

Danno ambientale

## Le criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del "Codice dell'Ambiente"

di LUCA PRATI

Con il d.lgs. n. 152/2006 (il c.d. "Codice dell'Ambiente"), il legislatore è intervenuto, tra l'altro, a disciplinare il nuovo "danno ambientale", in precedenza oggetto dell'art. 18 della legge n. 349/1986. Un corretto approccio logico-giuridico avrebbe dovuto prevedere una preliminare definizione del bene protetto (l'Ambiente), ed una descrizione del danno giuridicamente rilevante coerente ed univoca. La nuova disciplina, invece, si presenta priva di chiarezza già sotto tali aspetti, oltre che in relazione a questioni fondamentali quali i criteri di imputazione della responsabilità da danno ambientale. In questa sede ci si soffermerà quindi su alcuni dei punti nodali che rendono problematica la collocazione della nuova fattispecie all'interno del sistema di responsabilità civile.

### Introduzione

Il legislatore del 1942, con i pochi e stringati articoli che vanno dal 2043 al 2059 del codice civile, ha saputo costruire un articolato, e relativamente efficace, sistema di responsabilità civile, flessibile quanto bastava per poter disciplinare pressoché tutti gli accadimenti della vita umana produttivi di danni extracontrattuali. Il suo epigono del 2006, con l'ormai noto d.lgs. n. 152/2006 (il c.d. "codice dell'ambiente"), ha invece avuto bisogno di 18 articoli (e svariati allegati) per disciplinare il nuovo "danno ambientale", la cui disciplina era precedentemente contenuta nell'art. 18 della legge n. 349/1986.

Certo il legislatore del periodo bellico era stato aiutato dal bagaglio di diritto vivente formatosi nei secoli trascorsi dalle prime elaborazioni dei giuristi romani in tema di illecito aquiliano; non osiamo pensare cosa avrebbe potuto fare, con un simile lasso di tempo a disposizione, il legislatore del "codice dell'ambiente", visto ciò che ha saputo mettere insieme nel breve spazio di tempo trascorso dalla legge delega n. 308/2004 all'aprile del 2006. In tale finestra temporale è riuscito, infatti, a trasformare la speciale fattispecie di danno ambientale contenuta all'abrogato art. 18 in un autentico guazzabuglio di definizioni, concetti e principi spesso tra loro del tutto antitetici, dai quali è oggettivamente impossibile non solo ricavare una disciplina unitaria e sistematica della materia, ma addirittura comprendere con certezza la natura del bene oggetto di tutela ed il tipo di responsabilità disegnato dalle nuove previsioni.

Ci si limiterà in questa sede a scorrere alcuni dei punti nodali che rendono a dir poco problematica la collocazione della nuova, astrusa fattispecie di illecito scaturen-

te dal d.lgs. n. 152/2006 all'interno del sistema di responsabilità civile.

### Le diverse definizioni di danno ambientale: il danno "comunitario" e quello "nazionale"

Un corretto approccio logico-giuridico avrebbe dovuto prevedere una preliminare definizione del bene protetto (l'ambiente) e quindi descrivere il danno giuridicamente rilevante al medesimo bene. Il d.lgs. n. 152/2006 si presenta invece già privo di chiarezza su tali fondamentali questioni.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 300, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, il danno ambientale viene definito come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Il predetto articolo precisa poi al comma 2 che "ai sensi della Direttiva 2004/35/CE" costituisce danno ambientale il "deterioramento, in confronto alle condizioni originarie", provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

L'art. 300 riprende pedissequamente la definizione della direttiva europea, senza fare alcuno sforzo di adattamento della norma comunitaria all'ordinamento nazionale. Ne discende una impostazione "riduttiva" del c.d. danno ambientale (1), che in particolare dovrebbe coprire essenzialmente il danno alle specie ed agli habitat protetti, il danno ecologico, chimico e quantitativo alle acque ed il danno da contaminazione del terreno che rechi pregiudizio alla salute umana, secondo la concezione "materialistica" di danno presente nella direttiva (già di per sé criticabile sotto molti aspetti). Ciò che viene soprattutto in rilievo è quindi un danno consistente nella "alterazione fisico-chimica" di una determinata risorsa naturale, "misurabile in termini di effetti negativi sullo stato della stessa", a cui si accompagna, come logico corollario, la "frammentazione" del danno in ipotesi distinte, ed aventi presupposti parzialmente diversi, a seconda della componente ambientale (o della "risorsa naturale") interessata: specie ed habitat protetti, acque e terreno.

Alla tutela "frazionata di alcune componenti del bene ambiente" descritta nell'art. 300, commi 1 e 2, segue però la formulazione in termini generali dell'illecito ambientale contenuta all'art. 311, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, in base al quale "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". La totale mancanza di coordinamento tra l'art. 300 e l'art. 311, comma 2, è evidente (2). Mentre il primo limita la definizione di danno ambientale a quanto contemplato dalla direttiva europea, indicando in modo (probabilmente troppo) puntuale e tassativo ciò che costituisce oggetto di "deterioramento significativo e misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima", l'art. 311, comma 2, riproduce in larga misura la più ampia ed onnicomprensiva fattispecie già contenuta nell'art. 18 dell'abrogata legge n. 349/1986,

che dà rilievo a qualsiasi alterazione, deterioramento o distruzione in tutto o in parte dell'ambiente.

Accanto alla definizione di matrice "comunitaria" di danno all'ambiente (deterioramento significativo e misurabile di una specifica componente ambientale) continua quindi a sussistere una fattispecie di danno analoga a quella dell'abrogato art. 18, che contempla una diversa e più ampia figura di illecito, in cui oggetto di tutela pare essere l'ambiente inteso come bene unitario e distinto dalla sue singole componenti.

Mette conto ricordare come proprio sulla base dell'abrogato art. 18 la giurisprudenza (3) (sulla scia di due pronunce della Corte costituzionale del 1987 (4)) si fosse orientata nel senso di riconoscere l'unitarietà e l'autonomia del bene ambiente, in quanto "bene immateriale ma giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà" specificando che per "ambiente in senso giuridico" va considerato un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua ecc., si distingue ontologicamente da questi poiché si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento (5).

A fronte della duplicità della definizione legale contenuta nel d.lgs. n. 152/2006, ci si deve chiedere se può ritenersi sopravvivere gran parte dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale sviluppatasi nel vigore dell'art. 18, relativamente alla concezione unitaria del bene ambiente. O d'ora in poi dovrà prevalere la più riduttiva definizione comunitaria ed il relativo approccio frazionato alla tutela ambientale?

A parere di scrive, pur nella pessima formulazione della normativa, la nozione unitaria di danno all'ambiente deve ritenersi ancora attuale; nonostante l'art. 300 del d.lgs. n. 152/2006 definisca ciò che "ai sensi della Direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale", il dato letterale dell'art. 311, comma 2, ha un significato precettivo indi-

#### Note

(1) Si pensi solo al danno al terreno, rispetto al quale viene in rilievo solo quella contaminazione che cagioni "un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana o derivi da un introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo". L'evento di danno (o di pericolo concreto) è riferito quindi non all'ambiente ed alle risorse naturali, ma alla tutela della salute umana. Cfr. anche E. Giampietro, *La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, in *Ambiente*, n. 9/2004.

(2) Sulle complesse problematiche relative alla molteplicità di definizioni di "ambiente" come oggetto di tutela, si veda E. Giampietro, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2006, p. 464.

(3) Cfr. Cass. 25 gennaio 1989, n. 440, in *Giur. civ.*, 1989, 552.

(4) Si fa riferimento alle sentenze 210/1987 e 641/1987, rispettivamente in *Fov. it.*, 1988, I, 333 e 641.

(5) Cfr. sentenza Cass. 9 aprile 1992, n. 4362, in *Mass. giur. civ.*, 1992, 588; in argomento si veda: B. Pozzo, *Danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, II, 778 ss.

scutibile. Del resto, tale soluzione è l'unica compatibile con la più volte affermata natura costituzionale del bene ambiente. Basti qui ricordare come l'art. 9 della Costituzione, proteggendo il paesaggio, abbia rappresentato un aggancio normativo per reprimere le violazioni ambientali che si realizzano mediante attività modificatrici dell'assetto del territorio, mentre nell'ambito l'art. 32 sono state inquadrare le violazioni che determinano un danno alla salute della persona a seguito della compromissione dell'ambiente (6). Parte della dottrina tende poi ad individuare una direttiva utilizzabile in materia ambientale anche nell'art. 44, nella parte in cui prescrive alla legge di compiere una serie di attività "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali" (7). Infine, anche gli articoli 41 e 42 Cost., là dove pongono dei limiti all'iniziativa economica e alla proprietà privata, sono stati ritenuti esprimere anche finalità ambientali (8). Del resto, la giurisprudenza della Cassazione non ha esitato ad individuare nel dettato costituzionale la fonte stessa delle norme sul danno ambientale; la sentenza n. 5650/1996 (9) ha così affermato che "la configurabilità dell'ambiente come bene giuridico, non trova la sua fonte genetica nella citata legge del 1986 (che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali ed associazioni protezionistiche) ma direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli articoli 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale" (10).

Pertanto, una volta ammessa la portata costituzionale del bene ambiente (e quindi la necessità di apprestare allo stesso una tutela adeguata ad un bene di tale rango), una definizione restrittiva e frammentata quale quella dell'art. 300 non può prevalere sulla più ampia definizione dell'art. 311, comma 2, tramite la quale viene così data sostanziale continuità allo *fas receptum* formatosi nel vigore dell'abrogato art. 18.

Se la giurisprudenza, come è probabile, si indirizzerà nel senso di valorizzare il comma 2 dell'art. 311 d.lgs. n. 152/2006 rispetto all'art. 300, commi 1 e 2, del medesimo decreto, non è difficile prevedere che la nozione di "danno ambientale" ai sensi della direttiva comunitaria finirà per assumere un ruolo del tutto marginale. Forse non c'è da dispiacersene troppo: tuttavia, la definizione dell'art. 300 esiste e si contrappone inevitabilmente a quella onnicomprensiva ereditata dall'abrogato art. 18; l'interferenza tra due norme così palesemente antitetiche avrebbe preteso un coordinamento che il legislatore del "codice dell'ambiente" ha del tutto ignorato, al punto di aver lasciato nell'ambiguità proprio l'oggetto della tutela a cui ha dedicato l'intera parte sesta del d.lgs. n. 152/2006.

### L'ambiente tra bene collettivo e bene individuale

L'ambiguità di ciò che costituisce oggetto di tutela, peraltro, non si ferma ai punti sopra citati.

Infatti il legislatore, all'art. 311, comma 1, individua chiaramente il titolare delle azioni di risarcimento del danno nello Stato, attribuendo la legittimazione ad agire solo ed esclusivamente al Ministro dell'Ambiente, con il patrocinio obbligatorio ed organico dell'Avvocatura dello Stato. Tuttavia, all'art. 309 viene tra l'altro previsto che "le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale ... possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente"; ai sensi del successivo art. 310, "I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire ... 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".

Il combinato disposto dei predetti articoli si riflette sulla qualificazione del danno all'ambiente e sulla natura giuridica del bene tutelato. Mentre da un lato si stabilisce il principio generale della titolarità esclusiva in capo allo Stato della pretesa risarcitoria in materia di danno ambientale, assumendo così che esso agisca a tutela della collettività facendo valere un diritto superindividuale a tutela di un bene collettivo, dall'altro si ammette che anche tutte "le persone fisiche o giuridiche", oltre che gli enti espressione della collettività locale, possano essere "colpite dal danno ambientale" in senso stretto e quindi agire "per il risarcimento del danno subito" a seguito del deterioramento delle risorse naturali. I privati sono pertanto legittimati ad agire per il ristoro del danno all'ambiente così come definito dal d.lgs. n. 152/2006, e non solo per la tutela dei diritti soggettivi eventualmente lesi dal medesimo fatto produttivo di danno ambientale. Con ciò si torna però a trasporre il danno ambientale sul

#### Note

(6) S. Patti, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, cit., 117.

(7) Tra essi: L. Francario, *Le destrozioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, 29 ss.; M. Libertini, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, 560.

(8) B. Canvita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 17 ss.

(9) In *Danno e resp.*, 1996, 693, con nota di V. Colonna.

(10) Anche la successiva sentenza della Corte di cassazione, sez. III civile, 3 febbraio 1998, n. 1087, ha confermato che "Nel nostro ordinamento giuridico la protezione dell'ambiente, anche prima della legge n. 349/86, la Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 appartengono all'ambiente (non tutela organica e piena)". A seguito della riforma costituzionale attuata con la legge 18 ottobre 2001 n. 3, è stato poi introdotto il concetto di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" nell'ambito del Titolo V, sebbene soltanto attraverso una norma di ripartizione di competenze; cfr. in merito R. Chiappa, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, n. 11, 1249.

piano dei diritti soggettivi astrattamente tutelabili individualmente, in contrapposizione alla concezione dell'ambiente quale bene collettivo e superindividuale.

Per conseguenza, sebbene sia chiaro, nel nuovo regime, che i privati non possono agire contro i diretti responsabili di illeciti ambientali, mai essi potrebbero invece ricorrere in via giurisdizionale per ottenere il risarcimento del "danno all'ambiente", patito a causa dell'inerzia del Ministero dell'Ambiente, nei confronti di quest'ultimo, in relazione a "qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale".

La confusione è evidente, tanto più se si considera come all'art. 313, comma 7, venga poi previsto che "resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi". Il legislatore, al comma 7 dell'art. 313, parla correttamente del danno a singoli beni lesi dal fatto produttivo di danno ambientale, come tali distinti da quest'ultimo ed oggetto di tutela in base alle norme ordinarie (11), anche se poi limita inspiegabilmente l'ambito di tali diritti tutelabili in via ordinaria alla salute ed alla proprietà.

La lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, con cui è stata faticosamente affermato come la lesione dell'ambiente in senso giuridico, considerato come insieme che, pur comprendendo vari beni materiali, si distingue da questi, debba essere distinta dalla sue singole componenti, rischia di essere in gran parte vanificata dalla commistione di concetti diversi operata nell'articolo sopra richiamato, articolato nel quale certamente vi è stato un uso disinvolto di una terminologia che invece è, per sua natura, estremamente delicata.

### L'imputazione della responsabilità da danno ambientale

Un altro punto di criticità conseguente alla pessima tecnica normativa della parte sesta del d.lgs. n. 152/2006 è costituito dal criterio di imputazione della responsabilità (per colpa, per c.d. "colpa presunta", od oggettiva) da danno ambientale. Anche qui, le norme che vengono in rilievo in proposito sono diverse e tra loro disomogenee. L'art. 305 dispone che, "quando si è verificato un danno ambientale", oltre azioni di prevenzione, l'operatore (12) ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente "le necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306". La norma prosegue precisando che, "se l'operatore non adempie a tali obblighi" o "se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto", il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha facoltà di adottare egli stesso tali misure, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia "causato o comunque concorso a causare le spese stesse", se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento.

Letta isolatamente, la disposizione sembrerebbe diretta a

istituire un regime di responsabilità oggettiva, basata cioè sul solo nesso di causalità tra azione od omissione ed evento: l'obbligo di ripristino sorge, infatti, "quando si verifica un danno ambientale", ed il Ministro ha un diritto di rivalsa per le spese sostenute avverso chi lo abbia "causato o comunque concorso a causare".

Tuttavia, lo stesso art. 305 prevede il caso in cui l'operatore "non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto"; si impone quindi una lettura sistematica dell'articolato, lettura che riporta invece a criteri di imputazione certamente diversi dal mero nesso causale. In proposito l'art. 311, comma 2, di cui si è già parlato, depone certamente nel senso del mantenimento di una responsabilità per colpa. In base ad esso, integra gli estremi della fattispecie la realizzazione di un fatto illecito di natura dolosa o colposa, in forma attiva od omissiva, in violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, oppure commesso con negligenza, imperizia, imprudenza (pare del tutto formale e pleonastico il richiamo alle "norme tecniche", posto che il mancato rispetto delle stesse integra già l'imperizia).

L'art. 18 della legge n. 349/1986, come noto, descriveva la condotta del soggetto agente come quella che si estrinseca in atti dolosi o colposi commessi "in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che compromettano l'ambiente"; con ciò il legislatore aveva ancorato la colpa rilevante per la causazione di un danno ambientale alla colpa specifica per violazione di legge. Nella formulazione dell'art. 311, comma 2, il profilo della responsabilità viene invece allargato anche alla colpa generica, non ancorata cioè alla sola violazione di una norma o di un provvedimento espressamente posti a protezione dell'ambiente. Con ciò l'illecito viene definitivamente modellato sull'art. 2043 del codice civile; scompare pertanto l'affermata "tipicità" del danno ambientale regolato dalla legge n. 349/1986 (13), in con-

### Note

(11) Cfr. Cass. 25 gennaio 1989, n. 440, in *Clast. civ.*, 1989, 552: "se lo Stato occorre in sé, nella veste di massima ente esponenziale della collettività nazionale, la titolare del ristoro del danno all'ambiente, ciò non priva certamente altri soggetti della legittimazione diretta e rivolgersi al giudice per la tutela di altri diritti, patrimoniali o personali, compromessi dal danno ambientale: come, ad esempio, in caso di distruzione, in dipendenza della stessa condotta illecita che abbia compromesso l'ambiente, di beni appartenenti al demanio ed al patrimonio di enti territoriali, o di cespiti o di attività di soggetti privati, oppure in caso di lesione del diritto alla salute, quale diritto soggettivo individuale". Cfr. anche Cass. 1° settembre 1995, n. 9211, in *Foro it., Rep.* 1995, voce *Ambiente (tutela del)*, n. 95, e Cass., sezione III civile, 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 1998, I, 1142.

(12) Per «operatore» s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del processo o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.

(13) Per la tipicità della fattispecie, cfr. Poala, *Analisi della disciplina ex art. 181. 349/86 in materia di danno ambientale ed evoluzioni giurisprudenziali*, in *Rep. civ.*, 1996, 1078. La tipicità della responsabilità da danno ambientale rispetto alla più generale figura dell'illecito aquiliano ex art. 2043 era (regol)

trapposizione alla riconosciuta "atipicità" dell'illecito aquiliano, ed anche il danno ambientale diventa illecito "atipico", realizzabile quindi con qualsiasi condotta dolosa o colposa.

Un'indicazione ancora diversa si rinviene poi all'art. 308, ove viene precisato, al comma 4, che non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di ripristino adottate se egli *non prova* 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; il comma 5 prevede poi che l'operatore non è tenuto a sostenere i costi "delle azioni di cui al comma 5" (sic!), "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 un'emissione o un evento espressamente consentiti", o da un'emissione o un'attività o in 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 fatto. Tali disposizioni sembrerebbero comportare una responsabilità con inversione dell'onere della prova gravante sul danneggiante, sul tipo della colpa presunta (sul modello dell'art. 2050 c.c.) (14).

In ogni caso, oltre il chiaro dettato letterale dell'art. 311, depongono con certezza per un regime di responsabilità per colpa, analogo al modello tradizionale dell'art. 2043 c.c. anche i seguenti elementi:

l'art. 316, nel descrivere le azioni con cui l'interessato può reagire avverso l'ordinanza che impone il ripristino, si riferisce al "trasgressore", con ciò individuando al di fuori di ogni dubbio un soggetto che con la propria azione abbia violato una norma di condotta;

l'art. 314 prevede che l'ordinanza di diffida al ripristino ambientale deve contenere anche 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; l'onere della prova resta quindi in capo all'amministrazione che agisce per il risarcimento del danno.

Del resto, nel nostro sistema giuridico, la responsabilità oggettiva rappresenta sempre una eccezione. Mentre la norma dell'art. 2043 c.c., esprimendo il normale modello di atipicità dei fatti illeciti basato sul dolo o sulla colpa contiene una regola generale (15), le norme degli artt. 2047 e ss., fondate su criteri che talora prescindono da un accertamento di colpevolezza, individuano una serie di settori (fra cui le attività cd. pericolose e la responsabilità per cose in custodia) in cui si delineano previsioni speciali di responsabilità.

Se, quindi, la regola generale pone quale fondamento della responsabilità l'accertamento di una qualche forma di colpevolezza, le ipotesi che intendono prescindere devono caratterizzarsi per la presenza nella fattispecie normativa di un elemento ulteriore, oggettivamente in-

dividuabile, che consenta di superare la regola generale; la scomparsa della causazione "anche accidentale" dalla nuova formulazione della norma non consente più di individuare un tale elemento specializzante.

Tali considerazioni valgono poi anche per il d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui ha disciplinato ex novo il regime della bonifica dei siti contaminati, e che costituisce un importante sottosistema della responsabilità da danno all'ambiente. In precedenza l'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, che assoggettava all'obbligo di bonifica "chiunque, anche in maniera accidentale, cagioni il superamento ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale" dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee, in relazione alla particolare destinazione d'uso dei siti. Trattandosi di una responsabilità di natura oggettiva, l'unico accertamento che doveva essere compiuto per affermare la responsabilità dell'inquinatore nel vigore del d.lgs. n. 22/1997 era quindi quello relativo al nesso causale tra la condotta dell'autore dell'inquinamento e l'evento (il superamento o il pericolo di superamento dei limiti di accettabilità). L'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 prevede invece ora che l'interessato, "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento" deve mettere in opera entro ventiquattro ore le necessarie misure di prevenzione, dandone immediata comunicazione ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 304. La scomparsa dell'inciso relativo all'accidentalità dell'evento fa adesso propendere decisamente per una responsabilità per colpa.

Infine, è da segnalare come l'art. 313, comma 3, abbia previsto una responsabilità per colpa (forse al limite del

#### Note:

(segue nota 13)

evadendum dal fatto che non qualsiasi fatto doloso o colposo dannoso per l'ambiente poteva legittimare l'azione di risarcimento, ma solo quei fatti connessi in violazione di norme di legge o provvedimenti adottati in base alla legge (Cfr. E. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, 151 e ss.).

(14) La natura della responsabilità ex art. 2050 resta discussa, tuttavia parte della dottrina è ancora ferma nell'individuare nelle fattispecie di cui all'art. 2050 c.c. una ipotesi di responsabilità per colpa presunta, ritenendo che l'esistenza di una presunzione atto ad invertire l'onere della prova ponga in evidenza l'atteggiamento di diligente cautela preventiva che si pretende da parte dell'esercente l'attività pericolosa, e specificando che, se si fosse trattato di responsabilità oggettiva, la legge non avrebbe conferito al danneggiante la possibilità di dimostrare l'assenza di colpa ma si sarebbe limitata a prendere in considerazione il principio della *invenio inveni* (cfr. ex multis Giannini, Pogliani, *La responsabilità da illecito civile*, Milano, 1996, 135 e ss., che richiama l'opinione di Bonvicini, *La responsabilità per i danni nel diritto delle obbligazioni*, Milano, 1963, I, 192). Vedi anche Alpa-Bessone, in *Trattato Rescigno*, 14, Torino, 1982, 332.

(15) Cfr. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, pag. 164 e ss., e Tronchetti, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, I e ss., il quale sceglie il "rischio" come criterio di imputazione della responsabilità nei regimi speciali previsti dal Codice civile. Si veda anche De Cupis, Franzoni, *Fatti illeciti*, in *Com. del codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, Zanichelli, Bologna, 1993, 401 e ss.

dolo) anche per l'obbligato solidale al risarcimento del danno all'ambiente. Esso prevede che, "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".

Lungi dal prevedere una responsabilità del tipo di quella prevista per i padroni e committenti ex art. 2049 c.c., (per cui è sufficiente un collegamento tra il fatto dannoso del dipendente e le mansioni da questi espletate, senza che sia richiesta la prova di un vero e proprio nesso di causalità, risultando sufficiente l'esistenza di un rapporto di "occasionalità necessaria", anche se il dipendente abbia operato oltre i limiti delle sue incombenze, o persino trasgredendo agli ordini ricevuti), l'obbligato solidale (in quanto soggetto che ha tratto vantaggio dalla condotta dannosa) per essere tale, in tema di danno ambientale, deve essersi sottratto in via preventiva all'onere di apprestare le necessarie cautele, e tale sottrazione deve risultare espressamente dall'attività istruttoria.

Niente di più lontano da un approccio di *strict liability*, oltre che una ennesima deroga a principi già consolidati nei principi generali.

In conclusione, tra i molti (troppi) difetti della nuova disciplina del danno ambientale (tra cui quelli inerenti alla giurisdizione, che esulano da questa trattazione (16), la totale mancanza di coordinamento tra le stesse norme del d.lgs. n. 152/2006, e tra queste e i principi generali, sembra costituire una sorta di peccato originale da cui il legislatore ambientale, ancora una volta, non ha saputo emendarsi.

**Nota:**

(16) Basti dire che l'art. 316 prevede che l'ordinanza ministeriale che impone il risarcimento del danno possa essere impugnata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione avanti il T.a.z., in sede di giurisdizione esclusiva, competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale. Nel caso in questione, trattandosi di giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo è investito anche del potere di decidere dei diritti soggettivi sottesi alla controversia. Tuttavia, è noto che in base ai principi generali il termine di 60 giorni per la proposizione del gravame opera solo con riferimento agli interessi legittimi, mentre per i diritti vale l'ordinario termine di prescrizione. La legittimità costituzionale della giurisdizione esclusiva nella suddetta materia appare comunque assai discutibile, specie dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale del 6 luglio 2004, n. 204, con cui la Corte ha stabilito che l'art. 103 Cost. "non consente al legislatore di devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo interi "blocchi di materie" di rilevante interesse pubblico", ma solamente materie "particolari", "nelle quali la pubblica amministrazione agisce comunque prevalentemente in via autoritativa", e cioè materie nelle quali la tutela nei confronti della p.a. può investire "anche" diritti soggettivi, ma deve riguardare comunque in modo prevalente interessi legittimi. Nel caso del danno ambientale si versa essenzialmente nell'ambito di rapporti patrimoniali, che sono tendenzialmente estorci alla materia dell'interesse legittimo.

**CD-ROM**

**Danno e Responsabilità**  
*Raccolta delle annate*

La raccolta completa dal 1996 di tutti i fascicoli della rivista *Danno e responsabilità*, prestigioso periodico che grazie all'impostazione rigorosa dei contenuti, all'ampia rilevanza dedicata alla giurisprudenza e all'attenzione per l'attualità, fornisce una risposta completa e tempestiva alla sempre più diffusa esigenza di informazione in materia.

Ogni numero della rivista è riprodotto integralmente, anche in formato pdf, rispettando la tradizionale struttura in sezioni, ognuna delle quali individua e affronta tutte le problematiche della materia:

- **Opinioni:** articoli sui temi di attualità giuridica e approfondimenti della materia a cura di esperti.
- **Giurisprudenza:** accanto agli Osservatori che segnalano in forma sintetica le più recenti pronunce di legittimità, di merito e di giustizia amministrativa, trovano pubblicazione per esteso i provvedimenti di maggior interesse della Corte costituzionale, della Corte di cassa-

zione, della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Corte di Giustizia CE, della Corte d'appello, dei Tribunali, dei Giudici di pace e di alcuni organi giurisdizionali internazionali annotati con qualificati commenti.

- **Interventi:** relazioni di Convegni in materia di responsabilità civile.

**Prezzo Abbonamento:**

€ 315,00 + IVA 20%

**Canone annuo di aggiornamento:**

€ 130,00 + IVA 20%

**Speciale sconto 50% per gli abbonati**

**alla rivista *Danno e Responsabilità*:**

solì € 157,50 + IVA 20% anziché

€ 315,00 + IVA 20%

**Per informazioni**

- **Servizio Informazioni Commerciali**  
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476103)
- **Agente Ipsos di zona** ([www.ipsos.it/agenzia](http://www.ipsos.it/agenzia))
- [www.ipsos.it](http://www.ipsos.it)

