strumenti di azione:

- a) la disciplina normativa dei singoli settori che indica la «lotta contro il crimine ambientale» e il «miglioramento degli standard ispettivi ambientali»;
- b) per rendere partecipi i cittadini e modificarne i comportamenti, sono individuate alcune finalità, tra cui quelle della stretta cooperazione tra consumatori e produttori e della sensibilizzazione delle coscienze per un uso del territorio più coerente con le esigenze dell'ambiente.

Dalla sequenza delle varie fasi dell'elaborazione dei principi comunitari, si evidenzia come la politica ambientale comunitaria si sia sviluppata tanto sui principi basati sul Trattato quanto sui programmi comunitari di azione¹⁰², che spesso hanno avuto un significativo rilievo al fine di elaborare delle disposizioni inserite nel

¹⁰² B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 96.

Trattato e che hanno condotto ad un'attenta articolazione della direttiva comunitaria 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale sotto il profilo preventivo e risarcitorio¹⁰³.

4.3 I principi del diritto comunitario

Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006, vi erano tre differenti normative nazionali sul danno ambientale, tutte contraddistinte dalla sussistenza della giurisdizione ordinaria e dall'applicazione delle disposizioni processuali contenute nell'art. 18 della legge n. 349 del 1986:

- a) la normativa generale *ex art. 18*, secondo cui il danno ambientale era risarcibile in caso di dolo o colpa dell'autore del danno, con l'onere dell'attore di provare il danno cagionato dal responsabile;
- b) la normativa speciale sulla bonifica dei siti inquinati, *ex art. 17* del decreto legislativo n. 22 del 1997, sulla sussistenza della

¹⁰³ M. ALBERTON, *La valutazione e la riparazione del danno ambientale nell'esperienza dell'Unione europea e degli Stati Uniti: problemi, soluzioni, prospettive a confronto*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 967 ss.

responsabilità oggettiva per la bonifica, salvo il risarcimento del danno cagionato ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986;

- c) la normativa speciale sul danno ambientale idrico, *ex* art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 1999, sulla risarcibilità nel caso di sussistenza di dolo o colpa da parte dell'autore del danno, in base al principio della commisurazione corrispondente alla somma da pagare come sanzione per l'illecito amministrativo o penale, salva la possibilità per l'attore di provare la sussistenza di un maggior danno.

Questa normativa è stata sostituita con le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006, di recepimento della direttiva 2004/35/CE.

Tale direttiva, sulla responsabilità ambientale e sul danno ambientale, rappresenta il risultato di un percorso lungo e faticoso, cominciato già nei primi anni Ottanta, quando la Commissione Europea propose una direttiva sulla sorveglianza e sul controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi.

Nel 2000, fu elaborato il c.d. Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, sulla base del quale la Commissione Europea ha articolato nel 2002 la sua proposta¹⁰⁴.

Infatti, la direttiva 2004/35/CE costituisce una normativa-quadro in materia di responsabilità ambientale¹⁰⁵.

Dal punto di vista temporale, per l'art. 17 la direttiva non si applica ai danni prodotti da una emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della scadenza del suo termine di recepimento, né a quelli causati dopo tale data, se derivanti da una specifica attività posta in essere e terminata prima della medesima data¹⁰⁶.

La direttiva ha, così, considerato i principi stabiliti dal Trattato, e propriamente quelli introdotti in tema di ambiente con l'Atto Unico Europeo.

¹⁰⁴ U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2003, 137.

¹⁰⁵ M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 605 ss.; B. POZZO, *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 1 ss..

¹⁰⁶ Corte di Giustizia CE, 9 marzo 2010, in C. 378/08, in *europa.eu.it*.

Nella sua descrizione, la direttiva non ha collegato la complessiva disciplina sul danno ambientale (e sulle conseguenti misure di prevenzione e di riparazione) ai principi generali sulla responsabilità civile.

Essa ha imposto la regolamentazione di istituti, tali da coinvolgere e rendere responsabili le autorità amministrative, che con i loro atti possono adottare le misure nei confronti dei responsabili, oppure possono adottare direttamente le iniziative per la prevenzione o il ristoro del danno, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile per le spese sostenute.

Sotto l'aspetto sostanziale, la direttiva 2004/35/CE accoglie più disposizioni sulla definizione di danno ambientale, sull'ambito della sua applicazione e sulle misure consentite nei casi in cui il danno non si sia ancora verificato, ovvero si sia verificato.

L'art. 2 si è riferito al danno ambientale come quello *«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», ed ha determinato l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva, rivolgendosi all'«operatore», cioè a «qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento di tale attività».

La direttiva ha posto, poi, importanza alla «soglia del pregiudizio ambientale giuridicamente rilevante», dato che i «significativi effetti negativi» non equivalgono a qualsiasi alterazione ambientale, come al contrario stabilito *ex art.* 18 della legge n. 349 del 1986.

Inoltre, la direttiva ha chiarito agli artt. 3 e 4 i c.d. «criteri di imputazione della responsabilità».

L'art. 3 ha previsto un criterio tendenzialmente oggettivo per l'operatore che ponga in essere una delle attività esplicitamente

elencate nell'Allegato III della direttiva, siccome considerata pericolosa sul piano ambientale.

Per queste attività, però, sono state previste 'esimenti' nei casi di danno cagionato da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, ovvero di conflitto armato, guerra civile o insurrezione e quando l'operatore possa provare che il danno sia stato *«causato da un terzo»*, ovvero si sia verificato *«nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza»*, o sia stato *«conseguenza dell'osservanza di un ordine o di una istruzione impartiti da una autorità pubblica»*.

La stessa direttiva ha previsto all'art. 5 le *«azioni di prevenzione»*, qualora il *«danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi»*, prevedendo determinati obblighi di informazione e di prevenzione a carico dell'operatore, nonché incisivi poteri dell'autorità pubblica, che può anche *«adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie»*, con costi a carico dell'operatore.

L'art. 6 ha previsto le «*misure di riparazione del danno ambientale*», «*quando si è verificato un danno ambientale*», con specifici obblighi di attivazione dell'operatore e poteri della autorità pubblica sia per la scelta della misura di riparazione più appropriata, sia per evitare che l'operatore debba affrontare domande risarcitorie o costi di riparazione sproporzionati.

CAPITOLO V

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 152/2006 (C.D. TESTO UNICO AMBIENTALE)

5.1 Il primo recepimento della direttiva 2004/35/CE

Il primo recepimento¹⁰⁷, parziale, della direttiva 2004/35/CE ha luogo con la Legge n. 266 del 23/12/2005, in cui i commi, dal 432 al 450 dell'art. 1, sono dedicati alla salvaguardia dell'ambiente.

Ma è con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ('Norme in materia ambientale')¹⁰⁸, denominato '*Codice dell'ambiente*' o '*Testo Unico Ambientale*' (T.U.A.) che si ha una vera riforma della normativa in tema paesaggistico/ambientale: tale provvedimento rende operativa la legge 15 dicembre 2004, n. 308¹⁰⁹, recante la delega al Governo per «il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale».

¹⁰⁷ Cfr., Corte di Giustizia CE, sez. VI, 22 dicembre 2008, in C. 549/07, in *europa.eu.it*.

¹⁰⁸ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 – Supplemento Ordinario n. 96

¹⁰⁹ Per un commento, v. F. GIAMPIETRO, *Testi unici ambientali: i criteri direttivi specifici (?) della legge-delega n. 308/2004*, in *www.giuristiambientali.it*.

Fra le materie vi è, anche, la nuova disciplina con riferimento alla tutela risarcitoria contro i danni cagionati all'ambiente (art. 1, comma, lett. e).

Nel dettaglio, alla nuova disciplina in tema di responsabilità civile per danno ambientale è dedicata la Parte VI del d.lgs. n. 152 del 2006 (artt. 299-318), che si divide in tre titoli¹¹⁰.

Il titolo I (artt. da 299 a 303), rubricato «ambito di applicazione», individua gli ambiti applicativi – sia soggettivo sia oggettivo – della normativa in tema di danno ambientale.

Il titolo II (artt. da 304 a 310), rubricato «prevenzione e ripristino ambientale», regola gli obblighi dell'operatore e i poteri del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, con riguardo ai temi della prevenzione e del ripristino ambientale.

¹¹⁰ Per un ampio commento sul D.Lgs. n. 152/2006, cfr. A. SCARCELLA, *La normativa ambientale*, in AA.VV., *Manuale Ambiente 2014*, Milano, 2014, 82 ss.

Il titolo III (artt. da 311 a 318), rubricato «risarcimento del danno ambientale» disciplina il risarcimento in forma specifica e per equivalente patrimoniale.

Infine, la Parte VI conclude con l'art 318, recante le «norme transitorie e finali».

Il d.lgs. n. 152 del 2006 abroga l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 (salvo il comma 5) che, sin d'ora, aveva rappresentato il principio della tutela risarcitoria del danno ambientale¹¹¹.

La definizione di danno ambientale (art. 300) viene riformata rispetto a quella contenuta nell'art. 18.

Quest'ultimo qualifica il danno ambientale 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»*, mentre, il testo unico definisce questo illecito come *«qualsiasi deterioramento*

¹¹¹ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 3, *passim*.

significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

Tale norma si riferisce alla nozione di diritto comunitario in tema di danno ambientale, puntualizzando che rappresenta danno ambientale il deterioramento, rispetto alle condizioni originarie, causato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, al terreno, mediante ogni contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi – pure indiretti – sulla salute umana¹¹².

Dal nuovo quadro normativo, emerge la volontà di accentrare, in capo allo Stato, le competenze in materia di risarcimento per danno ambientale.

¹¹² M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 3, *passim*.

L'unico soggetto, ora legittimato, a proporre l'azione è lo Stato attraverso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 299, comma 1)¹¹³.

L'art. 299 identifica, nel Ministero citato, «l'autorità pubblica» titolare dei poteri in materia e, ai commi 2 e 3, dispone che *«l'azione ministeriale si svolge normalmente in collaborazione con le Regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo»*, nonché nel rispetto *«della normativa comunitaria, delle competenze delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, in applicazione dei principi costituzionale di sussidiarietà e leale collaborazione»* (art. 299, comma 2)¹¹⁴.

Nello specifico, l'art. 309 riconosce la possibilità alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti locali – nonché alle persone fisiche e giuridiche, che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che in ogni caso vantino un interesse che legittima la partecipazione al procedimento – a *«presentare denunce e osservazioni,*

¹¹³ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 3, *passim*.

¹¹⁴ L. PRATI, *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2007, *passim*.

corredate da documenti e informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente».

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è, dunque, autorità competente ad esercitare le funzioni ed i compiti di competenza dello Stato in tema di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente, attraverso la Direzione Generale per il danno all'ambiente e gli altri uffici ministeriali¹¹⁵.

5.2 D.lgs. n. 152/2006: la tutela preventiva

Il Decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede due principi basilari, atti ad impedire il verificarsi di fatti lesivi dell'ambiente: a) il principio di precauzione¹¹⁶, ex art. 301, ed il principio di prevenzione previsto dall'art. 304.

Il concetto di prevenzione del danno ambientale prescrive determinate misure anche in caso di pericolo imminente di danno

¹¹⁵ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 3, *passim*.

¹¹⁶ Sul principio di precauzione v. anche Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, in *Giur. it.*, 2003, 1030; TAR Lombardia, Brescia, 11 aprile 2005, n. 304, in *AmbienteDiritto.it.*; TAR., Campania, sez. V, 2 dicembre 2013, n. 5469, in *Mass. Repertorio Lex 24*.

ambientale, obbligando l'operatore (art. 302 T.U.A.) ad adottare tutte le misure di prevenzione del caso.

Infatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 304 del Testo unico: *«Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza».*

Ed il comma 2 dell'art. 304 statuisce che: *«L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l'operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma*

1. Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo».

Misura nuova introdotta dal T.U.A., è la «capacità sanzionatoria» concessa al Ministero dell'Ambiente, attraverso i propri organi, di corrispondere sanzioni all'operatore qualora questi ponga in essere, in ritardo, sia le misure preventive dovute sia le misure – sempre preventive – imposte dalle autorità adite.

Oltre a questa prerogativa, al Ministro è concesso il diritto di rivalsa, da attuare nel termine di cinque anni dal pagamento effettuato verso l'operatore che ha causato il pericolo di inquinamento da sanare¹¹⁷.

¹¹⁷ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 4, *passim*.

5.3 Il ripristino dello stato dei luoghi

Nel caso di verifica di un evento dannoso, l'art. 305 stabilisce la sussistenza degli obblighi dell'operatore e dei poteri del Ministro, sussistenti già nel caso di minaccia imminente del danno ambientale, e statuisce che l'operatore, «*senza indugio*», e comunque non oltre trenta giorni, deve proporre al Ministro le misure per il ripristino ambientale, nel rispetto delle previsioni tecniche di cui all'allegato 3 alla Parte Sesta del codice¹¹⁸.

Salvo i casi di «*motivata, estrema urgenza*», prima di provvedere il Ministro invita gli interessati, danneggianti e danneggiati, a presentare le loro osservazioni entro dieci giorni (art. 306).

L'art. 306 prevede che l'operatore individui un piano di ripristino che deve essere approvato dal Ministero dell'Ambiente.

¹¹⁸ Sul ripristino dello stato dei luoghi v. anche Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2007, n. 3191, in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1109, in *Mass. Repertorio Lex 24*.

Nei commi 2 e seguenti dell'articolo citato sono previste le possibili misure di ripristino ambientale, sempre da concordare tra operatore ed ente adito.

In caso di costi, le attività di prevenzione e ripristino sono a carico esclusivo dell'operatore come stabilito *ex art.* 308.

Quest'ultimo dispone tipologie di recupero delle spese per il danno arrecato, che il Ministro dell'Ambiente può utilizzare nei confronti dell'operatore, ossia garanzie reali o fidejussioni bancarie¹¹⁹.

Il successivo comma 4 ipotizza una sorta di esclusione della responsabilità oggettiva dell'operatore, se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee o è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatoria impartiti da autorità pubblica,

¹¹⁹ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 4, *passim*.

diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore.

A sua volta, l'operatore «non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da:

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

scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività».

Il concetto, pertanto, è quello che l'operatore è responsabile dell'evento, solo qualora venga dimostrata la presenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa), lasciando impregiudicate altre forme di responsabilità.

5.4 D.lgs. n. 152/2006: il risarcimento del danno all'ambiente

Il nuovo Testo Unico, rappresenta una vera e propria 'rivoluzione' in materia risarcitoria, rispetto al consolidato sistema precedente.

Lo Stato può agire con nuove procedure, ordinanze esecutorie, riscossioni attraverso ruoli esattoriali, come avviene nell'ambito delle procedure fiscali.

Il Testo Unico dell'Ambiente prevede due forme di risarcimento del danno¹²⁰:

- a) il risarcimento in forma specifica;

¹²⁰ Sulla tutela risarcitoria v. anche TAR Liguria, Genova, sez. II, 29 luglio 2013, n. 1114, in *Mass. Repertorio Lex* 24

b) il risarcimento per equivalente patrimoniale.

Le due tipologie risarcitorie sono previste dall'art. 311, in cui (al comma 1) è disposto che: *«Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale. Per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto».*

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

Competente ad esercitare l'azione risarcitoria è (testualmente) lo Stato, nella persona del Ministro dell'Ambiente.

La disposizione individua il comportamento del soggetto agente idoneo ad integrare un illecito ambientale.

La riforma, in tema di risarcimento, si articola come segue.

È rappresentata, *in primis*, l'azione civile da esercitarsi in sede penale o nella sua sede naturale.

In via alternativa (non giudiziale) è, invece, l'introduzione di un procedimento amministrativo da ricondurre all'alveo della c.d.

«*autotutela amministrativa*»¹²¹.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha, quindi, due possibilità per procedere al 'recupero' del danno ambientale:

- a) può agire in sede giudiziaria;
- b) può procedere al recupero in via amministrativa con la procedura dell'ordinanza-ingiunzione regolata dal Testo Unico dell'Ambiente.

Precisamente, l'art. 312 regola l'istruttoria per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale, che si svolge ai sensi della legge

¹²¹ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 3, *passim*.

241/1990, e nel contesto della quale: *«Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, può delegare il Prefetto competente per territorio ad 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».*

Nello stesso articolo, il legislatore disciplina i casi e le modalità di accesso della amministrazione al sito interessato dal fatto dannoso, prevedendo competenze analoghe a quelle dell'Autorità Giudiziaria.

L'art. 313 riguarda l'«ordinanza»¹²²:

«1. Qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'articolo 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente

¹²² Su una definizione dell'ordinanza, cfr. F. BENEDETTI, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5, 2006, 467.

decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

2. Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario.

3. Con riguardo al risarcimento del danno in forma specifica, l'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo

l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili.

4. L'ordinanza è adottata nel termine perentorio di centottanta giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti di cui al comma 3 dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto, salvo quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e spese del trasgressore. In tal caso i medesimi termini decorrono dalla sospensione ingiustificata dei lavori di ripristino oppure dalla loro conclusione in caso di incompleta riparazione del danno. Alle attestazioni concernenti la sospensione dei lavori e la loro incompletezza provvede il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio con apposito atto di accertamento.

5. Nei termini previsti dai commi 1 e 3 dell'articolo 2947 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può adottare ulteriori provvedimenti nei confronti di trasgressori successivamente individuati.

6. *Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.*

7. *Nel caso di intervenuto risarcimento del danno, sono esclusi, a seguito di azione concorrente da parte di autorità diversa dal Ministro dell'ambiente e della tutela territorio, nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato. 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».*

L'Art. 314 individua il «contenuto dell'ordinanza»:

«1. L'ordinanza contiene 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.

2. L'ordinanza fissa un termine, anche concordato con il trasgressore in applicazione dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per il ripristino dello stato dei luoghi a sue spese, comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni, salvo ulteriore proroga da definire in considerazione dell'entità dei lavori necessari.

3. 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 ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata.

Se sia stata erogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno di cui al presente articolo, il ragguglio fra la stessa e la somma da addebitare a

titolo di risarcimento del danno ha luogo calcolando quattrocento euro per ciascun giorno di pena detentiva.

4. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato la sentenza o il provvedimento trasmette copia degli stessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio entro cinque giorni dalla loro pubblicazione.

5. Le regioni, le province autonome e gli altri enti territoriali, al fine del risarcimento del danno ambientale, comunicano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio le sanzioni amministrative, entro dieci giorni dall'avvenuta irrogazione.

6. Le ordinanze ministeriali di cui agli articoli 304, comma 3, e 313 indicano i mezzi di ricorso ed i relativi termini».

Nel Testo Unico dell'Ambiente, si cerca di dare una risposta al problema della monetizzazione del danno ambientale e della sua

difficile quantificazione, effettuata in base al nocumento arrecato alla situazione ambientale e al costo per il ripristino¹²³.

Ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. n.152 del 2006, pure i soggetti di cui all'art. 309, comma 1¹²⁴ *«sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, 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 inadempiamento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 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.*

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, il ricorso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, può essere preceduto da una opposizione depositata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio o inviata presso la sua sede a mezzo di posta raccomandata con avviso di ricevimento entro trenta giorni

¹²³ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 4, *passim*.

¹²⁴ ovvero 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 alla partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino.

dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto. In caso di inerzia del Ministro, analoga opposizione può essere proposta entro il suddetto termine decorrente dalla scadenza del trentesimo giorno successivo all'effettuato deposito dell'opposizione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

3. Se sia stata presentata l'opposizione e non ancora il ricorso al giudice amministrativo, quest'ultimo è proponibile entro il termine di sessanta giorni decorrenti dal ricevimento della decisione di rigetto dell'opposizione oppure dal trentunesimo giorno successivo alla presentazione dell'opposizione se il Ministro non si sia pronunciato.

4. Resta ferma la facoltà dell'interessato di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto o provvedimento che si ritenga illegittimo e lesivo».

L'art. 317 (comma 5) regola la destinazione delle somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale.

I casi in cui non trovano applicazione le norme sul danno ambientale, sia per la prevenzione ed il ripristino sia per il risarcimento, sono indicati nell'articolo 303 del Testo Unico: «1. *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;

i) non si applica 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».

Il Testo Unico dell'Ambiente ha avuto alcune modifiche.

La prima varata nel 2006 (d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284)¹²⁵, la seconda nel 2008 (d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4)¹²⁶.

¹²⁵ v. Gazz. Uff. 24 novembre 2006, n. 274.

Le modifiche riguardano i settori dei rifiuti, delle bonifiche, delle acque di scarico e della VIA-VAS-AIA, prevedendo anche più scadenze per progetti, già autorizzati, di utilizzo terre e rocce da scavo, iscrizioni all'Albo, riforme agli statuti dei consorzi che si occupano di imballaggi e attività di recupero di rottami ferrosi e non¹²⁷.

Il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208¹²⁸ interviene, poi, con significative regole in tema di danno ambientale: l'art. 2 disciplina una forma di risoluzione stragiudiziale del contenzioso, riguardo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate ed al risarcimento del danno ambientale.

In particolar modo, il comma 1 stabilisce che: *«Nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, al fine della stipula di una o più transazioni*

¹²⁶ v. Gazz. Uff. 29 gennaio 2008, n. 24, S.O.

¹²⁷ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 4, *passim*.

¹²⁸ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 27 febbraio 2009, n. 13.

globali, con una o più imprese, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale di cui agli articoli 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e 300 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentita la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS) di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, predisporre uno schema di contratto, che viene comunicato a regioni, province e comuni e reso noto alle associazioni ed ai privati interessati mediante idonee forme di pubblicità nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo».

I commi 3 e 4 prevedono che:

«3. Previa assunzione, sullo schema di transazione, del parere dell'Avvocatura generale dello Stato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge, nei successivi trenta giorni, una conferenza di servizi decisoria, fra i

soggetti pubblici aventi titolo, per acquisire e comporre gli interessi di cui ciascuno risulti portatore, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto applicabile. Le determinazioni assunte all'esito della conferenza sostituiscono a tutti gli effetti ogni atto decisorio comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.

4. Acquisite le determinazioni di cui al comma 3, lo schema di contratto di transazione, sottoscritto per accettazione dalla impresa obbligata, è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei Ministri, sulla proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

La stipula di tale contratto transattivo, non novativo, conforme allo schema autorizzato ai sensi del comma 4, «*comporta abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale, ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, o della*

Parte VI del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali, per i fatti oggetto della transazione. Sono fatti salvi gli accordi già stipulati o di cui sia comunque in corso, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, il procedimento per la definizione transattiva della lite pendente».

Il comma 6 stabilisce che «Nel caso di inadempimento, anche parziale, da parte dei soggetti privati delle obbligazioni dagli stessi assunte in sede di transazione, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni, può dichiarare risolto il contratto di transazione. In tal caso, le somme eventualmente già corrisposte dai suddetti soggetti privati sono trattenute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in acconto dei maggiori importi definitivamente dovuti per i titoli di cui al comma 1.»

I proventi derivanti dalle transazioni secondo quanto statuito dal comma 7 «sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati

allo stato di previsione del Ministero per le finalità individuate dal Ministro stesso».

Il comma 8, infine, si esprime con un novità: *«all'avvio delle procedure di cui alla Parte VI del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, provvede il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare se il danno ambientale è quantificabile in un ammontare uguale o superiore a dieci milioni di euro, ovvero i titolari dei competenti uffici dirigenziali generali se l'ammontare del danno ambientale è inferiore».*

5.5 Il danno ambientale e il decreto 'salva infrazioni' (D.L. n. 135/2009, convertito in L. n. 166/2009)

Fra i rilevanti interventi legislativi in materia ambientale, contenuti nel decreto legge 25 settembre 2009 n. 135 (convertito in L. 2009/166 e recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia delle comunità Europee»), si evidenzia specialmente quello relativo alla disciplina sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (contenuta nella Parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006),

che, giusta la procedura di infrazione n. 2007/4679, ha spinto il Legislatore italiano ad *«un ulteriore adeguamento a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato II alla direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004»*, relativo ai criteri da adottare per la riparazione del danno ambientale.

Si illustrano, di seguito, le modifiche alla Parte VI del d.lgs. n. 152 del 2006.

In tema di riparazione ed azione risarcitoria, il nuovo comma 2 dell'articolo 311 ora recita: *«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 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. 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 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».

La nuova norma specifica che l'obbligazione risarcitoria riguarda il concreto pristino delle *status quo ante* rispetto alla lesione e, in mancanza, l'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa, nonché, di residuo, il ristoro per equivalente patrimoniale¹²⁹.

¹²⁹ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 5, *passim*.

Circa i criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, il novellato comma 3 dell'articolo 311 stabilisce: *«Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (1127) provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (1128) provvede con le procedure di cui al titolo III della parte sesta del presente decreto. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare 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 II alla direttiva 2004/35/CE, i criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, 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 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. Il presente comma si applica anche nei giudizi di cui ai commi 1 e 2.» .

Si chiarisce, altresì, che la parte sesta del presente decreto 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; i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'articolo 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, in luogo delle previsioni dei commi 6, 7 e 8 del citato articolo 18, o ai sensi del titolo IX del libro IV del codice civile o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale, con esclusione delle pronunce passate in giudicato; ai predetti giudizi*

trova, inoltre, applicazione la previsione dell'articolo 315 del presente decreto» (novellato art. 303 lett. f).

In materia di fondi, viene novellato anche il comma 5 dell'articolo 317 «Riscossione dei crediti e fondo di rotazione», che ora recita: *«Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale disciplinato dalla parte sesta del presente decreto, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle seguenti finalità».*

Per tali somme, rispetto a quanto avviene per quelle di cui al comma 5 dell'articolo 317 del Codice vecchio testo, oltre alla

sottrazione al Ministero dell'ambiente, non c'è più alcun vincolo al loro utilizzo¹³⁰.

¹³⁰ M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, cit., § 5, *passim*; P. FIMIANI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo la "legge salva infrazioni"*, in *Edizione ambiente* n. 170/2010, *passim*; L. PRATI, *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile*, in B. Pozzo (a cura di), *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 2002, *passim*.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTON M., *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 605 ss.

ALBERTON M., *La valutazione e la riparazione del danno ambientale nell'esperienza dell'Unione europea e degli Stati Uniti: problemi, soluzioni, prospettive a confronto*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 967 ss.

ANASTASI A., *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, I, Milano, 1978, 3 ss.

BARDUSCO A., *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Sanità pubbl.*, 1992, *passim*.

BENEDETTI F., *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5, 2006, 467.

BIGLIAZZI GERI L., *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 685 ss.

BONFANTE P., *Istituzioni di diritto romano*, Torino, 1957, 321 ss.

BOSELDMANN K., *The Principle of Sustainability: transforming Law and Governance*, Nuova Zelanda, 2008, *passim*.

BURDESE A., *Tutela privatistica dell'ambiente e il diritto romano*, in *Riv. dir. civ.*, XXXV, 1989, 505 ss.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990, 92 ss.

CARDONE D., *La tutela della salute e diritto a vivere in un ambiente salubre: profili storici e sistematici in TSDP (www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com)*, III, 2010, *passim*.

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

CENDON P., ZIVIZ P., *L'art. 18 della legge 349/1986 nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 521 ss.

CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2008, *passim*.

COSTANZO A., VERARDI C., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, 691 ss.

D'ANGELO S., *Tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, etica e istituzioni*, Milano, 1991, *passim*.

DE MARTINO F., *Beni in generale, Proprietà*, in Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1946, 161.

DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, *passim*.

FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'Ambiente*, Bari-Roma, 1999, *passim*.

FIMIANI P., *Il risarcimento del danno ambientale dopo la "legge salva infrazioni"*, in *Edizione ambiente* n. 170/2010, *passim*.

FOÀ A., *Questioni in materia di vicinato industriale*, in *Riv. dir. comm.*, 1932, II, 93 ss.

FRANCARIO L., *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, *passim*.

GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, 1 ss.

GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni* in *Danno e responsabilità*, n. 7/2007, 726.

GIAMPIETRO F., *Testi unici ambientali: i criteri direttivi specifici (?) della legge-delega n. 308/2004*, in www.giuristiambientali.it.

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1973, 5 ss.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, *passim*.

GIANNINI M.S., *Insedimenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente; criteri e metodologie*, in *Atti Convegni Lincei*, Roma, 1976, *passim*.

GROSSO G., voce *Atti emulativi (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 27 ss.

LANDI P., *La tutela processuale dell'ambiente*, Padova, 1991, 24 ss.

LECCESE E., *Il diritto all'ambiente come diritto della personalità*, in AA.VV., *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. Pennasilico), Napoli, 2014, 58 ss.

LIBERTINI M., *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 560 ss.

LUCARELLI F. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, Padova, 1995, *passim*.

MACCARONI M., *Il danno ambientale*, in *Amministrazione In Cammino*, (www.amministrazioneincammino.luiss.it), §§ 2, 3, 4, 5, *passim*.

MADDALENA P., *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 445 ss.

MADDALENA P., *Il Ministero dell'Ambiente*, in *Comuni d'Italia*, 1987, 767.

MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 3, 307 ss.

MANTELLA A., *I dubbi di Aristone*, Ancona, 1990, 71 ss.

MORBIDELLI G., *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/1986. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 599 ss.

NARDI E., *Inquinamento e diritto romano*, in *Studi Carnacini*, III, Milano, 1984, 757 ss.

PALMA A., *Iura vicinitatis*, Torino, 1988, 186.

PATTI S., *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, *passim*.

PATTI S., voce *Ambiente*, in *Dizionario del diritto civile* (a cura di N. Irti), Milano, 1979, 29.

PATTI S., *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859.

PATTI S., *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'impresa*, 1983, 503.

PATTI S., *La tutela giurisprudenziale civile dell'ambiente dopo la legge n. 349/86*, in *La qualità della vita e l'ambiente*, Milano, 1989, 17.

PATTI S., *Il risarcimento del danno ambientale*, in *Atti del Convegno su "Ambiente e invecchiamento" dell'Associazione italiana borsisti "Alexander von Humboldt"*, 23-24 maggio 1997, Milano, 1999.

PATTI S., voce *Danno ambientale (valutazione del)*, in *Digesto IV*, Torino, 2000, 286.

PICARO R., *Il divieto di immissioni tra relazioni economiche e bisogni esistenziali*, Napoli, 2000, 258 ss.

POSTIGLIONE A., *L'azione civile a tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 320.

POZZO B., *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 1 ss.

PRATI L., *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2007, *passim*.

PRATI L., *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile*, in B. Pozzo (a cura di), *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 2002, *passim*.

SALANTRO U., *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2003, 137.

SANDULLI M.A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1967, II, 72 ss.

SCARCELLA A., *La normativa ambientale*, in AA.VV., *Manuale Ambiente 2014*, Milano, 2014, 82 ss.

SOLIDORO L., *La tutela dell'ambiente della sua evoluzione storica*, Torino, 2009, 96 ss.

STARACE P., *Aristone e i fumi della taberna casiaria. Brevi spunti per una rilettura di D. 8.5.8.5*, in *Fides humanitas ius. On. L. Labruna*, VIII, Napoli, 2007, 5403 ss.

TARUFFO M., *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 429 ss.

TISCI G., *Azione di risarcimento ed intervento delle associazioni nel giudizio civile*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, E. Cesaro (a cura di), Padova, 1987, 11 ss.

TRIMARCHI P., *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni* in *Amministrare*, 1987, 195 ss.

VISCONTE G., *Il danno ambientale* in *Ratioiuris.it* (rivista giuridica online), *passim*.

VISINTINI G., *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 249 ss.

GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA C.E.

Corte di Giustizia CE, Sez. VI, 22 dicembre 2008 in C. 549/07, in *europa.eu.it*.

Corte di Giustizia CE, 9 marzo 2010, in C. 378/08, in *europa.eu.it*.

CORTE COSTITUZIONALE

Corte Cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Giust. Cost.*, 1974, 2371, e in *Giur. It.* 1975 I, 1, 3.

Corte Cost., 1 agosto 1979, n. 88, in *Giur. Cost.*, 1979, 656.

Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

Corte Cost., 18 luglio 1986, n. 184, in *Giust. Cost.*, 1986, 1430.

Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694.

Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 937.

Corte Cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 2.

Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Le Regioni*, 2008, 905.

Corte Cost., 18 aprile 2008, n. 105, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 30 maggio 2008, n. 180, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 9 giugno 2008, n. 214, in *cortecostituzionale.it*.

Corte Cost., 24 dicembre 2008, n. 437, in *cortecostituzionale.it*

Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in *cortecostituzionale.it*

Corte Cost., 5 marzo 2009, n. 61, in *cortecostituzionale.it*

CORTE DI CASSAZIONE

Cass., 5 luglio 1934, in *Rep. Foro it.*, voce *Proprietà*, 1934, nn. 63, 65.

Cass., 26 ottobre 1957, n. 4156, in *Giust. Civ.*, 1958, I, 41.

Cass., 19 luglio 1963, n. 1977, in *Riv. Giur. ed.*, 1963, I, 1135.

Cass. 20 maggio 1965, n. 983, in *Foro it.*, 1966, I, 191.

Cass., 14 marzo 1968, n. 833, in *Rep. Foro it.*, voce *Proprietà*, 1968, n. 21.

Cass., 21 luglio 1975, n. 1302, in *Riv. Giur. ed.*, 1976, 288.

Cass., Sez. Un., 10 dicembre 1984, n. 6476, in *Giust. Civ.*, 1985, I, 1398.

Cass., Sez. Un., 12 febbraio 1988, n. 1491, in *Giust. civ.*, 1988, 917.

Cass., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. civ.*, 1992, 4.

Cass., Sez. Un., 23 giugno 1992, n. 7677, in *Giust. Civ.*, 1993, 1891.

Cass., 1 settembre 1995, n. 9211, in *Giust. Civ.*, 1996, I, 777.

Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Danno e responsabilità*, 679 ss.

Cass., 9 luglio 1996, n. 8699, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, VI, 871.

Cass., 19 novembre 1996, n. 9837, in *Arch. Nuova giurispr. pen.*, 1996, 871.

Cass., 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 1998, I, 1142.

Cass., 10 giugno 2002, n. 22539, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2003, 636.

GIUDICI DI MERITO

Pret. Bologna, 18 maggio 1972, in *Giur. It.*, 1973, I, 2, 798.

Corte d'Appello di Brescia, 24 marzo 1993, in *Riv. giur. Ambiente*, 1995, 88.

CONSIGLIO DI STATO

Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, in *Giur. it.*, 2003, n. 1030.

Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2007, n. 3191, in *giustizia-amministrativa.it*.

Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1109, in *Mass. Repertorio Lex 24*.

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

Tar Lombardia, Brescia, 11 aprile 2005, n. 304, in *AmbienteDiritto.it*.

Tar Liguria, Genova, sez. II, 29 luglio 2013, n. 1114, in *Mass. Repertorio Lex 24*.

Tar Campania, Napoli, sez. V, 2 dicembre 2013, n. 5469, in *Mass. Repertorio Lex 24*.

CORTE DEI CONTI

Corte dei Conti, 21 ottobre 1986, n. 107, in *Giust. civile*, 1986, I, 3271.