

INTRODUZIONE

La presente trattazione si propone di evidenziare i profili peculiari della responsabilità per danno ambientale, talvolta caratterizzata da incertezze e interferenze con la disciplina della responsabilità civile delineata dal Codice Civile.

La Costituzione italiana non recava, nella versione originaria, alcun riferimento testuale all'ambiente. Nelle more di un'auspicata e mai attuata riforma costituzionale volta a inserire espreso riferimento all'ambiente nella Carta, è stata l'opera interpretativa della Corte costituzionale a consentire l'emersione delle istanze di protezione dell'ambiente come valore fondamentale del nostro ordinamento, che si è avvalsa dell'ancoraggio costituzionale alle norme degli artt. 9 e 32 Cost., ma anche dell'art. 2.

Si è dovuto attendere fino al 2003 (L. Cost. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione) perché comparisse in Costituzione un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, spettante alla legislazione esclusiva dello Stato in base al riformato art. 117, co. 2, lett. s).

In ambito comunitario, l'Atto unico europeo del 1987, ed ancor prima il TCE all'art. 174 (attuale art. 191 TFUE), stabiliscono i principi fondamentali delle politiche ambientali europee.

La materia ambientale è caratterizzata da una forte *trasversalità* rispetto a molti settori delle attività umane e dall'intreccio di diversi rami del diritto – pubblico e privato – oltre che di ordinamenti.¹ Tali caratteristiche determinano l'importanza e la complessità del tema, che non sarà possibile affrontare nella sua completezza. Ci si concentrerà sulla direttiva 2004/35/CE che ha introdotto il principio “chi inquina paga”, trasposta dal legislatore nel D.Lgs. 152/2006 (in particolare la Parte sesta e il titolo III), risultando comunque opportuno il raffronto con la legge n. 349/1986 (“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”) al fine di cogliere la significativa evoluzione della disciplina speciale.

La recente vicenda della riorganizzazione dei dicasteri, con la previsione del Ministero per la transizione ecologica², potrebbe essere

¹ Come nota P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm. TAR, fasc.2, 2002, pag. 764*

² Il 26 febbraio 2021 il Consiglio dei ministri ha approvato il decreto legge “Ministeri”, che riorganizza competenze e strutture di alcuni dicasteri. Il Ministero per la transizione ecologica sostituisce il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare assorbendo, oltre a tutte le competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, anche alcune delle competenze chiave nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente il settore dell'energia.

letta come segnale di una prospettiva più organica di tutela dell'ambiente, alla luce del principio dello sviluppo sostenibile.

Nel primo capitolo sarà affrontata la problematica definizione delle nozioni di “ambiente” e di “danno all'ambiente”, dapprima come elaborate da dottrina e giurisprudenza nelle more dell'introduzione di una disciplina speciale e, successivamente all'emanazione della stessa, mediante una rassegna critica delle fonti normative in materia di danno ambientale.

Nel secondo capitolo saranno affrontati i profili della responsabilità ambientale, a partire dall'inquadramento sistematico e dal rapporto con il sistema della responsabilità civile. Profilo di particolare interesse è quello dei criteri di imputazione della responsabilità, e segnatamente il criterio oggettivo previsto per gli operatori che esercitino attività pericolose. Con riferimento alle tecniche risarcitorie, l'esclusività del rimedio del risarcimento in forma specifica si giustifica con la necessità di una tutela appropriata a fronte della lesione di beni comuni. A tal fine rileva la delimitazione del confine tra danno alle utilità collettive e danno alle utilità individuali, che a ben vedere individua l'ambito di applicazione della disciplina

ambientale rispetto a quello della responsabilità civile.³ La sentenza della Corte costituzionale n. 126/2016 sembra infine aver posto un punto fermo in tema di legittimazione ad agire.

Nella parte conclusiva del lavoro, si concentrerà l'attenzione sul profilo della tutela preventiva dell'ambiente, sottolineandone la distinzione con il principio di precauzione. Sarà poi esposta una panoramica delle iniziative, soprattutto a livello sovranazionale, che pongono quale obiettivo della disciplina ambientale lo sviluppo sostenibile e come suo strumento attuativo il principio di integrazione.

³ U. SALANITRO, *Danno ambientale (interessi collettivi e interessi individuali)* pag. 461 in *Le parole del diritto – scritti in onore di Carlo Castronovo*, Jovene editore, 2018.

CAPITOLO I

NOZIONE DI AMBIENTE E FONTI NORMATIVE

Nella costituzione italiana non troviamo un articolo dedicato all'ambiente, al contrario di quanto accade invece per la salute, la libertà di iniziativa economica e altri interessi che il legislatore costituente ha ritenuto meritevoli della massima tutela. Com'è noto, l'assenza di un diritto nella previsione costituzionale non è d'ostacolo all'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, nel senso del progressivo ampliamento dei diritti o degli interessi tutelabili. D'altra parte è compito del legislatore ordinario fornire una disciplina specifica, mediante la produzione normativa.

La difficoltà di individuare una definizione giuridica di “ambiente”, variamente configurato nel corso del tempo, è correlata al concreto atteggiarsi della tutela da accordare.

1.1. Nozione di ambiente: teorie pluraliste e moniste

Con riguardo alla nozione di ambiente sono stati individuati due filoni principali, a seconda che all'ambiente venga riconosciuto o meno rilievo giuridico autonomo. Nell'ambito delle c.d. teorie “pluraliste”

giòva un richiamo alla – ormai superata – teoria di M.S. Giannini riguardo i significati giuridici di “ambiente”⁴: come delineato dalla normativa sul paesaggio, come suolo aria e acqua e nell’ambito della disciplina urbanistica. Questo inquadramento teorico ha il pregio di mettere in risalto i molteplici significati che il termine “ambiente” può assumere e le distinte – se pur interconnesse – funzioni che l’ordinamento va ad assolvere. In questa concezione il termine “ambiente” non risulta vero e proprio concetto giuridico, quanto piuttosto una complessa «sintesi verbale».⁵ Opposte a tale ricostruzione sono le teorie “moniste”, che colgono la complessità e la trasversalità della nozione di ambiente riconoscendo la pluralità di elementi che lo compongono, ma non per questo escludendo l’unitarietà del concetto. Si noti, ad ogni modo, che queste teorie si espongono a critiche laddove amplino la nozione di ambiente al punto di renderne irrintracciabili i confini.

La nostra Costituzione offre elementi per una concezione dell’ambiente come “valore”. La Corte costituzionale, con la sentenza del 30 dicembre 1987, n. 641, ha sostenuto che l’ambiente è un “bene

⁴ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973, pag. 15 ss.

⁵ P. LOMBARDI, I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici, in Foro amm. TAR, fasc.2, 2002, pag. 764

immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutele; ma tutte nell'insieme, sono riconducibili ad unità". Nella stessa sentenza: "il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e in differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venire meno e non intacca la natura di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione". Osserva G. Cordini ⁶ che «La sottolineatura del "valore costituzionale" dell'ambiente tende verso questo obiettivo unitario, cioè il fine di configurare una adeguata demarcazione delle sfere di competenza, senza rinunciare a tracciare quei principi che possono evitare la frammentazione delle regole e il conflitto tra i poteri.»

Dunque, l'ambiente viene considerato tanto un valore costituzionale quanto un bene giuridico meritevole di essere riconosciuto e tutelato da norme. Osserva inoltre Porena⁷ che «In alcuni casi, l'ambiente tende ad essere ricostruito come diritto della personalità: per lo più, secondo un modello orientato ad agganciarne la protezione nel vasto

⁶ G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in Riv. giur. ambiente, fasc.5, 2009, pag. 611

⁷ D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in <http://www.ambientedititto.it/>, pag. 6

ambito del diritto alla salute. In altri casi, invece, il valore ambientale tende a rifluire all'interno della logica delle responsabilità poste in capo all'ordinamento generale sfuggendo, con ciò, ad una classificazione che lo veda confinato tra i soli ranghi delle posizioni giuridiche soggettive». Al fine di una adeguata tutela dell'ambiente, non è efficace l'adozione di una sola di due possibili prospettive: la logica deontica di un dovere generale di protezione dell'ambiente, o una logica "proprietaria" in cui gli individui e la collettività possano vantare diritti soggettivi e dunque la configurazione dell'ambiente come un bene giuridico "appropriabile". A proposito della seconda prospettiva vale la pena citare l'osservazione della Corte di cassazione che «la tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 349/1986, ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c. L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiale ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente».⁸

⁸ Corte Cass. Sez. III Civ. 19 giugno 1996, sent. n. 5650, in Riv. giur. amb., 1997, pag. 679.

La questione definitoria non è stata risolta neanche dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (L.cost. 3/2001), che tuttavia consolida la concezione unitaria dell'ambiente nella nuova organizzazione delle competenze in materia ambientale. In particolare, l'art. 117 co.2 lett. s) affida alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, così recitando: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...] lett. s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.” Sono tuttavia materie di legislazione concorrente la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.⁹

1.1.2. Nozione normativa di danno all'ambiente: dall'art. 18 L.349/1986 all'art. 300 del D.Lgs. 152/2006

Ulteriori complicazioni sorgono in relazione alla definizione del danno all'ambiente, che può essere individuata in almeno due prospettive¹⁰. La prima è volta a negare oggettività alla nozione di

Ma v. nota 10 riguardo il superamento di tale impostazione.

⁹ A tal proposito risulta utile quanto disposto dall' Art. 3-bis (Principi sulla produzione del diritto ambientale) del D.Lgs. 152/2006.

¹⁰ Per questa prospettiva ricostruttiva si veda *Responsabilità ambientale: questioni di confine, questioni di sistema*, in Juscivile, 2019, 5, pag. 505

ambiente, riducendo il danno alla violazione delle regole di condotta limitatrici delle attività imprenditoriali poste a protezione di interessi ambientali. Così, il risarcimento non sarebbe altro che una sanzione civile – che andrebbe ad aggiungersi alle sanzioni amministrative e/o penali – il cui ammontare sarebbe determinato in base a criteri equitativi (gravità della colpa, costo del ripristino, profitto del trasgressore). In questa prima direzione si muoveva l’art. 18 della legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell’ambiente, stabilendo al comma 1: “Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.”¹¹

L’art. 18 fu abrogato (ad eccezione del co. 5) con l’emanazione del Codice dell’ambiente.

¹¹ Con la disciplina speciale posta dall’art. 18 non è più sostenibile la ricostruzione di un danno ambientale ex 2043 c.c., che ad opinione di B. Pozzo, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in Riv. giur. ambiente, fasc.1, 2010, pag. 1 ss., sarebbe “una creazione della giurisprudenza italiana. Non è sostenibile da un lato perchè non necessaria a fronte dell’esistenza dell’art. 18, da un altro perchè sarebbe in contrasto con le finalità di armonizzazione della direttiva 2004/35.”

L'altra prospettiva accoglie l'idea della materialità del danno: non quindi la materialità dell'ambiente ¹², quanto piuttosto la non giuridicità del danno, perché non collegato alla lesione di un interesse soggettivo giuridicamente protetto, ma rilevante per la mera distruzione o alterazione delle qualità ambientali. In questo senso muove la previsione di una tecnica rimediale che richiede quale presupposto per l'attivazione un peggioramento oggettivo delle condizioni ambientali.

L'art. 300 del D.Lgs. 152/2006 definisce il danno all'ambiente in questa seconda prospettiva: "È danno ambientale qualsiasi deterioramento¹³ significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima."

Dunque rileva non solo la perdita (deterioramento) della risorsa, ma anche delle utilità che da essa derivano alla collettività o ad altre risorse. Questa formulazione lascia cogliere il diverso presupposto della responsabilità (deterioramento di una risorsa o delle utilità), e allo stesso tempo delimita l'oggetto di tutela. Infatti, il comma 2

¹² Visto piuttosto come "concetto relazionale, indicativo di quelle caratteristiche delle cose qualificabili come ambientali perché volte a garantire determinate condizioni di vita per l'uomo, negando così la materialità dell'ambiente." U. SALANITRO, *op. cit.*

¹³ Va tuttavia segnalata un'opinione, accolta anche in giurisprudenza, secondo la quale sarebbe sufficiente una modifica delle condizioni ambientali, ancorché non peggiorativa, per giustificare la richiesta di risarcimento di danno: Cass. Civ. 4.4.2017, n. 8662, in *Corr. giur.* 2018, 31 ss., con nota di SALANITRO in *Juscivile*, 2019, 5, pag. 505