

UNIVERSITA' CA' FOSCARI VENEZIA

**FACOLTA' DI ECONOMIA
CORSO DI LAUREA IN GIURISTA D'IMPRESA**

**LA RESPONSABILITA' DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
PER DANNO AMBIENTALE**

**Relatore
Prof. LUIGI BENVENUTI**

**Laureando
Michela RICHIEDEI
Matricola nr. 799238**

Anno accademico 2013/2014

INDICE-SOMMARIO

INTRODUZIONE	pag. 5
--------------------	--------

CAPITOLO PRIMO

L'ATTIVITA' PUBBLICA AMBIENTALE

1. L'intervento pubblico nell'ambiente.....	pag. 7
2. L'ambiente come bene unitario	» 8
3. Il procedimento amministrativo e la legge 241 del 1990	» 11
4. Il procedimento amministrativo ambientale e la convenzione internazionale di Aarhus	» 17
5. I poteri autorizzatori e la cura degli interessi ambientali.....	» 21
6. Altri poteri pubblici	» 24

CAPITOLO SECONDO

APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SUL DANNO AMBIENTALE

1. Nozione di danno ambientale	pag. 25
2. Destinatari della disciplina	» 29
3. Esclusioni	» 30
4. Applicazione temporale della disciplina	» 32
5. Differenze tra disciplina attuale e art. 18 L 349/1986	» 33

CAPITOLO TERZO

LA RESPONSABILITA' AMBIENTALE

1. Il nesso di causalità	pag. 35
2. La responsabilità oggettiva ambientale	» 37
2.1. La revisione dell'articolo 311 del d.lgs 152/2006	» 45
3. La responsabilità soggettiva	» 47
4. Responsabilità per danno ambientale imputabile a più soggetti	» 50

CAPITOLO QUARTO

IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE

1. I criteri di risarcimento	pag. 53
2. Il ripristino o risarcimento in forma specifica	» 54
3. Il risarcimento per equivalente	» 62
4. La risarcibilità delle perdite temporanee	» 66

CAPITOLO QUINTO
ATTIVITA' DANNOSA DELL'ENTE PUBBLICO

1. La responsabilità diretta dell'entepag. 69

CAPITOLO SESTO
RESPONSABILITA' PER ATTI E PROVVEDIMENTI AMBIENTALI

1. I provvedimenti ambientali pag. 77
- 1.1 I provvedimenti di prevenzione e ripristino » 77
- 1.2 L'ordinanza per il risarcimento del danno » 78
2. I vizi del provvedimento » 81
3. Il procedimento mediante autotutela » 83
- 3.1 Eliminazione degli atti inopportuni » 83
- 3.2 La conservazione dell'atto » 85
4. Il procedimento giudiziario » 86
5. Il ricorso contro i provvedimenti di prevenzione e ripristino » 90
- 5.1. Il ricorso in opposizione » 94
- 5.2. Il ricorso civile » 95
6. Il ricorso contro l'ordinanza » 98
7. Responsabilità per ritardo d'intervento » 100
8. Responsabilità per silenzio inadempimento » 103
9. Responsabilità per violazione del principio di precauzione » 108

CAPITOLO SETTIMO
RESPONSABILITA' PER INADEMPIMENTO COMUNITARIO

1. L'inadempimento comunitario pag. 113
2. La procedura d'infrazione 2007/4679 e la legge comunitaria del 2013... » 117
3. Responsabilità civile per mancato recepimento delle direttive » 118

- BIBLIOGRAFIA pag. 121
- SITOGRAFIA pag. 123
- CRONOLOGIA SENTENZE..... pag. 125

INTRODUZIONE

L'ambiente considerato nella sua globalità come insieme di elementi, singolarmente o in relazione tra loro, costituisce il contesto in cui l'uomo vive, determinando anche le condizioni essenziali della sua esistenza.

Nelle questioni relative all'ambiente rientrano pertanto tutti gli aspetti che determinano il benessere dell'individuo, posto come elemento centrale degli interventi di tutela ambientale. La centralità della persona è posta sotto un duplice aspetto:

1. come obiettivo ultimo della normativa finalizzata a tutelarne la salute (art. 32 Costituzione);
2. come destinatario di norme che ne vincolano l'attività individuale allo scopo di tutelare l'interesse collettivo.

Un danno all'ambiente può essere arrecato da chiunque, sia esso soggetto privato che pubblico.

Con l'articolo 18 della legge 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, è stata introdotta una tutela giurisdizionale del bene ambiente mediante la creazione di un'azione per il risarcimento in caso di danno. La normativa si è successivamente evoluta e ampliata con l'entrata in vigore del d.lgs. 152 del 2006, identificato come Codice Ambientale, dato il suo intento di raggruppare in un'unica norma, in modo organico e completo, tutta la disciplina ambientale.

Se per alcuni settori, ad esempio l'atmosfera, si è ripresa la precedente normativa e inserita nel codice, per quel che attiene al risarcimento del danno ambientale la Parte Sesta ha introdotto nuove e più specifiche norme rispetto all'abrogato articolo 18, L. 349/1986. Spinta a tale novazione della disciplina è stata la direttiva comunitaria 35/2004/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Lo Stato è soggetto principale in caso di danno ambientale, in quanto unico legittimato a proporre l'azione per il risarcimento.

Lo Stato però non è solo titolare dell'azione ma può essere egli stesso, nello svolgimento della sua attività, responsabile di danno all'ambiente. La

compromissione dell'ambiente può derivare dalla realizzazione di opere pubbliche oppure da attività che, pur non avendo incidenza immediata, sono conseguenza del potere autorizzatorio e di controllo esercitato dall'ente pubblico sulle attività private. Per attribuire la responsabilità in caso di danno ambientale bisogna identificarne la fattispecie, definita dall'articolo 300 del Codice Ambientale come *qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*.

Nel caso di Pubblica Amministrazione bisogna quindi riferire tale responsabilità all'ente stesso e non al dipendente che l'ha commesso. La Pubblica Amministrazione infatti opera attraverso persone legate da un rapporto di servizio ed incorre in responsabilità diretta quando queste pongono in essere operazioni riferibili all'attività dell'ente stesso, anche nei casi in cui agiscono senza adeguate informazioni e direttive dai superiori.

Con l'attribuzione della responsabilità, il colpevole è obbligato al risarcimento. Nel caso di danno ambientale causato dall'ente pubblico, lo Stato si configura sia come attore che convenuto.

Scopo del presente lavoro è effettuare una ricostruzione della disciplina del danno ambientale, sulla base delle modifiche intervenute nel 2009 e nel 2013 e individuare le situazioni in cui vi può incorrere l'ente pubblico.

Capitolo Primo

L'ATTIVITA' PUBBLICA AMBIENTALE

1. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'AMBIENTE

La Pubblica Amministrazione, realizzando opere pubbliche e rilasciando autorizzazioni o provvedimenti, pone in essere delle attività che possono essere dannose per l'ambiente.

L'attività pubblica diventa quindi essenziale per la tutela e la valorizzazione ambientale e si configura come vera e propria politica ambientale la cui sfera ha avuto nel corso degli anni un progressivo allargamento.

L'intervento pubblico ambientale comprende l'insieme delle attività poste in essere da autorità pubbliche al fine di disciplinare le azioni che riducono la disponibilità di risorse naturali, o ne peggiorano la qualità e la fruibilità, producendo il degrado dell'ambiente rispetto allo stato attuale. Scopo dell'intervento pubblico nella tutela ambientale è salvaguardare, tutelare, conservare porzioni di territorio considerate uniche e di alto interesse naturalistico, ripristinarne lo stato originario, prevenire situazioni di degrado naturale, limitare le trasformazioni prodotte dall'intervento umano e delle attività produttive. Criteri di valutazione delle azioni pubbliche rispetto ai fini ambientali sono l'efficacia e l'efficienza, da intendersi come raggiungimento di un'elevata tutela ambientale con il minor sacrificio possibile.

L'ambiente, cui ci si riferisce, è l'ecosistema nella sua accezione più ampia e bisogna accogliere la tesi secondo la quale l'ambiente è un bene unitario, come equilibrio ecologico dei singoli ecosistemi di riferimento e della biosfera¹. Il bene ambiente è

¹ Nel panorama giuridico sono state due le correnti interpretative della nozione di ambiente. Una prima concezione pluralista che non riconosce all'ambiente una ricostruzione unitaria ma tende a frazionarlo nei diversi settori tutelati dalla disciplina, cioè come paesaggio, assetto urbanistico, fatto dell'inquinamento. L'ambiente sarebbe solo un'espressione geografica e fisica sprovvista di autonoma tutela giuridica. Principale sostenitore è stato Massimo Severo Giannini; il quale, considerando il termine ambiente come una mera espressione convenzionale comprendente diversi beni giuridici tra di loro differenti, ha ricostruito il concetto di ambiente in una tripartizione distinguendo: a) le bellezze paesistiche e culturali; b) l'ambiente quale insieme di spazi terrestri, acquatici, aerei che implica la lotta agli inquinamenti; c) l'ambiente in relazione al governo del territorio.

La seconda corrente interpretativa, concezione monista, tende invece a ricostruire l'ambiente non come singoli beni tra loro separati ma come entità unitaria. L'evoluzione normativa sia a livello nazionale, internazionale che comunitario e la giurisprudenza della Corte Costituzionale, hanno posto le basi per un superamento della concezione pluralistica dell'ambiente facendo emergere una

unitario, in quanto composto da un insieme di elementi che sono tra di loro in una complessa relazione ed in continua evoluzione, così da costituire un sistema.

Fino a quando si riteneva che le risorse naturali fossero illimitate e che fossero meritevoli di tutela soltanto i beni economici, il criterio per decidere della giuridicità di un bene era quello dell'appropriazione. L'ordinamento giuridico tutelava soprattutto la proprietà privata mentre i beni allo stato naturale erano considerati illimitati e quindi privi di interesse. Diversa è la situazione attuale in cui i beni naturali sono diventati relativamente scarsi e l'ambiente necessita una tutela giuridica in quanto oggetto di utilità collettiva.

2. L'AMBIENTE COME BENE UNITARIO

La nozione di ambiente quale bene unitario è frutto della giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale.

La prima, con sentenza n. 4362 del 9 aprile 1992, tentando di interpretare la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la n. 349/86, ha affermato che l'ambiente va inteso come un insieme, che pur comprendendo vari beni e valori, quali la flora e la fauna, il suolo l'acqua e altro, si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero in un "contesto senza forma". Ed è alla nozione di ambiente come complesso di cose che racchiude un valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela che, in sostanza, si riferisce la L. 349/86.

La Corte Costituzionale è giunta alle stesse conclusioni con due pronunce significative entrambe del 1987: la n. 210 del 22 maggio e la n. 641 del 30 dicembre. Nella sentenza n. 210 del 1987, facendo esplicito riferimento agli articoli 9 e 32 della Costituzione Italiana² e riconoscendo la natura di valore costituzionale all'ambiente,

concezione che si fonda sulla considerazione che le singole res che compongono il bene ambientale sono strettamente legate tra di loro.

² Costituzione Italiana, art. 9:

"La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."

Costituzione Italiana, art. 32:

"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

la Suprema Corte ha espresso che: “Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale, cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Costituzione), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione”³.

Nella seconda sentenza, la numero 641 del 30 dicembre 1987, pronunciata in una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 349/1986, la Corte Costituzionale ha posto dei principi che, ancora oggi, costituiscono un punto di partenza in materia di danno ambientale:

- L'ambiente é un bene immateriale unitario anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire singolarmente oggetto di attenzione e tutela. Tutte le componenti, nell'insieme, sono riconducibili ad unità, che non è intaccata, né viene meno dal fatto che l'ambiente possa essere utilizzabile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca.
- L'ambiente é protetto come elemento determinativo della qualità della vita. Per la Corte “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, agli individui, secondo

³ Corte Costituzionale, sentenza 210 del 22 maggio 1987.

valori largamente sentiti; é imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Costituzione), per cui l'ambiente assurge a valore primario ed assoluto"⁴.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo, a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente.

- L'ambiente é un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non é possibile l'appropriazione soggettiva ma, appartenendo alla categoria dei cosi detti beni liberi, é fruibile dalla collettività e dai singoli. Alle varie forme di godimento é accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata, art. 41 Cost.⁵, ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale, art. 42 Cost.⁶.
- Il danno che il bene-ambiente può subire é individuato come compromissione e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione. Tutte le violazioni costituiscono danno in quanto si concretano sostanzialmente nella vanificazioni delle finalità protettive.

⁴ Cit. Corte Costituzionale, sentenza numero 641 del 30 dicembre 1987.

⁵ Costituzione Italiana, articolo 41:

“L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

⁶ Costituzione Italiana, articolo 42:

“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.”

3. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA LEGGE 241 DEL 1990.

La Pubblica Amministrazione può intervenire nell'ambiente con diverse modalità, riconducibili a:

- la regolamentazione diretta a disciplinare i comportamenti collettivi prescrivendo precisi obblighi ai quali tutti devono adeguarsi e alla verifica sull'effettiva attuazione delle norme poste in essere (questo tipo è individuato come politica del *command and control*);
- la predisposizione di strumenti economici e finanziari improntati allo scopo di distribuire il carico economico e fiscale delle attività rilevanti;
- la sensibilizzazione della collettività alle problematiche ambientali;
- la gestione di attività che possono essere causa o fonte di inquinamento e danno mediante l'utilizzo di enti pubblici (intendendo per tali le società municipalizzate, i comuni, le province, le regioni, le ASL e gli ospedali) i quali, spesso, sono proprietari/gestori di insediamenti od attività potenzialmente inquinanti (discariche, centri di stoccaggio rifiuti, depuratori, depositi automezzi con officina/autolavaggio, immobili ad uso civile/uffici con cisterne interrato di gasolio) e frequentemente non sono assicurati o lo sono in maniera parziale od inadeguata;
- l'emanazione di atti amministrativi che, anche se non direttamente attinenti alla sfera ambientale, possono avere effetti o ricadute sull'ambiente.

La Pubblica Amministrazione agisce attraverso atti amministrativi, che assumono il nome di provvedimenti quando producono effetti esterni influenzando situazioni giuridiche, e sono l'atto finale di un procedimento amministrativo.

I provvedimenti sono caratterizzati da:

- unilaterali: posti in essere da autorità senza condizionamenti del destinatario;
- autoritari: l'interesse pubblico prevale sull'interesse privato;
- imperativi: la Pubblica Amministrazione impone la propria volontà;

- tipicità: conferiti con legge la quale precisa il tipo di provvedimento e indica l'interesse pubblico giustificativo.

Il procedimento amministrativo è composto da una sequenza di atti successivi, distinti tra loro per natura e per gli organi da cui derivano, ma collegati dal punto di vista formale.

A differenza dei procedimenti legislativi o giudiziari, non è previsto un unico modello di procedimento amministrativo, ma diversi schemi preordinati ai vari provvedimenti amministrativi. In materia ambientale, nel d.lgs. 152/2006 si possono, ad esempio, evidenziare i seguenti procedimenti: valutazione ambientale strategica (artt 16-19); valutazione d'impatto ambientale in sede statale (artt 26-31, con ulteriori variazioni negli articoli successivi se la VIA viene effettuata in sede regionale o provinciale); bonifica delle aree inquinate (artt. 242-246); rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (art. 270) e l'ordinanza ingiuntiva del ripristino o risarcimento del danno ambientale (artt. 312-315). Tutti i procedimenti amministrativi devono comunque essere, in base al principio di legalità che regola l'andamento della Pubblica Amministrazione, disciplinati mediante norme giuridiche e tali disposizioni sono inderogabili, pena l'invalidità del provvedimento finale.

Sebbene non esista un modello universale di procedimento amministrativo, con la legge 241 del 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") sono stati posti alcuni principi aventi portata generale per la difesa degli interessi dei privati nei confronti della Pubblica Amministrazione⁷.

La legge 241/1990, ribadendo che l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia e pubblicità, stabilisce che il procedimento non può essere aggravato se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dall'istruttoria⁸.

⁷ Il testo originario della legge 241/1990 è stato modificato dalla legge 15/2005, dal d.l. 35/2005 convertito in legge con l. 80/2005 e dalla legge 40/2007.

⁸ Articolo 1. legge 241/1990, come modificato da legge 15/2005:

"1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

Un procedimento amministrativo prende avvio su iniziativa:

- pubblica: quando è la stessa amministrazione che d'ufficio inizia il procedimento;
- privata: quando è il soggetto amministrato che, in forza di un interesse personale al provvedimento, presenta domanda o ricorso.

A seguito di presentazione di una domanda o un ricorso, la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di portare a termine il procedimento, ai sensi del comma 1, articolo 2, legge 241/1990⁹.

Per evitare situazioni di irresponsabilità da parte dell'Ente Pubblico, nell'articolo 4, legge 241/1990¹⁰, è stabilito che deve sempre essere comunicato l'ufficio o il responsabile del procedimento a chiunque sia interessato. Ove questo non sia direttamente stabilito per legge o per regolamento, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a determinarlo e renderlo pubblico assieme ai compiti egli assegnati. Il responsabile è l'interlocutore dei soggetti interessati ed è la persona cui è affidata l'organizzazione e la direzione dell'istruttoria. La mancata nomina non vizia il provvedimento ma fa operare il meccanismo della sostituzione con il dirigente o diretto superiore.

Inoltre, salvo i casi di urgenza, l'avvio del procedimento deve essere comunicato a tutti coloro sui quali il provvedimento possa incidere.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.”.

⁹ Articolo 2, comma 1, legge 241/1990:

“Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”.

¹⁰ Articolo 4, legge 241 del 1990 come modificato da legge 15 del 2005:

“Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti”.

Destinatari della comunicazione¹¹ sono:

- i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento è destinato a produrre effetti;
- i soggetti che per legge sono obbligati ad intervenire nel procedimento amministrativo;
- soggetti, individuati o facilmente individuabili, diversi dai diretti destinatari ai quali può derivare un pregiudizio.

L'avvio del procedimento¹² deve aversi mediante comunicazione, nella quale devono essere indicati:

- l'amministrazione competente;
- l'oggetto del procedimento promosso;
- l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- la data di presentazione della relativa istanza, per i procedimenti ad iniziativa di parte;

¹¹ Articolo 7, legge 241 del 1990:

“Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari”.

¹² Articolo 8, legge 241 del 1990, come modificato da legge 15 del 2005:

“L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

Nella comunicazione debbono essere indicati:

- a) l'amministrazione competente;
- b) l'oggetto del procedimento promosso;
- c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.”.

- l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

La comunicazione deve essere fatta mediante comunicazione personale e può essere effettuata con modalità differenti, stabilite e giustificate di volta in volta dall'amministrazione, quando per il numero di destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa.

A seguito della comunicazione, chiunque sia interessato può intervenire nel procedimento¹³, prendendo visione degli atti e presentando memorie scritte e documenti, salvo quelli che per ragioni di sicurezza, privacy e ordine pubbliche devono restare riservati.

Gli interessi che possono essere coinvolti in un procedimento amministrativo sono:

- Interesse pubblico: è quello che attiene alla comunità nazionale o alle comunità minori, territoriali e non nelle quali si articola la plurisoggettività dell'ordinamento.
- Interessi collettivi: emergono dalla concretezza della vita sociale come propri di un gruppo o di una categoria sociale di una comunità indifferenziata di soggetti che si auto-organizzano un centro di riferimento e di cura dell'interesse comune al gruppo medesimo.
- Interessi meramente diffusi: sono gli interessi comuni ad una pluralità di soggetti in mancanza di un centro organizzativo.
- Interessi privati: sono quelli che appartengono a ciascun soggetto dell'ordinamento, sia esso persona fisica o altra figura soggettiva, a fronte dell'esercizio di un potere.

In materia ambientale la partecipazione e l'informazione nella governance ambientale è garantita anche nella "Convenzione Internazionale di Aarhus", della quale si parlerà nel paragrafo successivo.

¹³ Articolo 9, l. 241/1990, aggiunto a seguito l. 15/2005:

“Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.”.

Anche al fine di prevenire i ricorsi, la Pubblica Amministrazione può sottoscrivere con i privati accordi circa il contenuto degli atti amministrativi¹⁴; in questo caso al privato, avendo espresso preventiva rinuncia al ricorso, è preclusa la possibilità di contestazione avverso tale atto.

L'istruttoria serve a fornire all'amministrazione le necessarie conoscenze per provvedere alla decisione. In tale fase la Pubblica Amministrazione ha poteri molto ampi di accertamento, ispezione, sopralluogo, richiesta di pareri e valutazioni tecniche.

Il procedimento amministrativo termina con la decisione, cioè la deliberazione della volontà dell'organo che deve sempre essere motivata, con indicazione dei presupposti di fatto e le ragioni giuridiche. Non serve la motivazione per gli atti normativi e quelli a contenuto generale¹⁵.

¹⁴ Articolo 11, legge 241/1990, come modificato da legge 15/2005:

“1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione precedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.”.

¹⁵ Articolo 5, legge 241 del 1990:

“Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.

In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere”.

4. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO AMBIENTALE E LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE DI AARHUS.

Allo scopo di garantire agli individui il diritto all'informazione, alla partecipazione nell'elaborazione degli atti ambientali e il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale, nel 1998 è stata promossa dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite la firma della Convenzione Internazionale di Aarhus¹⁶.

Sottoscritta dall'Italia (che l'ha ratificata con la legge 108/2001) e da una cinquantina di Paesi di tutto il mondo, è entrata in vigore nel 2001 e rappresenta un importante esempio di democrazia ambientale.

L'applicazione della convenzione nella Comunità Europea è avvenuta con la direttiva 2003/4/CE, recepita in Italia con d.lgs. 195/2005.

Diversamente da quanto stabilito dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, la Pubblica Amministrazione è obbligata a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che vi sia dichiarazione dell'interesse personale¹⁷.

Per **informazione ambientale** s'intende, come indicato al comma 3 dell'articolo 2 della Convenzione, qualsiasi informazione scritta, visiva, radiofonica, elettronica, o in qualsiasi altra forma riguardante:

- a. Lo stato degli elementi dell'ambiente, quali aria ed atmosfera, acqua, terra, suolo, territorio, paesaggio e siti naturali, la biodiversità e le sue componenti, inclusi gli organismi modificati geneticamente, e l'interazione tra questi elementi.
- b. Fattori, quali sostanze, energia, rumore e radiazioni, ed attività o provvedimenti, inclusi provvedimenti amministrativi, accordi volontari ambientali, politiche, normativa, piani e programmi, che influenzano o che possono influenzare gli

¹⁶ Articolo 1, Convenzione di Aarhus:

“Al fine di contribuire alla protezione del diritto di ogni persona della presente. e delle future generazioni di vivere in un ambiente adeguato alla propria salute ed al proprio benessere, ogni Parte garantirà i diritti di accesso all'informazione, alla partecipazione pubblica nel processo decisionale, e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente, secondo quanto stabilito dalla presente Convenzione.”

¹⁷ Comma1, articolo 3, d.lgs 195/2005:

“L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.”.

elementi dell'ambiente compresi nell'ambito della lettera (a), ed analisi dei costi/benefici ed altre analisi economiche utilizzate nei processi decisionali relativi all'ambiente,

- c. Lo stato della salute e della sicurezza delle persone, le condizioni di vita, i siti culturali e le strutture abitative, nella misura in cui possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente o, attraverso questi elementi, dai fattori, attività o provvedimenti, a cui si è fatto riferimento alla lettera (b).

Le informazioni ambientali devono essere messe a disposizione dalle Autorità Pubbliche nel termine massimo di un mese dalla richiesta, ad eccezione del caso in cui il volume e la complessità delle informazioni stesse non giustifichino tempi più lunghi¹⁸ e comunque non oltre i due mesi.

La richiesta di accesso può essere respinta, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 4 della Convenzione, se:

- L'autorità pubblica a cui la domanda viene inoltrata non sia in possesso del materiale sull'ambiente che si necessita.
- La richiesta è obiettivamente irragionevole o formulata in un modo troppo generico.
- La richiesta concerne del materiale in corso di completamento, o delle comunicazioni interne all'autorità pubblica dove tale esenzione è prevista dalla normativa nazionale o nella pratica d'uso comune, considerando il pubblico interesse servito dalla divulgazione.
- La divulgazione possa influenzare negativamente:
 - (a) La segretezza di alcune procedure delle autorità pubbliche, dove tale segretezza è prevista dalla normativa;
 - (b) Le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica;

¹⁸ Comma 2, articolo 4, Convenzione di Aarhus:

“Le informazioni relative all'ambiente, di cui sopra nel paragrafo 1, dovranno essere fornite nel più breve tempo possibile e, al più tardi, entro un mese a partire dalla presentazione della richiesta, a meno che l'estensione e la complessità del materiale non giustifichino un prolungamento di questo periodo fino a due mesi a partire dalla richiesta. Il richiedente dovrà essere informato di ogni ritardo e dei motivi che lo giustificano.

- (c) Il corso della giustizia, la facoltà di una persona di ricevere un processo giusto o la facoltà di un'autorità pubblica di condurre un'inchiesta di natura criminale o disciplinare;
- (d) La segretezza di informazioni industriali e commerciali, laddove tale segretezza è protetta dalla legge al fine di salvaguardare un legittimo interesse economico. All'interno di quest'ambito, verranno fornite quelle informazioni sulle emissioni che siano rilevanti per la protezione ambientale;
- (e) I diritti di proprietà intellettuale;
- (f) La segretezza di informazioni personali e/o di archivi relativi a persone naturali, laddove tali persone non abbiano acconsentito alla diffusione di tali informazioni al pubblico, e nel caso in cui tale segretezza sia consentita dalla normativa nazionale;
- (g) Gli interessi di una terza parte che abbia fornito l'informazione richiesta senza che abbia o possa avere un obbligo legale per farlo, ove questa non consenta la diffusione del materiale; oppure
- (h) L'ambiente a cui le informazioni si riferiscono, come i luoghi di riproduzione di specie rare.

Occorre precisare che si tratta di un elenco tassativo, da non interpretarsi in maniera estensiva, allo scopo di non comprimere i diritti di accesso alle informazioni ambientali agli interessati.

Per garantire la divulgazione delle informazioni ambientali, ogni Stato deve fare in modo che:

- le Autorità Pubbliche dispongano delle informazioni sull'ambiente utili all'esercizio delle loro funzioni;
- tutte le informazioni capaci di permettere al pubblico di prendere dei provvedimenti per prevenire o limitare eventuali danni ambientali siano rese accessibili immediatamente a chiunque rischi di essere coinvolto in caso di minaccia imminente per la salute o per l'ambiente¹⁹;

¹⁹ Articolo 5, Convenzione di Aarhus.

- sia garantita agli individui la facoltà di ricorrere a procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione;
- le procedure di revisione amministrativa siano celeri e gratuite o economiche;
- la tutela giudiziaria offra rimedi adeguati, effettivi, veloci e non eccessivamente costosi.

Gli individui potranno accedere a procedure di riesame in caso di mancato rispetto del diritto all'informazione e alla partecipazione e, in alcune ipotesi specifiche, sono anche legittimati ad agire contro violazioni generali delle norme ambientali, a citare in giudizio i responsabili di disastri ambientali e i governi qualora tentino di dissimularli²⁰.

Inoltre gli individui hanno diritto di partecipazione alle decisioni relative a specifiche attività e ad una pronta ed efficace comunicazione, mediante avviso pubblico, di ogni avvio di un procedimento che interessi l'ambiente fornendo informazioni riguardo a:

- l'attività oggetto del procedimento;
- la natura delle decisioni;
- l'ente pubblico incaricato del procedimento;
- la procedura prevista (data e luogo delle udienze, organismi pubblici coinvolti, soggetto al quale indirizzare le osservazioni).

Il pubblico intervenuto può proporre tutte le osservazioni. Tale disposizione dovrebbe comportare, cioè, il diritto della popolazione locale ad essere consultata pubblicamente sui nuovi progetti che hanno un notevole impatto ambientale, ad

²⁰ Si veda comma 1, articolo 9, Convenzione di Aarhus in base al quale:

“Ogni Parte dovrà, nell’ambito della normativa nazionale, assicurare che ogni persona che ritenga che la propria richiesta di informazioni ai sensi dell’articolo 4 sia stata ignorata, oppure rifiutata ingiustamente, sia in parte che del tutto, oppure che abbia avuto una risposta inadeguata, o comunque non sia stata trattata secondo le disposizioni di quell’articolo, abbia accesso ad una procedura giurisdizionale o ad un altro organo imparziale ed indipendente stabilito dalla legge.

Nel caso in cui una Parte preveda una procedura giurisdizionale, dovrà fare in modo che tale persona possa anche usufruire di una procedura sollecita, come stabilito dalla legge, senza alcun onere finanziario, per la riesamina da parte di un’autorità pubblica o una revisione eseguita da un organo imparziale ed indipendente, diverso da una corte di giustizia.

Le decisioni finali di cui al paragrafo 1 devono essere vincolanti sull’autorità pubblica che detiene le informazioni. Le motivazioni devono essere in forma scritta, almeno laddove venga rifiutato l’accesso alle informazioni ai sensi di questo paragrafo.

esempio su innovazioni viarie di particolare impatto, sulla localizzazione degli impianti di smaltimento e incenerimento rifiuti, sull'apertura di nuovi impianti che possono recare pregiudizio all'ambiente con la produzione scorie tossiche o radioattive.

5. I POTERI AUTORIZZATORI E LA CURA DEGLI INTERESSI AMBIENTALI

L'azione pubblica in materia ambientale è obbligata a rispettare i principi comunitari di precauzione e prevenzione enunciati nell'articolo 174 del Trattato di Amsterdam²¹. Il principio di precauzione è volto a giustificare misure politiche ambientali cautelative in mancanza di certezze scientifiche, senza attendere un deterioramento drastico dell'ambiente.

Il principio di prevenzione (o dell'azione preventiva) è finalizzato ad evitare i danni ambientali, eliminandone definitivamente il rischio mediante un controllo ex-ante di tutti i progetti e delle diverse iniziative che possono influenzare negativamente lo stato dell'ambiente.

Tutto ciò implica un particolare coinvolgimento dell'amministrazione pubblica e del suo potere autorizzatorio, ossia della facoltà di esprimere il proprio consenso ad un'attività a seguito di una valutazione discrezionale nella quale si accerta l'effetto della stessa su l'interesse collettivo rappresentato dall'ambiente.

L'**autorizzazione** è un provvedimento che permette ad un soggetto di esercitare una certa attività dopo l'accertamento che esso non contrasti con esigenze di interesse pubblico. L'attività assoggettata ad autorizzazione non è in sé illecita, ma lo diventa se posta in essere senza il provvedimento pubblico.

L'autorizzazione viene richiesta dal privato all'Autorità, ritenuta competente dalla normativa, e la domanda deve necessariamente essere corredata da tutte le informazioni richieste al fine dell'accertamento del rilascio.

²¹ Art. 174, Trattato UE:

"La politica della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga".

Nel settore ambientale, l'autorizzazione, oltre a consentire l'esercizio di un'attività, ha anche effetto di conformazione della stessa alle caratteristiche stabilite, con applicazione di sanzioni in caso di inosservanza.

Si possono citare, ad esempio, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, disciplinata all'articolo 269²² del d.lgs. 152/2006 e quella per gli scarichi dell'articolo 101²³ presente nella stessa norma.

Per le emissioni in atmosfera il comma 4 dell'articolo 269 del d.lgs 152/2006 stabilisce che l'autorizzazione deve contenere:

- a) per le emissioni che risultano tecnicamente convogliabili, le modalità di captazione e di convogliamento;
- b) per le emissioni convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento, i valori limite di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite e la periodicità dei controlli di competenza del gestore;
- c) per le emissioni diffuse, apposite prescrizioni finalizzate ad assicurarne il contenimento.

Sono punite con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1032,00 € le seguenti condotte²⁴:

²² Articolo 269, d.lgs. 152/2006:

“Per tutti gli impianti che producono emissioni deve essere richiesta una autorizzazione ai sensi della parte quinta del presente decreto.

Il gestore che intende installare un impianto nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro presenta all'autorità competente una domanda di autorizzazione, accompagnata:

- a) dal progetto dell'impianto in cui sono descritte la specifica attività a cui l'impianto è destinato, le tecniche adottate per limitare le emissioni e la quantità e la qualità di tali emissioni, le modalità di esercizio e la quantità, il tipo e le caratteristiche merceologiche dei combustibili di cui si prevede l'utilizzo, nonché, per gli impianti soggetti a tale condizione, il minimo tecnico definito tramite i parametri di impianto che lo caratterizzano;
- b) da una relazione tecnica che descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inserisce la specifica attività cui l'impianto è destinato ed indica il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto.”.

²³ Articolo 101, d.lgs 152/2006:

“Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. L'autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime.”.

²⁴ Comma 2, articolo 279, d.lgs. 152/2006:

- la mancata osservazione, nell'esercizio di un impianto o di una attività, delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione;
- il mancato rispetto, nell'esercizio di un impianto o di una attività, dei valori limite di emissione.

Analogamente, per gli scarichi è previsto che chiunque svolga o intraprenda un'attività che comporti una qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo ed in rete fognaria, è obbligato a munirsi della relativa autorizzazione²⁵, pena la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500,00 € a 15.000,00€ in caso di scarico in dispregio delle prescrizioni di cui all'autorizzazione²⁶.

Le autorizzazioni sono sempre rilasciate a tempo determinato con possibilità di rinnovo, allo scopo di consentire il controllo periodico e il perdurare della prevalenza dell'interesse pubblico rispetto quello privato.

Il potere autorizzatorio pubblico si manifesta ma anche con:

- abilitazioni: atti rilasciati a seguito di una valutazione tecnica di idoneità allo svolgimento di una determinata attività;
- nullaosta: provvedimento rilasciato da un'autorità centrale per consentire attività a livello locale;

“Chi, nell'esercizio di un impianto o di una attività, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a milletrentadue euro.”.

²⁵ Articolo 124, d.lgs 152/2006:

“ Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.

L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico. Ove uno o più stabilimenti conferiscano, tramite condotta, ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli titolari delle attività suddette e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni della parte terza del presente decreto.”

²⁶ Comma 3, articolo 133, d.lgs 152/2006:

“Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1, effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione o fissate ai sensi dell'articolo 107, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro.”.

- dispense: provvedimento con cui si autorizza un soggetto ad effettuare un'attività o a compiere azioni in deroga ad un divieto;
- approvazione: atto amministrativo con il quale si consente l'esercizio di un diritto;
- accreditamento: atto che riconosce ad un soggetto privato in possesso di determinati requisiti la facoltà di svolgere un'attività di rilevanza pubblicistica.

6. ALTRI POTERI PUBBLICI

A causa della molteplicità di interessi collettivi, alla Pubblica Amministrazione sono attribuiti altri poteri nella gestione dell'ambiente, quali:

- **potere di pianificazione:** finalizzato all'organizzazione dello spazio mediante emanazione di piani aventi carattere di atto generale vincolante. I piani sono previsti dalla legge che ne stabilisce anche le modalità di emanazione, in quanto non trovano applicazione i principi generali sul procedimento amministrativo contemplati nella legge 241/1990;
- **potere di ordine:** il cui intento è di imporre mediante ordinanza obblighi di fare o di non fare; rientrano in questa categoria anche i poteri di ordinanze contingibili e urgenti emanate in deroga ai principi generali per il contenimento di una situazione di pericolo per la salute pubblica;
- **potere di imposizione di vincoli:** allo scopo di limitare l'azione degli individui e delle attività produttive.

Capitolo Secondo

APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SUL DANNO AMBIENTALE

La disciplina sul danno ambientale in vigore ha come scopo impedire l'inquinamento, o per lo meno, limitarne la produzione e gli effetti negativi. Data l'elevata importanza dell'ambiente e dei diritti ad esso riconosciuti, si rende necessario obbligare colui che lo ha danneggiato ad un risarcimento, delineando così un regime di prevenzione e riparazione, allo scopo di rendere più consapevoli tutti gli operatori che effettuano azioni comportanti rischio.

L'ambito di applicazione della responsabilità della Parte Sesta del d.lgs 152/2006 è limitato dalla nozione di danno ambientale.

1. NOZIONE DI DANNO AMBIENTALE

Il concetto di danno risarcibile e di responsabilità ambientale sono stati introdotti in Italia con l'art. 18 della **legge 349 del 1986**, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che definiva il danno ambientale come 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, obbligando l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato²⁷.

Tale norma è stata poi arricchita a seguito dell'adozione del **d.lgs 22 del 1997** (noto come Decreto Ronchi) con la previsione, per chi superi i limiti di accettabilità della contaminazione ambientale dei suoli, acque superficiali e sotterranee, di procedere a proprie spese alla messa in sicurezza, alla bonifica e al ripristino ambientale dell'area inquinata²⁸.

²⁷ Articolo 18, comma 1, legge 8 luglio 1986, n. 349.

²⁸ Articolo 17, d.lgs 22/97:

“Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, e' tenuto a

La disciplina è stata interamente rivista con l'entrata in vigore il 29/04/2006 del **d.lgs. 152 "Norme in materia ambientale"** che, abrogando la normativa precedente²⁹, dedica la Parte Sesta alle "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente", in conformità alle indicazioni comunitarie contenute nella Direttiva 2004/35/CE e nel precedente "Libro Bianco sulle responsabilità per danni all'ambiente" del 2000.

L'articolo 300, d.lgs. 152/2006, comma 1, definisce il danno ambientale come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" e si distingue, secondo la classificazione fatta dallo stesso legislatore³⁰, in:

a) *Danno alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria*: rientra in questa tipologia qualsiasi danno che possa produrre effetti

procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento".

²⁹ L'articolo 318 stabilisce al comma 2 che:

" Sono abrogati:

- a) l'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349;
- b) l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 27;
- c) l'articolo 1, commi 439, 440, 441, 442 e 443 della legge 23 dicembre 2005, n. 2. "

L'articolo 264 stabilisce al comma 1 che "A decorrere dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto restano o sono abrogati:

- i) decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22".

³⁰ Comma 2, articolo 300, d.lgs 156/2006:

"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 d.P.R. 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."

negativi sul raggiungimento o sul mantenimento di uno stato di conservazione favorevole della specie e degli habitat. Deve essere valutato e quantificato in relazione alle condizioni ordinarie, al numero di individui, alla densità, all'area coperta, alla capacità di rigenerazione e di ripristino. Integra la fattispecie in questione anche il danno faunistico come identificato dal Dpr. 357 del 1997³¹ di attuazione alla direttiva 94/45/CE, nota come direttiva Habitat, e, soprattutto, dalla legge 157 del 1992 recante “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”³².

b) Danno alle acque interne, costieri e a quelle facenti parte del mare territoriale, che incida in modo significativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo delle acque e sul potenziale ecologico delle stesse. Alle acque è riconosciuta una tutela estesa, dovuta ai molteplici impieghi (potabile, agricola, industriale) cui è assoggettata e alla necessità di salvaguardarne tutti gli usi possibili sotto l'aspetto sia qualitativo che quantitativo.

c) Danno al terreno, derivante da qualsiasi introduzione nel suolo e/o sottosuolo di qualsiasi sostanza che possa incidere negativamente sulla salute umana. A differenza delle acque, il danno al terreno assume rilievo solo quando vi sia il rischio di effetti nocivi, diretti e indiretti, sulla salute umana. Il motivo di questa diversità nella tutela è riconducibile al fatto che il terreno ha modalità di utilizzo molto varie che dipendono dalla destinazione d'uso prestabilita (produttiva, agricola, abitativa) e l'unico elemento comune di riferimento è la tutela umana.

Tale elenco è da intendersi tassativo.

³¹ Denominato “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.” E che all'articolo 8 identifica le condotte che creano danno alla fauna: la cattura e l'uccisione di esemplari; la perturbazione durante le fasi di riproduzione, migrazione o svernamento; il danneggiamento dei siti di riproduzione o delle aree di sosta; e la distruzione di nidi naturali.

³² In base all'articolo 1 di detta legge:

“La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale”; intendendosi per fauna selvatica i mammiferi e gli uccelli.

Il danno per essere risarcito deve essere **significativo e misurabile**, previsione introdotta dal legislatore nazionale che si differenzia dalla direttiva 2004/35 CE, la quale fa riferimento ad un deterioramento negativo³³.

I criteri per qualificare un danno significativo sono indicati nell'Allegato 4 alla Parte Sesta rispetto alle specie o agli habitat e sono da valutarsi in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi e alla capacità di rigenerazione naturale.

L'Allegato 4 si preoccupa di escludere il carattere di "danno significativo" alle variazioni negative:

- inferiori alle fluttuazioni naturali considerate normali;
- dovute a cause naturali o interventi connessi con la normale attività di gestione dei siti conformi agli atti di autorizzazione e indirizzo.

Non costituisce danno rilevante neppure il danno a specie o habitat per i quali è stabilita la capacità di ripristino in breve termine e senza intervento, mentre deve sempre essere considerato significativo il danno con provati effetti sulla salute umana.

Il carattere della misurabilità inoltre introduce un rigoroso criterio per l'accertamento del danno che si deve basare su dati oggettivi, dei quali l'Allegato 4 alla Parte Sesta fornisce elenco esemplificativo³⁴.

³³ Cfr. direttiva 2004/35 CE, articolo 2, le seguenti definizioni:

- Comma 1 "danno ambientale", lettera a) : " danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat.
- Comma 1 "danno ambientale", lettera b): "danno alle acque, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate,
- comma 2: "«danno»: un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente;

³⁴ L'Allegato 4 alla Parte Sesta del d.lgs. 152/2006 riporta:

"Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili, del tipo:

- numero degli individui, loro densità o area coperta;
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat (valutata a livello locale, regionale e più alto, anche a livello comunitario);
- capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat (secondo le dinamiche proprie alle specie che lo caratterizzano o alle loro popolazioni);

Tra le novità introdotte, vi è anche l'estensione del danno non solo alla lesione di una delle risorse elencate, ma anche dell'*utilità* assicurata dalle medesime; introducendo il concetto di **servizi alle risorse naturali** definiti al comma 11 dell'articolo 302, del d.lgs.152/2006, come "le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico". Viene così a fissarsi anche nella normativa il principio, già enunciato in Cassazione³⁵, della risarcibilità delle utilità offerte dalle risorse e venute meno a causa dell'evento lesivo.

2. DESTINATARI DELLA DISCIPLINA

A differenza dell'abrogato articolo 18 della Legge 349 del 1986, che si applicava a fatti dolosi o colposi da chiunque posti in essere, destinatari della parte Sesta del d.lgs. 152/2006 sono i soggetti che svolgono attività professionale.

Tale limitazione soggettiva era, inizialmente, ricostruibile attraverso la lettura combinata degli articoli 304 (azione di prevenzione) e 305 (ripristino ambientale)³⁶, nei quali si pongono obblighi a carico dell'operatore, definito nell'articolo 302 come qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività. Per "attività professionale" s'intende qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata³⁷.

Con legge 97 del 6 agosto 2013, intitolata "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea" viene introdotto

- capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie."

³⁵ Cassazione sentenza 13716 del 15 ottobre 1999; Cassazione sentenza 16575 del 2 maggio 2007.

³⁶ Art. 304, d.lgs 152/2006:

"Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore

Art. 305, d.lgs. 152/2006:

"Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore deve..."

³⁷ Art. 302, d.lgs 152/2006, definizione 5.

nella Parte Sesta del d.lgs. 152/2006 l'articolo 298 bis che, chiaramente, prevede l'applicazione della normativa in questione ai danni ambientali causati o minacciati da una delle attività professionali indicate nell'Allegato 5 alla Parte Sesta.

Non vi sono limitazioni soggettive in caso di danno all'ambiente realizzato con dolo o colpa³⁸.

3. ESCLUSIONI

Le principali esclusioni dall'ambito di applicazione della Parte Sesta del Codice Ambientale sono, ai sensi dell'art 303, d.lgs. 152/2006:

- il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati da atti di conflitto armato, sabotaggi, atti di ostilità, guerra civile, insurrezioni, fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabili e incontrollabili;
- il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno provocati da un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrino nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali³⁹, elencate nell'Allegato 1 alla Parte Sesta del decreto, e alle quali cui la Repubblica Italiana ha aderito;
- i 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 decreto 152/2006⁴⁰;

³⁸ Art. 298 bis, comma 1, lettera b):

“La disciplina della parte sesta del presente decreto legislativo si applica al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'Allegato 5 alla stessa Parte Sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.”.

³⁹ Ad esempio danni derivati da inquinamento da idrocarburi oppure da trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia, o da inquinamento derivante dal carburante della navi

⁴⁰ Figurano nell'allegato: Convenzione di Vienna del 1963 sulla responsabilità civile per danni nucleari; Convenzione di Vienna del 1997 sull'indennizzo complementare per danno nucleare.

- le attività svolte in condizioni di necessità ed aventi come scopo esclusivo la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali;
- il danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore del d.lgs. 152/2006;
- il danno in relazione al quale siano trascorsi più di trenta anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato;
- il 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 operatori⁴¹;
- le situazioni di inquinamento per le quali siano state effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, ad eccezione del caso in cui dopo l'intervento permanga un danno ambientale. Tale disposizione rappresenta il rapporto di specialità che intercorre tra disciplina delle bonifiche e del danno: in via prioritaria vi è l'applicazione della prima e successivamente la seconda.

Inoltre sono implicitamente esclusi i danni al paesaggio e all'atmosfera, in quanto non richiamati nella nozione di danno.

Per quanto attiene il paesaggio sono esclusi tutti i danni riferiti all'aspetto estetico e culturale, nonché le zone di mare, e al terreno, purché la lesione non vada ad incidere negli habitat naturali, in qual caso si applicherà la disciplina in questione.

Per quanto attiene all'atmosfera, l'esclusione deriva dalla difficoltà di attribuire un nesso causale tra danno e azione (basti pensare al caso di una zona industriale con molteplici insediamenti produttivi). Il danno all'atmosfera, non direttamente menzionato, tuttavia non è da escludersi a priori, in quanto emissioni superiori ai limiti stabiliti dalla normativa o aventi effetto nocivo sulla salute umana e tali da

⁴¹ Secondo il TAR Sicilia, sentenza n. 1254 del 20 luglio 2007, il legislatore ha chiaramente previsto con questa esclusione che gli oneri di bonifica e ripristino, nonché le rispettive responsabilità gravino interamente sullo Stato.

compromettere gli ecosistemi⁴² possono arrecare danno all'aria e compromettere il terreno e/o le acque, ricadendo in questo caso nella sfera di applicazione della normativa sul danno ambientale. L'aria è considerata solo in quanto veicolo attraverso il quale si trasmette danno all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat⁴³.

4. APPLICAZIONE TEMPORALE DELLA DISCIPLINA

La lettera f) del comma 1 dell'articolo 298 bis del d.lgs 153/2006 sancisce inoltre il principio di non retroattività⁴⁴ della norma sul danno ambientale, eccezion fatta per i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria prevista dall'articolo 311, d.lgs. 152/2006⁴⁵ che si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'art.18 della L. 349/1986.

Il legislatore ha scelto di escludere dalla nuova disciplina i danni ambientali causati prima del 29/04/2006, data di entrata in vigore del Codice Ambientale, lasciandoli assoggettati alla disciplina anteriore dell'articolo 18 della legge 349/1986 che si può ritenere non abrogata per essi⁴⁶.

Viene introdotto così un criterio temporale per l'assegnazione di una disciplina o l'altra ai danni ambientali: si applicherà la nuova normativa in materia di danno ambientale, se l'autorità sarà in grado di provare che il danno si è verificato dopo

⁴² Art 268, comma 1, D.lgs. 152/2006.

⁴³ In tal senso anche la Direttiva 2004/35/CE nel preambolo considera che: "Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti.

⁴⁴ In linea con quanto previsto dalla Direttiva 2004/35/CE nel preambolo: "La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione.

⁴⁵ Art. 303 comma 1, lettera f), D.Lgs. n. 152/2006, come modificato da d.l. 135/2009 convertito in legge 166/2009:

"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".

⁴⁶ L'abrogazione dell'articolo 18 della legge 349/1986 è disposta dall'articolo 318 della Parte Sesta del d.lgs 152/2006, parte che non si applica ai danni precedenti all'entrata in vigore della norma in questione e per i quali quindi non si può far valere l'abrogazione.

l'entrata in vigore e il presunto responsabile può sempre dimostrare che il danno è antecedente.

5. DIFFERENZE TRA DISCIPLINA ATTUALE E ART. 18, L 349/1986.

Le differenze rispetto all'abrogato articolo 18 della legge 349/1986 possono essere ricondotte ai seguenti aspetti:

- l'ispirazione della nuova disciplina ai principi di precauzione e prevenzione, operando sia in fase preventiva (evitare il verificarsi di un danno) sia in fase riparatoria (tutelare l'ambiente adottando tutte le necessarie misure di ripristino quando il danno si è verificato) mentre in precedenza la normativa s'incentrava esclusivamente sull'intervento post danno;
- la dimensione strettamente pubblica del danno ambientale nel d.lgs 152/2006 con il riconoscimento della legittimazione all'azione in capo al solo Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;
- la previsione di due alternative giudiziarie: una prima possibilità di ricorso ai rimedi pubblici disciplinati dalla normativa e nel quale sono ridotti gli strumenti di tutela a disposizione dei privati esclusi dalla legittimazione diretta; la seconda per i soggetti lesi a rimedi privati riconducibili alla responsabilità extracontrattuale.

Capitolo Terzo

LA RESPONSABILITA' AMBIENTALE

1. IL NESSO DI CAUSALITA'

Per fondare un giudizio di danno ambientale e attribuire al colpevole la relativa responsabilità è indispensabile l'accertamento del nesso causale, ossia il rapporto che lega la condotta all'evento che ha provocato il danno.

In base all'articolo 40 del codice penale, applicabile per analogia a tutti i casi di fatto dannoso, è stabilito che nessuno può essere punito per un fatto previsto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la sua esistenza, non è conseguenza della sua azione od omissione. Viene inoltre precisato che non fermare un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Accertare che il comportamento di un soggetto costituisce la causa di un danno rappresenta una garanzia del principio di colpevolezza, nel senso che obbligato al risarcimento è solo colui che ha posto in essere un comportamento avente come conseguenza immediata e diretta un danno e viene quindi esclusa ogni responsabilità per fatti altrui.

Il nesso di causalità è palese in certe situazioni di danno ambientale quale può essere, ad esempio, un incendio dovuto ad un rogo acceso in un'area boschiva salvaguardata. In molte ipotesi di danno risulta, invece, difficile accertare se l'evento sia stato determinato da una certa condotta, si pensi ad esempio ai casi di inquinamento diffuso nei quali l'effetto può essere attribuito a più di una causa.

E' compito del giudice stabilire se tra evento e condotta vi sia o meno rapporto di causalità

In materia di responsabilità medico chirurgica per la morte di un paziente la Suprema Corte di Cassazione ha nel 2002 pronunciato una sentenza, nota come sentenza Franzese⁴⁷, diventata fondamentale per la determinazione del nesso di causalità; e le

⁴⁷ Suprema Corte di Cassazione Sezioni Unite Penali Sentenza n. 30328 del 10 luglio 2002, depositata 11 settembre 2002.

conclusioni sono, come da pronuncia stessa applicabili anche alle alterazioni ambientali⁴⁸.

Dopo aver attestato l'esistenza di due indirizzi interpretativi opposti⁴⁹ presenti all'interno della stessa Corte, ha stabilito la necessità di pervenire ad una soluzione equilibrata del quesito con particolare riguardo alla categoria dei reati omissivi impropri ed allo specifico settore dell'attività medico-chirurgica.

Nello specifico, la Suprema Corte ha stabilito che è causa penalmente rilevante la condotta umana, attiva o omissiva che si pone come condizione 'necessaria' - *conditio sine qua non* - nella catena degli antecedenti che hanno concorso a produrre il risultato, senza la quale l'evento da cui dipende l'esistenza del reato non si sarebbe verificato. Tale principio si applica anche ai casi di responsabilità civile⁵⁰.

Con la sentenza della Corte di Cassazione Sezione III civile del 16 ottobre 2007, n. 21619 è stata ripresa la precedente sentenza Franzese e stabilito che

⁴⁸ Sentenza Franzese: "Le conclusioni cui è giunta la seguente Corte sono riferibili anche ai settori delle malattie professionali, delle alterazioni ambientali e del danno da prodotto."

⁴⁹ Sentenza Franzese: "Sul tema si sono delineati due indirizzi interpretativi all'interno della Quarta Sezione della Corte di Cassazione: al primo orientamento, tradizionale e maggioritario che ritiene sufficienti 'serie ed apprezzabili probabilità di successo per l'azione impeditiva dell'evento, anche se limitate e con ridotti coefficienti di probabilità, talora indicati in misura addirittura inferiore al 50%, si contrappone l'altro, più recente, per il quale è richiesta la prova che il comportamento alternativo dell'agente avrebbe impedito l'evento lesivo con un elevato grado di probabilità 'prossimo alla certezza, e cioè in una percentuale di casi 'quasi prossima a cento'".

⁵⁰ La Sentenza, quindi, continua affermando che: "Non è sostenibile che si elevino a schemi di spiegazione del condizionamento necessario solo le leggi scientifiche universali e quelle statistiche che esprimano un coefficiente probabilistico 'prossimo ad 1', cioè alla 'certezza', quanto all'efficacia impeditiva della prestazione doverosa e omessa. rispetto al singolo evento.

Soprattutto in contesti, come quello della medicina biologica e clinica, cui non appartengono per definizione parametri di correlazione dotati di tale valore per la complessa rete degli antecedenti già in fieri.

E' indubbio che coefficienti medio-bassi di probabilità frequentista per tipi di evento, rivelati dalla legge statistica impongano verifiche attente e puntuali sia della fondatezza scientifica che della specifica applicabilità nella fattispecie concreta. Ma nulla esclude che anch'essi, se corroborati dal positivo riscontro probatorio circa la sicura non incidenza nel caso di specie di altri fattori interagenti in via alternativa, possano essere utilizzati per il riconoscimento giudiziale del necessario nesso di condizionamento.

Viceversa, livelli elevati di probabilità statistica o schemi interpretativi dedotti da leggi di carattere universale, pur configurando un rapporto di successione tra eventi rilevato con regolarità o in numero percentualmente alto di casi, pretendono sempre che il giudice ne accerti il valore eziologico effettivo, insieme con l'irrelevanza nel caso concreto di spiegazioni diverse, controllandone quindi l'attendibilità in riferimento al singolo evento e all'evidenza disponibile."

nell'accertamento del nesso causale civile, è possibile accedere ad una soglia meno elevata di probabilità rispetto a quella penale: la causalità civile obbedisce alla logica del "più probabile che non"⁵¹.

Inoltre, in materia ambientale, un danno può verificarsi anche a distanza di tempo dalla condotta lesiva; ciò rende difficile attribuire un nesso tra comportamento e danno se il lasso temporale è prolungato (ne è esempio il caso di Seveso⁵², avvenuto nel 1976, i cui danni ancora oggi continuano a manifestarsi). A riguardo si è espresso il Tribunale di Bari, affermando con sentenza 26 ottobre 2004 che, in tali casi, il rapporto di causa va riferito non solo all'evento che si è prodotto, ma deve essere posto in relazione anche con la natura e i tempi dell'offesa. Il nesso è da riconoscersi non solo nei casi in cui sia provato che l'intervento doveroso omesso (o quello corretto commesso in luogo della causalità omissiva) avrebbe evitato il prodursi dell'evento in concreto verificatosi, o ne avrebbe cagionato uno d'intensità lesiva inferiore, ma altresì nei casi in cui sia provato che l'evento si sarebbe verificato in tempi significativamente (non minuti od ore) più lontani⁵³.

2. LA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA AMBIENTALE

La normativa comunitaria di settore ha sempre assoggettato le attività pericolose a responsabilità oggettiva e le attività non pericolose a responsabilità per colpa⁵⁴.

Il confine che delimita l'applicazione dell'una o dell'altra responsabilità è appunto la qualifica di un'attività come pericolosa, che in materia ambientale è definita dalla

⁵¹ Sentenza 21619: "senza trasformare il processo civile (e la verifica processuale in ordine all'esistenza del nesso di causa) in una questione di verifica (solo) scientifica demandabile tout court al consulente tecnico: la causalità civile, in definitiva, obbedisce alla logica del più probabile che non"

⁵² A Seveso, comune nei pressi di Milano, in seguito ad un incidente, fuoriuscì dagli impianti dell'Icmesa, un'impresa chimica appartenente al gruppo svizzero della Roche, un nube tossica di diossina che compromise notevolmente l'ambiente. Le aree più vicine allo stabilimento, destinate ad uso abitativo, furono evacuate e sottoposte ad un lungo e costoso intervento di risanamento, ufficialmente conclusosi soltanto nel 1996.

⁵³ La sentenza riportata è stata pronunciata durante il processo al caso Fibronit, uno stabilimento industriale che ha prodotto fino al 1985 elementi per l'edilizia e in Eternit causando, per effetto della dispersione di materiale cancerogeno, un'elevata incidenza di patologie tumorali e morti tra i propri lavoratori e tra gli abitanti della zona limitrofa.

⁵⁴ Si veda in tal senso: Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente del 2000; Direttiva 96/61/CE; Direttiva 96/82/CE (nota come Direttiva Seveso).

“Convenzione sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente”, firmata a Lugano nel 1993⁵⁵.

Con il termine “attività pericolosa” si intende una, o più, delle attività svolte in ambito professionale sotto elencate, comprese le attività svolte dalla pubblica amministrazione:

- a) la produzione, la manipolazione, lo stoccaggio, l'uso o la dismissione di una o più sostanze pericolose, o qualsiasi altra operazione di natura simile effettuata con tali sostanze;
- b) la produzione, la manipolazione, lo stoccaggio, l'uso, la distruzione, lo smaltimento, o qualsiasi altra operazione inerente uno o più dei seguenti prodotti:
 - organismi geneticamente modificati che possono determinare rischi significativi per ambiente, cose o persone, a causa delle caratteristiche dell'organismo, della modifica genetica e le condizioni nelle quali si è svolta;
 - micro organismi che possono determinare rischi significativi per ambiente, cose o persone, a causa delle caratteristiche dell'organismo, della modifica genetica e le condizioni nelle quali si è svolta. Ad esempio micro organismi patogeni o che rilasciano tossine;
- c) attività svolte in inceneritori, impianti o siti di trattamento, stoccaggio o riciclaggio di rifiuti, come ad esempio gli impianti o i siti specificati nell'Allegato II, per i quali la quantità di rifiuti coinvolti in tale attività sia tale da porre rischi all'ambiente, a cose o persone;
- d) le attività svolte in siti per lo stoccaggio permanente di rifiuti⁵⁶.

⁵⁵ Si veda articolo 2 della “Convenzione sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente”.

⁵⁶ “Dangerous activity” means one or more of the following activities provided that it is performed professionally, including activities conducted by public authorities:

- a) the production, handling, storage, use or discharge of one or more dangerous substances or any operation of a similar nature dealing with such substances;
- b) the production, culturing, handling, storage, use, destruction, disposal, release or any other operation dealing with one or more:
 - genetically modified organisms which as a result of the properties of the organism, the genetic modification and the conditions under which the operation is exercised, pose a significant risk for man, the environment or property;

S'incorre in responsabilità oggettiva, o senza colpa, ogni volta che il risarcimento è dovuto per il verificarsi di fatti senza che si possa rimproverare al colpevole un comportamento doloso o colposo. La responsabilità oggettiva implica l'esistenza del solo nesso causale e il danneggiatore risponde del danno come diretta e immediata conseguenza della condotta.

La responsabilità oggettiva trova fondamento su due esigenze:

- 1) ampliare la funzione punitiva del risarcimento del danno
- 2) tutelare gli individui dall'incremento di incidenti dovuti al progressivo aumento della pericolosità delle attività umane e all'inadeguatezza del sistema fondato sull'accertamento della colpa in base all'art. 2043 del Codice Civile.

Non si tratta più solo di sanzionare singoli comportamenti, ma di assicurare una copertura ai danni impliciti del modello sociale: si affianca così alla funzione punitiva una sorta di funzione compensativa, fondata sull'accettazione del rischio e sull'assunzione delle responsabilità dei danni che da questa possono derivare.

La responsabilità oggettiva rappresenta una deroga alla norma generale contenuta nell'articolo 2043 del Codice Civile ed è ammessa solo nei casi previsti dalla legge.

In materia di danno ambientale, la responsabilità oggettiva è stata esclusa dalla precedente disciplina dettata dall'articolo 18 della legge 349 del 1986, il quale aveva istituito la sola responsabilità per colpa. Non è però un concetto nuovo alle norme ambientali⁵⁷: il legislatore, per razionalizzare l'insoddisfacente disciplina generale del danno ambientale, ampliare la tutela ambientale e dissuadere da comportamenti illeciti gli operatori, aveva moltiplicato le fattispecie di danno ambientale tipizzate,

–micro-organisms which as a result of their properties and the conditions under which the operation is exercised pose a significant risk for man, the environment or property, such as those micro-organisms which are pathogenic or which produce toxins;

c) the operation of an installation or site for the incineration, treatment, handling or recycling of waste, such as those installations or sites specified in Annex II, provided that the quantities involved pose a significant risk for man, the environment or property;

d) the operation of a site for the permanent deposit of waste”

⁵⁷ Si veda a riguardo B. Caravita, “Diritto dell'ambiente”, editrice Il Mulino.

introducendo la responsabilità senza colpa, in ambito di rifiuti con d.lgs. 22 del 1997⁵⁸ (Decreto Ronchi), e di scarichi con d.lgs. 152 del 1999⁵⁹.

Il d.lgs 152/2006 pare allinearsi, nel Titolo II “Prevenzione e ripristino ambientale” alla stessa logica della normativa sopra riportata e alla responsabilità oggettiva. L’articolo 305 stabilisce che quando si è verificato un danno ambientale, l’operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione al Comune, Provincia, Regione e al Prefetto della provincia e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate.

L’operatore ha inoltre l’obbligo di adottare immediatamente:

- a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare;
- b) le necessarie misure di ripristino conformi all’Allegato 3 alla Parte Sesta.

A convalida di tale interpretazione vi la stessa portata applicativa della disposizione, limitata all’esercizio o controllo di un’**attività professionale avente rilevanza ambientale**.

Il d.lgs. 152/2006 definisce solo “attività professionale”, con una nozione che richiama la nozione civilistica di imprenditore⁶⁰, come “qualsiasi azione, mediante la

⁵⁸ Il comma 2, articolo 17, d.lgs 22 del 1997 stabiliva che: “Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, e’ tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento”.

⁵⁹ L’articolo 58 del d.lgs 152 del 1999 disponeva che: “Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, e’ tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali e’ derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all’articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”.

⁶⁰ Si veda articolo 2082 c.c. secondo il quale: “ è imprenditore colui che gestisce un’attività economica organizzata al fine della produzione e scambio di beni e servizi”.

quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata”⁶¹. Manca la definizione di cosa si debba intendere per attività avente rilevanza ambientale. Essendo di derivazione comunitaria, è nella direttiva 35/2004 che si deve ricercare tale qualifica. In realtà, nella nozione di operatore, la direttiva non menziona tale carattere, introdotto dal nostro legislatore probabilmente in aderenza al articolo 3 della presente direttiva secondo il quale l'applicazione della norma è destinata al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'Allegato III alla direttiva stessa e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività. Le attività elencate dalla direttiva sono state riprese dal legislatore nazionale e inserite nell'Allegato 5 alla Parte Sesta del Codice Ambientale e si può presumere che tali siano le attività aventi rilevanza ambientale. Figurano tra queste, ad esempio, gli impianti utilizzati per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti o processi; le attività di gestione dei rifiuti, dei siti di discarica e degli impianti di incenerimento; la fabbricazione, stoccaggio, uso e trattamento di sostanze pericolose, preparati pericolosi o prodotti fitosanitari. L'elenco dell'Allegato 5 configura quindi le attività rilevanti che possono essere considerate “pericolose” per l'ambiente e la salute umana; da questo l'esigenza di incrementarne la tutela.

Secondo parte della dottrina⁶² tale elencazione non è esaustiva o chiusa: un elenco di questo tipo sarebbe infatti contrario alle finalità della disciplina e si tratta di farvi rientrare tutte quelle attività, ritenute comunque lecite e necessarie per lo sviluppo del benessere generale, che presentano elevata probabilità di creare danni. In senso contrario appare l'interpretazione di Salanitro della direttiva 35 del 2004, ritenuta applicabile solo alle attività economiche prese in considerazione nell'Allegato III alla direttiva stessa⁶³.

Sarà compito del giudice stabilire se un'attività non presente nell'elenco sia o meno da considerarsi “rilevante”, e la potenzialità dannosa deve essere accertata secondo dati statistici e tecnici, utilizzando la “comune esperienza”, definita come fatto

⁶¹ Così definita dall'articolo 302 d.lgs 152/2006 comma 5.

⁶² In tal senso P. Fimiani, B. Pozzo.

⁶³ Ugo Salanitro, “La nuova disciplina sulla responsabilità per danno all'ambiente”.

acquisito dalle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile⁶⁴.

Stabilita la rilevanza ambientale è necessario *individuare il soggetto cui attribuire la responsabilità*.

La norma è applicabile solo alle ipotesi di danno poste in essere da un operatore, definito nell' articolo 302, comma 4, come “qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.”.

L'irrelevanza soggettiva dell' esercente è palese poiché qualsiasi persona fisica o giuridica, privata o pubblica è qualificabile come operatore assoggettato a responsabilità. Ad esempio è quindi direttamente imputabile una società avente personalità giuridica o un ente pubblico ma non i dipendenti e/o direttori⁶⁵. Responsabile è anche colui che controlla tale attività professionale, riferendosi al “controllo operativo” cioè colui che ha un effettivo e diretto potere sull'attività. Restano esclusi da imputazione di responsabilità i soggetti adibiti a mero controllo amministrativo (sindaci e revisori dei conti) e finanziario che non entrano nell'operatività.

L'operatore è esonerato da responsabilità se può dimostrare che il danno⁶⁶:

- è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza;

⁶⁴ Cassazione Civile, Sezione Terza, Sentenza n. 23304 dell'8 novembre 2007: “Non si possono reputare rientranti nella nozione di fatti di comune esperienza, intesa quale esperienza di un individuo medio in un dato tempo e in un dato luogo, quegli elementi valutativi che implicano cognizioni particolari, o anche solo la pratica di determinate situazioni, ne` quelle nozioni che rientrano nella scienza privata del giudice, poiché` questa, in quanto non universale, non rientra nella categoria del notorio, neppure quando derivi al giudice medesimo dalla pregressa trattazione di analoghe controversie.”.

⁶⁵ Libro Bianco, punto 4.4.

⁶⁶ Comma 4, articolo 308 Codice Ambientale.

- è conseguenza dell'osservanza di un errato ordine o istruzione obbligatoria impartiti da un'autorità pubblica.

Inoltre, il nostro legislatore ha stabilito al comma 5 dell'articolo 308 che non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di ripristino l'operatore in grado di dimostrare la non attribuibilità di un comportamento doloso o colposo e che il danno è stato causato da:

- un'emissione o un evento espressamente autorizzati secondo normativa vigente;
- un'emissione o attività o utilizzo di un prodotto non considerati causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche al momento dell'evento.

Da tale disposizione si denota una volontà del legislatore di escludere la responsabilità oggettiva nel danno ambientale, anche per le attività ritenute "rilevanti" per l'ambiente. Volontà che appariva anche dall'originario articolo 311 in base al quale erano obbligati al ripristino, o alle misure di riparazione complementari, i soggetti che realizzavano un fatto illecito con negligenza, imperizia o imprudenza.

A tale conclusione era arrivata anche la giurisprudenza. Il TAR Sicilia, con sentenza 1254 del 20 luglio 2007, procedette dapprima ad una sintetica ricognizione del quadro generale dei principi sulla responsabilità oggettiva, la quale è "configurata dalla legge in alcuni casi, tassativi, in cui un soggetto è chiamato a rispondere per i danni che ha provocato, a prescindere dall'elemento della colpa, o del dolo (ossia del requisito soggettivo dell'istituto, generale, della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.). In dottrina si spiega tale tipo, eccezionale, di responsabilità con riferimento alla necessità, sempre più diffusa nella società moderna, di legare alle attività produttive, tecnologicamente complesse, i rischi che derivano dall'attività di impresa. Ciò al fine di evitare la traslazione dei costi di sicurezza della produzione stessa, a carico di terzi o della collettività"⁶⁷.

Il Tar ha quindi evidenziato che: "Il problema della responsabilità è prima economico che giuridico, ed è necessario addossare i rischi per danni in capo a coloro che possiedono i mezzi per farvi fronte e, soprattutto, hanno un potere di

⁶⁷ Tar Sicilia, sentenza 1254 del 20/07/2007.

controllo sulle fonti produttive di rischi, effettivi o anche solo potenziali, per rendere effettiva la prevenzione e, in caso di accadimenti lesivi, la ristorazione delle posizioni soggettive, private o pubbliche, eventualmente incise.

Lo stesso art. 2050 c.c. costituirebbe, così, una applicazione del suddetto principio, accolta dal legislatore del 1942, così come lo sarebbero, negli ordinamenti anglosassoni, istituti di common law quali il tort of nuisance (che si ha quando l'uso della proprietà privata interferisce irragionevolmente con la proprietà altrui), la disciplina della strict liability (che incombe su chi effettua un non natural use della proprietà, a danno del vicino), la negligence (che è la responsabilità di chi usa la propria res con negligenza o comunque in violazione del dovere di diligenza), istituti che hanno permesso di raggiungere l'individuazione di fattispecie di responsabilità più volte utilizzate per sanzionare il danno all'ambiente.

Secondo questa impostazione, poiché le scelte di impresa sono solitamente compiute a seguito di valutazioni e previsioni economiche, tra le quali anche il costo della sicurezza, addossare alla impresa il rischio dei danni all'ambiente, sarebbe quindi lo strumento per imporle ogni possibile cautela, potendo essa (e solo essa) prevenire tale rischio, in virtù del controllo sulla produzione.”⁶⁸.

Quindi, osserva che “il modello di responsabilità che il legislatore ha accolto nella disciplina della tutela ambientale dai rischi di inquinamento non è riconducibile alla responsabilità oggettiva, ma, al contrario, specie in virtù della nuova normativa di cui al dlgs 152/06, è qualificabile come vera e propria responsabilità soggettiva (pienamente di tipo aquiliano)”⁶⁹.

Secondo il Tar, caratteristiche proprie della responsabilità oggettiva, invece, si potevano ravvisare nella disciplina di cui all'art. 17 del dlgs 22/97, in tema di obbligo di ripristino dell'ambiente inquinato. La disposizione in esame, infatti, pone l'obbligo del ripristino a carico di colui il quale ha prodotto l'inquinamento, senza riconoscere alcuna rilevanza allo stato soggettivo, di colpa o di dolo, dell'agente, perché prevede espressamente che l'obbligo di ripristino incombe anche a carico di chi determini l'inquinamento accidentalmente ossia per caso fortuito.

⁶⁸ Cit TAR Sicilia, sentenza 1254 del 20 luglio 2007.

⁶⁹ Cit TAR Sicilia, sentenza 1254 del 20 luglio 2007.

A fronte di tutto ciò, l'operatore era responsabile dell'evento solamente se ne dimostrava la presenza dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa.

2.1 La revisione dell'articolo 311 del d.lgs. 152/2006

La disciplina sopra esposta che riconosceva nel danno ambientale una responsabilità oggettiva è stata contestata dalla Comunità Europea.

La Commissione Europea ha rilevato che il comma 2 dell'articolo 311 del d.lgs. 152/2006, così come formulato inizialmente dal nostro legislatore⁷⁰, è in netto contrasto con quanto disposto degli articoli 3⁷¹ e 8⁷² della direttiva in base ai quali, nel caso in cui il danno ambientale sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'Allegato III della direttiva, l'operatore è tenuto ad adottare le necessarie misure di riparazione anche qualora non vi sia stata colpa o dolo da parte sua.

La direttiva procede stabilendo, inizialmente, la regola generale della responsabilità oggettiva e, successivamente, prevede alcune eccezioni, che consentono all'operatore di esonerarsi dalla responsabilità se vengono soddisfatte le condizioni previste. La normativa italiana, invece, prevedeva solo le eccezioni (articolo 308, commi 4 e 5, del decreto legislativo 152/2006) senza aver stabilito in precedenza la regola generale

⁷⁰ Il precedente art. 311, comma 2, d.lgs 152/2006 prevedeva:

“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.

⁷¹ Articolo 3, paragrafo 1, lettera a), direttiva 2004/35/CE: Ambito di applicazione

“La presente direttiva si applica:

a) 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”.

⁷² Direttiva 2004/35/CE, Articolo 6, comma 1: Azione di riparazione

“Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:

a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e

b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.”.

della responsabilità oggettiva, questo risulta dal fatto che nel Codice Ambientale è stato del tutto omesso il recepimento dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

Non essendo quindi prevista la regola generale della responsabilità oggettiva, la Commissione Europea ha dedotto che per la normativa italiana la responsabilità fondata sulla colpa era l'unica principio in caso di danno all'ambiente.

L'originario articolo 311, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 non corrisponde affatto all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva in quanto, non distinguendo tra le attività professionali elencate nell'Allegato III della direttiva e le attività professionali non elencate in tale allegato, la norma italiana prevedeva che in tutti i casi di danno l'operatore fosse responsabile solo in presenza di colpa o dolo da parte sua e ponendo obblighi in capo a "chiunque" anziché in capo ad "operatori".

La Commissione Europea ha rilevato quindi che le due disposizioni, quella comunitaria della direttiva e quella italiana, sono riconducibili a due fattispecie diverse. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva riguarda la responsabilità ambientale degli operatori chiaramente individuati nell'allegato, ed è un responsabilità oggettiva. L'articolo 311, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 riguarda invece la responsabilità ambientale di chi, indipendentemente dal fatto che operi o meno nell'esercizio di un'attività professionale, abbia causato danno ambientale ed è riconducibile alla responsabilità soggettiva prevista dalla direttiva al comma 1, lettera b) dell'articolo 3.

Al fine di riallinearsi con la direttiva 2004/35/CE, l'articolo 311, comma 2⁷³ è stato modificato interamente con la legge Comunitaria 2013, eliminando il riferimento alla violazione di legge, alla negligenza, imperizia e imprudenza, e prevedendo in capo all'operatore una responsabilità oggettiva per danno ambientale che sorge al verificarsi di tale evento.

⁷³ Comma 2, articolo 311, d.lgs 152/2006, prima parte:

“Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto.”

3. LA RESPONSABILITA' SOGGETTIVA

Accanto ad una responsabilità oggettiva prevista per gli operatori, in caso di danno ambientale arrecato da soggetti diversi, intendendosi chiunque operi al di fuori di un'attività professionale, è prevista una responsabilità soggettiva. Il novellato articolo 311⁷⁴ del d.lgs. 152/2006 stabilisce infatti che, agli obblighi di adozione delle misure di riparazione sono assoggettati tutti coloro che cagionano danno con dolo o con colpa. Tale responsabilità è attribuita anche a quei soggetti che svolgono un'attività professionale diversa da quelle individuate nell'Allegato 5 alla Parte Sesta.

La possibilità di attribuire una responsabilità per dolo o colpa ai soggetti diversi è stata riconosciuta dalla Direttiva 2004/35/CE, che prevede all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) la facoltà per gli Stati membri di riconoscere una responsabilità per danno ambientale legata ai requisiti del dolo o della colpa nel caso di soggetti estranei ad un'attività non elencata nell'Allegato III⁷⁵. Tale scelta comunitaria sulla responsabilità soggettiva è stata ribadita anche dalla Commissione Europea, la quale, nella procedura d'infrazione 2007/4679, stabilisce che “gli Stati membri possono liberamente ancorare la responsabilità per danno ambientale ai requisiti del dolo o della colpa nel caso dei non operatori, giacché la direttiva riguarda solo gli operatori economici.”⁷⁶.

⁷⁴ Comma 2, articolo 311, d.lgs 152/2006, seconda parte:

“Ai medesimi obblighi e' tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalita' prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attivita' necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”

⁷⁵ Articolo 3, paragrafo 1, lettera b), direttiva 2004/35/CE:

“La presente direttiva si applica: al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionale non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.”.

⁷⁶ L'Italia s'è adeguata a questa regola con la c.d. Legge Comunitaria 2013 che ha previsto l'inserimento dell'articolo 298 bis, il quale al comma 1, lettera b) individua nel campo di applicazione:

- a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività;
- b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

La responsabilità è imputabile ogni qualvolta il danno sia provocato da attività biologiche o da attività economiche non necessariamente considerate pericolose o rilevanti ai sensi art. 304, d.lgs. 152/2006, per l'ambiente e per la salute umana. E' quindi una responsabilità generale, che contempla tutte quelle situazioni dalle quali deriva danno.

Affinché una condotta sia considerata illecita è necessaria la presenza della colpa e del dolo, considerati come l'elemento soggettivo del danno. **Fatto illecito** è qualsiasi condotta vietata dall'ordinamento giuridico e può consistere in un comportamento di qualsiasi genere tenuto da un soggetto, quanto in un'omissione o inerzia d'intervento. Un soggetto è in **colpa** quando, pur non volendolo, procura un danno per aver agito con negligenza, imperizia o per non aver osservato leggi, regolamenti, ordini o disposizioni.

A seconda del grado di gravità, la colpa può essere:

- grave, se consiste nell'inosservanza di regole di condotta elementari;
- lieve, quando deriva dalla mancanza della diligenza media chiesta agli individui;
- lievissima, quando ricorrono negligenza, imperizia o imprudenza quasi insignificanti.

Per **dolo** si intendono la coscienza e la volontà del soggetto nel provocare un determinato evento dannoso.

Ulteriore questione è la **violazione di norme**.

Il danno ambientale ex articolo 18, L 349/1986, era un danno tipico in quanto collegato alla violazione di specifiche disposizioni di legge, costituendo quindi un ulteriore requisito per imputazione della responsabilità.

Analogamente, nella versione originaria dell'articolo 311,d.lgs. 152/2006, vi era un duplice richiamo alla violazione di norme:

- 1) "violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo", quale elemento necessario per l'esistenza del danno ambientale
- 2) "violazione di norme tecniche" incluse tra le specifiche ipotesi di colpa.

Nella nuova formulazione tale requisito scompare, facendo ricadere quindi l'applicazione della responsabilità soggettiva per danno ambientale anche a situazioni poste in essere secondo norme.

Quanto all'**onere della prova**, spetta allo Stato, unico soggetto legittimato ad agire in giudizio, dimostrare che sussistono tutti gli elementi per la qualifica del danno ambientale. A sostegno di tale affermazione vi è il fatto che nel Titolo III, a differenza del Titolo II, non sono menzionate le cause di esonero da responsabilità, ciò può indicare il fatto che la colpa non è presunta ma deve essere dimostrata.

Il convenuto può però sottrarsi alla responsabilità dimostrando il caso fortuito, derivante da un fattore esterno o da un fatto imputabile a terzi. A giustificazione di ciò si rimanda alle esclusioni di cui all'articolo 303, d.lgs. 152/2006, al comma 1, lettera a), punti 1) e 2)⁷⁷.

L'imputazione della responsabilità soggettiva per danno ambientale, posta in capo a chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa, richiama in parte l'art. 2043⁷⁸ Codice Civile, che postula la clausola generale dell'ordinamento, espressione dell'imperativo fondamentale del *neminem laedere*.

Tra l'articolo 311, d.lgs. 152/2006, e l'articolo 2043 c.c. vi è una forte analogia: entrambe le norme, nelle rispettive formule, stabiliscono come presupposto alla responsabilità "qualunque fatto doloso o colposo", e chiudono obbligando al risarcimento del danno. Questo fa sì che la responsabilità sia equiparata alla responsabilità civile, in particolare rientrando nell'illecito extracontrattuale.

Tra le due norme vi sono comunque delle differenze.

⁷⁷ Art 303, D.lgs. 152/2006.:

"La parte sesta del presente decreto 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".

⁷⁸ Articolo 2043 c.c. (Risarcimento per fatto illecito):

"Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno."

Innanzitutto l'art 311 è norma speciale rispetto all'articolo del Codice Civile che costituisce regola generale: il danno ambientale è infatti un danno tipico rispetto a quello risarcibile civilisticamente che appare atipico.

Ma è soprattutto il fatto che il Codice Ambientale tutela interessi diffusi o diritti collettivi, mentre la tutela civile è posta per interessi prettamente individuali. Per questo, titolare dell'azione di risarcimento per danno ambientale è lo Stato, in quanto portatore dell'interesse dell'intera collettività, mentre in caso di danno sui generis legittimato ad agire è il danneggiato.

Ulteriore differenza sta nel carattere dell'ingiustizia, previsto per il danno contemplato dal Codice Civile ma non presente nel Codice Ambientale. Tale scelta potrebbe essere stata fatta allo scopo di ampliare la portata dell'azione per danno ambientale, svincolandola dalla necessità di verificarne l'ingiustizia.

Le due norme, oltre ad essere tra loro in rapporto di generalità e specialità, sono anche complementari: affianco all'azione dello Stato ai sensi art. 311 può essere esercitata anche l'azione civilistica (art 2043c.c) di cui è titolare la singola persona danneggiata dalla condotta illecita del responsabile del degrado ambientale.

4. RESPONSABILITA' PER DANNO AMBIENTALE IMPUTABILE A PIU' SOGGETTI

L'articolo 18 della legge 349/1986 disponeva al comma 7 che nei casi di concorso allo stesso evento di danno, ciascun soggetto coautore rispondesse nei limiti della propria responsabilità individuale. In presenza quindi di una pluralità di soggetti obbligati al risarcimento, la responsabilità di ciascuno era parziaria, in deroga all'articolo 2055 c.c. che prevede una responsabilità solidale tra i soggetti che hanno concorso alla produzione del danno.

A seguito dell'abrogazione del sopra citato articolo predisposta dall'articolo 318, d.lgs 152/2006, nel silenzio iniziale della normativa che non precisava la natura della responsabilità per danno ambientale, fino al 2009 è tornata ad essere applicabile la regola della solidarietà prevista dall'articolo 2055 del codice civile, riconoscendo al danneggiato la possibilità di esigere da ciascun responsabile l'intero ammontare del

risarcimento.⁷⁹ Lo Stato, soggetto legittimato ad ottenere il risarcimento, poteva perciò pretendere l'intera della prestazione da un solo soggetto coinvolto, il quale poi poteva rivalersi sui corresponsabili in base alla gravità della colpa di ciascuno.

La responsabilità solidale esisteva anche se l'evento dannoso era imputabile a fatti succedutisi nel tempo e commessi da più soggetti, purché ciascuno di essi avesse concorso alla determinazione con efficacia di concausa⁸⁰. Secondo la Cassazione “è ius receptum il principio secondo il quale tutti gli antecedenti in mancanza dei quali un evento dannoso non si sarebbe verificato debbono considerarsi sue cause, abbiano essi agito in via diretta e prossima o in via indiretta e remota, salvo il temperamento di cui all'art. 41, secondo comma, codice penale, secondo cui la causa prossima sufficiente da sola a produrre l'evento esclude il nesso eziologico fra questo e le altre cause antecedenti, facendole scadere al rango di mere occasioni”⁸¹.

Ne derivava che, per escludere il concorso al danno, il soggetto chiamato in causa doveva dimostrare che il deterioramento si sarebbe egualmente verificato anche in assenza del proprio comportamento.

Secondo Giuseppe Spoto, con la responsabilità solidale il legislatore “ha accentuato l'aspetto risarcitorio della disciplina del danno ambientale, estendendo al massimo l'area dei soggetti chiamati a rispondere delle conseguenze dell'illecito ambientale così da rendere più probabile la riparazione del danno e ridurre le difficoltà oggettive della sua quantificazione”⁸².

Nel 2009, con l'emanazione del decreto legge 135, convertito in legge 166 nello stesso anno, viene eliminata la solidarietà tra i corresponsabili modificando l'articolo 311, d.lgs. 152/2006, al comma 3, con la previsione che, nei casi di concorso nello

⁷⁹ Articolo 2055 Codice Civile:

“Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno.

Colui che ha risarcito il danno ha regresso contro ciascuno degli altri, nella misura determinata dalla gravità della rispettiva colpa e dall'entità delle conseguenze che ne sono derivate.

Nel dubbio, le singole colpe si presumono uguali.”

⁸⁰ Cassazione Civile, sentenza 10987 del 10/12/1996.

⁸¹ Cit. Cassazione Civile, sentenza 5 luglio 2004 n° 12273.

⁸² Giuseppe Spoto: “I danni punitivi e il risarcimento del ambientale” relazine pubblicata in Alcaro F.; Fenga C.; Moscati E (a cura di) “Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici”, editrice Firenze University Press, Firenze 2009.

stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale.

Una responsabilità parziaria, o personale, comporta indubbi svantaggi per il soggetto titolare del diritto al risarcimento, in quanto la sua soddisfazione è legata all'adempimento del singolo, nulla potendo in caso contrario sugli altri soggetti chiamati in causa. Per contro, tuttavia, attribuire al singolo una responsabilità personale, obbligandolo individualmente al risarcimento, potrebbe essere un maggior deterrente a comportamenti dolosi o colposi e un incentivo a porre in essere adeguate misure di prevenzione e precauzione al fine di non incorrere in danno ambientale.

Capitolo Quarto

IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE

1. I CRITERI DI RISARCIMENTO

A seguito del verificarsi di un danno ambientale, il responsabile è obbligato a porre in essere le idonee misure di riparazione che, in mancanza di esplicita definizione del Codice Ambientale, sono da intendersi ai sensi della Direttiva 2004/35/CE come “qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi”⁸³.

Viene indicata quindi, nella Direttiva stessa, una priorità tra gli interventi da attuarsi: si deve intervenire prima di tutto tentando di riportare le risorse danneggiate alle condizioni originarie (riparazione primaria). Solo se non possibile si dovranno utilizzare forme alternative finalizzate ad ottenere livelli analoghi alle condizioni originarie (riparazione complementare).

Tale priorità degli interventi non è un principio nuovo nel nostro ordinamento in quanto la giurisprudenza della Cassazione ha sempre privilegiato la riparazione del danno in forma specifica rispetto alla sanzione pecuniaria, soprattutto per evitare ai giudici il difficile compito della valutazione monetaria del danno ambientale.

La Corte di Cassazione si è pronunciata in tal senso, nel 1988, affermando che “la condanna al ripristino dei luoghi a spese del responsabile assume posizione dominante tra le forme risarcitorie, in virtù di deroga al disposto di cui al secondo comma dell'art. 2058 c.c, e costituisce pertanto la misura “privilegiata” da adottare, sol che sia “possibile”, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario”⁸⁴.

Tale principio è stato enunciato anche con sentenza 440 del 1989 e ripreso dalla Corte di Cassazione nella relazione 112 del 1 settembre 2010 intitolata *Riferimenti*

⁸³ Direttiva 2004/35/CE, articolo 2. comma 11.

⁸⁴ Cass. Pen., sentenza 10307 del 22 ottobre 1988.

normativi vecchi e nuovi nella delineazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di risarcibilità a favore del soggetto leso nella quale la Corte osserva che “nel settore ambientale dalla colpevole condotta dell'agente possono scaturire oltre ad effetti dannosi istantanei, anche sequele di effetti lesivi permanenti o destinati a rinnovarsi e ad aggravarsi nel tempo futuro”⁸⁵. Pertanto, secondo la Cassazione: “La preferenza accordata alla misura risarcitoria in forma specifica rispetto a quella per equivalente pecuniario, trae ampia giustificazione dall'intento di favorire una più fattuale (anche se tendenziale) coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale ed i soggetti beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi, in un contesto caratterizzato tanto dalla difficoltà di identificare i primi e di graduarne comparativamente i singoli pregiudizi, quanto dalla necessità di assicurare comunque loro una posizione qualificata in sede processuale allorché la lesione dell'ambiente, quale bene giuridico unitario, coinvolga la lesione di altri beni, personali o patrimoniali, oggetto di diritti di diversa natura e di distinta titolarità.”⁸⁶.

2. IL RIPRISTINO O RISARCIMENTO IN FORMA SPECIFICA

La riparazione in forma specifica è una forma di risarcimento che interviene sulle conseguenze pregiudizievoli del fatto lesivo consentendo ai danneggiati di conseguire utilità diverse da quelle perdute.

La nozione di ripristino è contenuta nell'articolo 302, comma 9, d. lgs. 152/2006⁸⁷, ed è definito come l'insieme delle azioni dirette a riparare, risarcire o sostituire, se

⁸⁵ Cit. Corte di Cassazione, sentenza 440 del 1989. Ripresa poi, dalla Corte stessa, anche nella Relazione 112 del 1 settembre 2010.

⁸⁶ Cit. Corte di Cassazione, sentenza 440 del 1989.

⁸⁷ Comma 9, articolo 302 d.lgs 152/2006:

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

ammesso dalle autorità, le risorse danneggiate. Viene inoltre specificato il senso del termine in caso di:

- acque, specie e habitat protetti che riguardano il ripristino alle condizioni originarie, ossia alle condizioni che sarebbero esistite se non si fosse verificato il danno ambientale, stimate sulla base delle migliori informazioni disponibili;
- terreno che mira all'eliminazione dei rischi per la salute umana e integrità ambientale.

Tutte le misure di ripristino sono individuate ponendo come elemento centrale e prioritario l'uomo e i rischi in cui incorre⁸⁸.

Il legislatore aveva dimostrato la propria preferenza nei confronti del ripristino alle condizioni originarie anche nell'abrogato art. 18, L 349/86 ove disponeva al comma 8 che era compito del giudice, nella sentenza di condanna, disporre, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

La nuova disciplina ha eliminato la circostanza del "ove sia possibile" ponendo il ripristino come obbligo primario e, solo quando accertata l'impossibilità, si prenderanno a riferimento altre forme di riparazione.

E' infatti previsto dall'articolo 305, d.lgs. 152/2006, che, quando si verifica un danno ambientale, l'operatore deve:

- 1) immediatamente darne comunicazione alle autorità;
- 2) adottare tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere o eliminare quel fattore di danno, per limitarne o prevenire ulteriori pregiudizi;
- 3) adottare le necessarie misure di ripristino.

Il ripristino non viene più imposto solamente con condanna del giudice ma anche tramite procedimento amministrativo, attraverso la predisposizione da parte del ministero dell'ordinanza.

⁸⁸ Articolo 306, comma 4, d.lgs.152/2006:

"Nelle attività di ripristino ambientale sono prioritariamente presi in considerazione i rischi per la salute umana."

Tramite l'ordinanza, prevista dall'art 313, d.lgs 152/2006, qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.

Tale articolo è stato così modificato con della legge 6 agosto 2013, n. 97, titolata "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea" emanata per l'adeguamento alla procedura d'infrazione 2007/4679.

Nell'originaria versione⁸⁹ era prevista l'esclusione dall'obbligo di ripristino quando questo risultasse eccessivamente oneroso, ciò sembrava confermare la volontà del legislatore di riallinearsi con i principi generali della responsabilità civile dell'illecito contenuta nel comma 2 dell'articolo 2058 Codice Civile, in base al quale il giudice può disporre che il risarcimento avvenga per equivalente, quando la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore.

L'eccessiva onerosità della reintegrazione in forma specifica si sarebbe dovuta valutarsi non in relazione al valore del bene distrutto o danneggiato, ma in base a obiettive difficoltà nell'esecuzione della prestazione, tenendo conto della proporzione tra danno, costo e utilità.

⁸⁹ Il precedente articolo 313, comma 2, riportava:

"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" è stato sostituito con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 2013, n. 97, titolata Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. L'articolo 25 di tale norma apporta modifiche alla parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente a seguito della procedura di infrazione 2007/4679 UE.

Il nuovo articolo 313 invece si avvicina alla normativa antecedente al d.lgs 152 del 2006, la legge 349 del 1986, nella quale, al già citato art. 18, non era menzionata l'eccessiva onerosità per il danneggiante quale limite alla non applicazione dell'obbligo al ripristino ambientale.

Il ripristino, quindi, non sarà ammissibile quando:

- materialmente impossibile, in quanto conseguenza di un comportamento avente effetti irreparabili della risorsa naturale (ad esempio il caso di distruzione di un bene naturale non più ricostruibile come un rilievo montuoso);
- il danno ambientale venga eliminato dallo stesso ecosistema, con il trascorrere del tempo, in situazioni di modeste immissioni di sostanze tossiche che determinino un'alterazione solo temporanea.

Si può estendere a tale interpretazione la deroga, posta dall'Allegato 3 alla Parte Sesta del d.lgs 152/2006, in base alla quale l'Autorità può decidere di non intraprendere ulteriori misure di riparazione quando i costi delle misure da adottare per raggiungere le condizioni originarie o un livello simile siano sproporzionate rispetto ai vantaggi ambientali ricercati⁹⁰.

Il ripristino, ai sensi dell'articolo 306 del Codice Ambientale, viene disposto dall'operatore in accordo con il ministero o dal ministero stesso con ordinanza. In tale regola vi è un'ulteriore differenza rispetto al principio generale della tutela civile posto dall'articolo 2058 c.c., in base al quale spetta al danneggiato chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile⁹¹.

⁹⁰ Si veda punto 1.3.3 lettera b, Allegato 3 alla Sesta Parte.

⁹¹ Art. 2058 codice civile:

“Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile.

Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”.

Civilisticamente rientra nel concetto di risarcimento in forma specifica:

- a) la prestazione di una cosa uguale a quella distrutta;
- b) il rifacimento di quanto illecitamente difatto;
- c) l'eliminazione di quanto illecitamente fatto.

Il ripristino può esser chiesto anche agli enti pubblici in quanto è venuto meno il principio che vietava la condanna ad un fare nei confronti della Pubblica Amministrazione, dapprima in sede di giurisdizione esclusiva con l'articolo 35, comma 1 del d.lgs 80/1998⁹² e poi anche in quella di legittimità con la modifica apportata dall'articolo 7, comma 4, legge 205/2000⁹³. La reintegrazione in forma specifica costituisce un'innovazione in ambito amministrativo in quanto prevista inizialmente solo nel diritto civile. Prima della legge 205/2000 si riteneva infatti preclusa la possibilità di condannare la Pubblica Amministrazione ad un risarcimento del danno in forma specifica e si creava una sorta di immunità alla stessa.

Affinché il ripristino possa essere applicabile devono essere soddisfatte entrambe le condizioni di:

- reversibilità del danno cioè la capacità del sistema ambientale danneggiato di attivare meccanismi di reazione fisici, chimici, biologici ed ecologici in modo da annullare in modo stabile e definitivo gli effetti che provocano danno;
- fattibilità, ossia la possibilità di ristabilire le condizioni antecedenti al danno.

In linea con la direttiva 2004/35/CE, il ripristino dovrebbe avere luogo in maniera efficace ed efficiente, derivando da un'equilibrata scelta riparatoria che assicuri il miglior risultato al minor costo⁹⁴.

Il ripristino, in base al Libro Bianco, deve mirare a riportare le risorse danneggiate a condizioni paragonabili a quelle preesistenti tenendo conto non solo dei dati storici ma anche l'uso futuro previsto⁹⁵.

La reintegrazione in forma specifica è considerata onerosa quando il sacrificio economico necessario per il risarcimento supera il valore da corrispondere in base al risarcimento per equivalente.

⁹² L'art. 35 comma 1 del d.lgs 80/1998 cita:

“Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva ai sensi degli articoli 33 e 34, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto”.

⁹³ Comma 3, articolo 7 legge 205 del 2005, lettera c):

“Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone anche attraverso la reintegrazione in forma specifica il risarcimento del danno ingiusto.”

⁹⁴ Preambolo 16 alla Direttiva 2004/35/CE.

⁹⁵ Libro Bianco sui danni ambientale, punto 4.5.1.

Il ripristino, inoltre, non esaurisce l'azione di risarcimento a cui è obbligato il responsabile, potendo questo essere obbligato anche alla copertura dei i costi collegati alla temporanea indisponibilità del bene.

Spetta all'operatore o all'autorità individuare le idonee misure per il ripristino secondo quanto stabilito nell'Allegato 3 alle Parte Sesta del d.lgs. 152/2006, allegato che contiene i criteri da seguire. Gli interventi sono distinti in caso di diversa tipologia di danno.

Nel caso di **danno alle acque, specie e habitat protetti**, stabilito che si ha riparazione quando l'ambiente danneggiato viene riportato alle condizioni originarie, sono individuati una priorità di interventi consistente nelle:

- 1) riparazione primaria, finalizzata a riportare le risorse alla situazione antecedente al danno;
- 2) riparazione complementare, da utilizzare qualora le risorse non tornino alle condizioni originarie, e finalizzata ad ottenere una situazione analoga a quella che si sarebbe raggiunta con la riparazione primaria. E' possibile anche la predisposizione di un sito alternativo analogo a quello che si sarebbe ottenuto nel caso della *restitutio in integrum*, purché geograficamente collegato;
- 3) riparazione compensativa avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi naturali danneggiati non in grado di svolgere le loro funzioni ecologiche.

Obiettivo minimo degli interventi di ripristino alle acque è l'eliminazione di qualsiasi rischio nocivo per la salute umana.

Vengono quindi indicati alcuni criteri da seguire nella scelta tra le alternative di riparazione, prima fra tutte l'effetto sulla salute e sulla sicurezza pubblica. L'operatore dovrà inoltre tenere conto dei costi, della percentuale di successo, del tempo per un efficace riparazione, gli effetti futuri e l'incidenza su ogni componente della risorsa naturale e/o del servizio.

Nel caso di **danno al terreno** l'obiettivo minimo degli interventi di riparazione del danno al terreno è di garantire che gli agenti contaminati siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo da azzerare il rischio per la salute umana.

Il rischio deve essere valutato considerando la funzione d'uso del terreno, la concentrazione e il tipo delle sostanze, dei preparati e degli organismi nocivi.

L'Allegato 3 richiama le azioni enunciate in materia di bonifica dei siti contaminati, disciplinate alla Parte Quinta del decreto legislativo 152 del 2006: "Norme in materia di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" al Titolo V (articoli dal 239 al 253). Tra le due discipline vi è un rapporto di complementarietà: l'azione di bonifica si ha quando vi è il superamento dei valori soglia individuati nell'analisi dei rischi come compatibili con la salute umana senza che s'incorra necessariamente in danno ambientale⁹⁶. Ciò rende però difficile in alcune situazioni stabilire quale sia il regime da imputare, questo perchè il legislatore avrebbe dovuto unificare la disciplina sul danno ambientale e quella sulla bonifica dei siti contaminati, così da evitare sovrapposibilità e utilizzo di termini identici con significati diversi⁹⁷.

La soluzione al problema è contenuta nello stesso Codice ambientale ove:

- all'articolo 242, comma 1, viene richiesto al responsabile dell'inquinamento di effettuare immediata comunicazione alle autorità competenti ai sensi e con le modalità previste all'articolo 304;
- all'articolo 303, lettera 1) dove viene esclusa l'applicazione della disciplina per danno ambientale alle situazioni di inquinamento per le quali sia effettivamente in corso o intervenuta bonifica, salvo il caso in cui dopo tale intervento permanga danno ambientale.

⁹⁶ L'azione di bonifica non esclude l'azione per danno ambientale che si applicherà in caso di danno residuo.

⁹⁷ Si veda ad esempio la definizione stessa di ripristino:

- nella disciplina del danno ambientale s'intende nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale (articolo 302, comma 9);
- nella disciplina della bonifica dei siti contaminati è definito come l'insieme di interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici (articolo 240, comma 1 lettera q).

Stabilite le misure per il ripristino, ai sensi dell'articolo 306 del Codice Ambientale⁹⁸, queste devono essere presentate al Ministero dell'Ambiente senza indugio, e comunque entro trenta giorni dall'evento dannoso, che le deve approvare. La comunicazione serve affinché il Ministro decida quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale.

Inoltre in caso di danno ambientale plurimo, se non possibile l'azione simultanea di ripristino, l'autorità dovrà decidere quale compromissione ambientale debba essere riparata a titolo prioritario, tenendo conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale.

Tale disposizione avrà diverse difficoltà nell'attuazione, in quanto non è possibile l'intervento del Ministro dell'Ambiente, e degli organi del suo apparato organizzativo, in tutti i casi di danno ambientale se non con lunghi tempi amministrativi. Ciò comporterebbe sicuramente ricorsi dai legittimati per inadempimento o ritardo.

Si rende necessario un'ulteriore intervento regolatore che circoscriva l'intervento ministeriale ai danni di una certa rilevanza, delegando ad altri enti pubblici (ad esempio le Regioni) o omettendo l'accordo nei casi di danno che non coinvolgano ampie zone del territorio e non siano di elevate proporzioni.

⁹⁸ L'articolo 306, d.lgs 152 del 2006 cita:

“Gli operatori individuano le possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all'allegato 3 alla parte sesta del presente decreto e le presentano per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio senza indugio e comunque non oltre trenta giorni dall'evento dannoso, a meno che questi non abbia già adottato misure urgenti, a norma articolo 305, commi 2 e 3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale, e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Se si è verificata una pluralità di casi di danno ambientale e l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di ripristino necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario. Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale.”.

3. IL RISARCIMENTO PER EQUIVALENTE

Il nostro ordinamento, in sede di recepimento della Direttiva 2004/35, aveva previsto, al comma 3 dell'articolo 311 del d.lgs. 152/2006, la possibilità di optare per il risarcimento per equivalente quando non possibile il ricorso al ripristino risorsa-risorsa o servizio-servizio.

Il risarcimento per equivalente consiste nel pagamento di una somma di denaro, il cui ammontare equivale alla perdita subita in conseguenza del danno. Se tale quantificazione non fosse stata possibile da determinare in maniera esatta e motivata, il danno per equivalente si doveva presumere, fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa o alla sanzione penale⁹⁹. Veniva riprodotto qui il criterio presuntivo di quantificazione del danno introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 58, comma 3, del d.lgs. 152/1999 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento" attraverso il quale si fissa mediante legge una soglia presuntiva minima e inderogabile, ai fini della quantificazione del danno ambientale¹⁰⁰.

Anche la giurisprudenza ha seguito questo orientamento scelto dal nostro ordinamento giuridico.

Di particolare rilievo appare la sentenza 16575 del 2 maggio 2007, pronunciata dalla Cassazione, la quale ripercorre le decisioni rilevanti in materia di risarcimento per danno ambientale pronunciate sia in sede di giurisprudenza costituzionale che di legittimità, riportandone le principali massime oggetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 1987 in base alla quale: "L'ambiente, pur non trattandosi di

⁹⁹ Dispone in tal modo l'articolo 314.

¹⁰⁰ L'articolo 58, comma 3, d.lgs. 152/1999 stabilisce che:

"Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire, per un giorno di pena detentiva. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'art. 444 del codice di procedura penale., la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'ambiente. Gli enti di cui al comma 1 dell'art. 56 danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente al fine del recupero del danno ambientale."

Il legislatore del 2006 ha ripreso l'articolo 58 e lo ha riportato nella nuova normativa all'articolo 314, commi 3 e 4.

un bene appropriabile, si presta a essere valutato in termini economici e ciò significa che ad esso si può attribuire un prezzo. La misurazione economica è possibile attraverso una serie di funzioni, ciascuna delle quali con i relativi costi, tra cui la gestione del bene con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali.”¹⁰¹.

Alla Corte “appare superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato. La legittimazione ad agire 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 delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo. Lo schema di azione adottato - riconducibile al paradigma dell'art. 2043 c.c. - porta ad identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori”¹⁰².

La Cassazione esprime le proprie considerazioni riguardo le argomentazioni di cui sopra individuando come “il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato, ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensione fissati da norme e provvedimenti. Il legislatore, invero, in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere un ristoro quanto più anticipato possibile al rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose, che presenterebbero situazioni di irreversibilità”¹⁰³.

Dopo aver riportato i caratteri salienti della disciplina introdotta con il d.lgs 152 del 2006, la Corte dichiara che, anche a fronte di tali disposizioni normative ritiene

¹⁰¹ Cit. Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987

¹⁰² Cit. Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987.

¹⁰³ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007.

debbano ribadirsi le conclusioni alle quali si è pervenuto, in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale, nell'interpretazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986. La Corte di Cassazione, nella sentenza in esame, reputava ancora validi i principi enunciati dalla giurisprudenza in relazione all'abrogato articolo 18 della legge 349/1986, ossia che:

- qualora non fosse possibile una precisa quantificazione di un danno ambientale, il giudice avrebbe dovuto procedere in via equitativa, utilizzando per la valutazione dei parametri quali la gravità della colpa individuata, il costo necessario per il ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo del bene ambientale;
- non è necessario che il danneggiato dia la prova della effettiva sussistenza dei danni e del nesso di causalità tra questi e l'azione dell'autore dell'illecito, ma è sufficiente l'accertamento giudiziario di un fatto anche solo potenzialmente produttivo di conseguenze dannose: “ la suddetta pronuncia, infatti, costituisce una mera declaratoria iuris, da cui esula ogni accertamento relativo sia alla misura sia alla stessa esistenza del danno, il quale a rimesso al giudice della liquidazione”¹⁰⁴;
- “la condanna generica al risarcimento dei danni, contenuta nella sentenza penale, pur presupponendo che il giudice riconosca che la parte civile vi ha diritto, non esige alcun accertamento in ordine alla concreta esistenza di un danno risarcibile, ma postula soltanto l'accertamento della potenziale capacità lesiva del fatto dannoso e della probabile esistenza di un nesso di causalità tra questo ed il pregiudizio lamentato”¹⁰⁵.

Tale sentenza appariva criticabile già nel 2007 per il fatto di sostenere che “nulla sia cambiato”¹⁰⁶ rispetto all'articolo 18, L 349/1986, quando il legislatore aveva espressamente previsto una quantificazione sulla base del pregiudizio arrecato senza individuare i criteri del profitto del trasgressore e della gravità della colpa, riportati

¹⁰⁴ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007; ripresa anche sentenza 34761 del 2011.

¹⁰⁵ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007; ripresa anche sentenza 34761 del 2011.

¹⁰⁶ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007

dal comma 6 del suddetto articolo¹⁰⁷. Il legislatore, predeterminando i parametri per la valutazione equivalente ed omettendo i criteri del precedente articolo 18 L. 349/1986, ha volutamente ridotto la discrezionalità del giudice, prevedendo una liquidazione calcolata sulla base del valore economico del danno accertato o residuo.

Desta quindi perplessità il voler ancorarsi nuovamente ai parametri meramente soggettivi della gravità delle colpe e del profitto del trasgressore, rimessi alla valutazione del giudice e, quindi, di difficile determinazione. La stessa Corte di Cassazione aveva infatti affermato che una prova completa e dettagliata del danno ambientale è obiettivamente impossibile perché alcuni effetti negativi si evidenziano con il tempo e sono difficili da dimostrare, con conseguente quantificazione del danno non certa¹⁰⁸.

Sono stati solamente due i casi nella giurisprudenza di merito¹⁰⁹ nei quali i giudici sono pervenuti ad una valutazione equitativa mediante applicazione dei criteri previsti dal comma 6 dell'articolo 18, legge 349/1986:

- sentenza della Pretura di Milano, sezione distaccata di Rho, del 29/06/1989 che condannò gli imputati al risarcimento di 500 milioni di lire a seguito dell'inquinamento di un corso d'acqua dovuto a scarichi di sostanze tossico-nocive
- sentenza 1286 del Tribunale di Venezia, emessa in data 27/11/2002, ove, partendo dalla premessa che “non è possibile una precisa quantificazione del danno poiché l'evento ha assunto connotazioni tali che non è stato possibile il ripristino, né è stata possibile alcuna misurazione, in termini sia quantitativi che qualitativi, della alterazione o modificazione dell'ambiente”, il giudice adottò il sistema della

¹⁰⁷ Comma 6, articolo 18, legge 349/1986:

“Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.”

¹⁰⁸ Cassazione penale, sentenza 8318 del 21 luglio 1988.

¹⁰⁹ Citati in G. Boccone, “Responsabilità e risarcimento per danno ambientale”, Maggioli Editore.

valutazione equitativa del danno, quantificando il risarcimento in complessivi 225.000 euro.

La possibilità di sostituire le misure di riparazione e ripristino con il risarcimento per equivalente, prevista dagli articoli 311 e 313, comma 2, del d.lgs. 152/2006, è stata contestata dalla Commissione Europea nella procedura d'infrazione 2001/4679.

Nel parere motivato alla rilevazione dell'infrazione, la Commissione nota che, secondo le intenzioni comunitarie, nella Direttiva 35/2004/CE la valutazione monetaria può solo essere usata per determinare le misure di riparazione complementare e compensativa, non come risarcimento sostitutivo. Lo stesso Allegato 2 alla Direttiva prevede, ove non possibile la riparazione primaria, la previsione di misure compensative, mentre non è previsto alcun risarcimento pecuniario.

Il comma 3 dell'articolo 313, d.lgs. 152/2006, è stato quindi modificato, in aderenza alla disposizione comunitaria, con la legge Comunitaria 2013: è stata eliminata ogni previsione al risarcimento per equivalente, il quale ora risulta non essere più possibile.

La valutazione monetaria resta come criterio, indicato nell'Allegato 3 alla Parte Sesta, per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa. Se la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile, ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli, l'autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti¹¹⁰.

4. LA RISARCIBILITÀ DELLE PERDITE TEMPORANEE

La sentenza 16757, del 2 maggio 2007, ha rilevanza anche per il riconoscimento della risarcibilità dei danni temporanei all'ambiente. La Corte ha infatti affermato che "integra il danno ambientale risarcibile anche il danno derivante, medio tempore,

¹¹⁰ Allegato 3 alla Parte Sesta del d.lgs. 152/2006, punto 1.2.3.

dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta”¹¹¹, ossia le c.d. «perdite provvisorie», previste espressamente come componente del danno risarcibile dalla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) approvata il 21 aprile 2004 e già considerate risarcibili dalla giurisprudenza della Corte Suprema sotto forma di «modifiche temporanee dello stato dei luoghi»¹¹². La risarcibilità delle perdite temporanee trova giustificazione, secondo la Corte, dal fatto che “qualsiasi intervento di ripristino ambientale, anche se tempestivo al verificarsi dell’evento, non potrà mai essere in grado di eliminare la perdita di fruibilità della risorsa naturale compromessa dalla condotta illecita”¹¹³. Tale perdita sorge nel momento in cui viene posta in essere la condotta lesiva e permane fino alla ricostruzione dello status quo dell’ambiente.

Anche in assenza di una lesione permanente, sussiste quindi un danno risarcibile corrispondente alla perdita temporanea derivante dalla mancata disponibilità di una funzione svolta da una risorsa naturale. La temporaneità è da commisurarsi nel periodo compreso tra il danno ambientale e il ritorno della risorsa alla completa fruibilità.

Le perdite temporanee sono esplicitamente riconosciute nell’Allegato 3 alla Parte Sesta del Codice Ambientale ove sono definite come perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico.

¹¹¹ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007.

¹¹² La Cassazione con sentenza 13716 del 15 ottobre 1999 ha decretato che: “Il difetto della preventiva autorizzazione determina la commissione di reati indipendentemente dalla temporaneità della modificazione apportata allo stato dei luoghi e dalla realizzazione in via definitiva di opere stabili, sia perchè anche dalle modifiche temporanee dello stato dei luoghi deriva un pregiudizio qualificabile come danno ambientale”.

Tale disposizione si trova anche in Cassazione, sentenza 4958 del 20 agosto 1981: “La condanna al risarcimento dei danni in forma specifica non esclude il diritto al risarcimento del danno per equivalente pecuniario inerente al periodo in cui il bene danneggiato è rimasto pregiudicato nella sua efficienza e godibilità.”

¹¹³ Cit. Cassazione, sentenza 16575 del 2 maggio 2007.

Tali perdite possono manifestarsi anche quando non si pongono in essere interventi di ripristino perchè, ad esempio, si reputa che il sistema sia in grado col tempo di tornare alle condizioni originarie da solo; oppure nel caso di più danni, quando si deve dare la priorità ad altre situazioni lesive.

La perdita non deve interpretarsi solamente in senso economico-finanziario come variazione negativa nel bilancio dell'Ente Pubblico colpito dal danno, ma deve essere considerata anche una lesione degli interessi di equilibrio ecologico e biologico all'ambiente, bene collettivo di cui lo Stato ne è il custode. L'ambiente compromesso durante il periodo impiegato per il ripristino non è utilizzabile dalla collettività e il risarcimento in forma specifica non consente di compensare il danno derivante dalla temporanea indisponibilità del bene ambiente. La riparazione compensativa non deve essere un risarcimento pecuniario per equivalente, ma deve consistere nell'attuazione di benefici ambientali tali da supplire gli effetti e i danni provocati; da qui il divieto alla compensazione finanziaria al pubblico.

Il risarcimento delle perdite temporanee non è alternativo alle altre forme di riparazione del danno ma si cumula con queste. La Corte di Cassazione con sentenza 10118 del 17 aprile 2008, confermando la condanna al risarcimento della somma di 180.000 euro oltre al ripristino dell'alveo del fiume Piave, ha stabilito che non è ravvisabile l'asserita duplicazione risarcitoria¹¹⁴ poiché la ricostruzione alle condizioni originarie del sito danneggiato non ha eliminato il pregiudizio arrecato per nove anni alla collettività.

¹¹⁴ Nella causa in esame il colpevole del danno aveva chiesto alla Corte di Cassazione di dichiarare l'illegittimità della condanna al ripristino e al risarcimento per equivalente stabilite nel giudizio di grado inferiore.

Capitolo Quinto

ATTIVITA' DANNOSA DELL'ENTE PUBBLICO

Un danno ambientale può derivare non solo dall'attività di un privato ma anche da comportamenti o omissioni posti in essere dallo Stato e dalla Pubblica Amministrazione.

La possibilità di un'efficace tutela del bene ambientale è piuttosto limitata dal fatto che il soggetto legittimato a proporre l'azione per danno ambientale sia lo stesso cui spettano poteri di tutela del bene pubblico e, quindi, possa essere frequente che tali enti si trovino ad essere contemporaneamente attori e convenuti. Inoltre, dato il carattere fortemente pubblico della tutela ambientale improntata dal Codice Ambientale, risulta molto delimitata l'area di tutela del privato nei casi in cui l'ambiente danneggiato non sia adeguatamente ripristinato o il danno non venga risarcito.

1. LA RESPONSABILITA' DIRETTA DELL'ENTE

La Costituzione Italiana riconosce nell'articolo 28 la responsabilità dei pubblici poteri secondo le regole di diritto comune disponendo che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

La giurisprudenza ha letto nell'articolo in questione, in particolare nella parte in cui esso estende la responsabilità allo Stato e agli enti pubblici, una responsabilità diretta, riconducibile alla disciplina del articolo 2043 c.c., che riguarda le conseguenze dannose del fatto proprio, cioè causato dallo stesso soggetto a cui poi è attribuito l'obbligo di risarcimento. Tale costruzione ruota attorno al principio di immedesimazione tra organo e funzionari: l'azione di un dipendente pubblico è azione dell'ente stesso.

In senso contrario si espone Casetta¹¹⁵, il quale, partendo dalla considerazione che gli enti in sè non hanno capacità d'agire e sono così costretti a prenderla a prestito dagli individui, rinvia la responsabilità pubblica non ai principi generali stabiliti nel codice civile dall'articolo 2043¹¹⁶ ma a quelli dell'articolo 2049¹¹⁷ sulla responsabilità indiretta per culpa in vigilando o in eligendo.

La tesi della responsabilità diretta trova ampio riscontro in molteplici pronunce.

La Cassazione, con sentenza 2700 del 1970, ha affermato che la responsabilità degli enti pubblici per i fatti dei dipendenti è diretta, a prescindere dal tipo di mansione svolta, restando esclusa solo quando il dipendente agisca al di fuori dell'esercizio delle sue mansioni o per un fine egoistico e privato estraneo alle finalità dell'ente stesso. Inoltre, non vi è imputabilità di responsabilità quando i dipendenti pubblici agiscano con dolo e con colpa grave, considerate cause di rottura del rapporto di immedesimazione.

Con sentenza 864 del 2008, la Cassazione ha ribadito che la responsabilità dell'autorità pubblica sorge in caso di comportamenti illeciti del dipendente se protesi alla realizzazione di un fine istituzionale e "se il dipendente è lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione si muove, quel dipendente deve agire secondo gli scopi che essa si propone; in mancanza di tale circostanza il comportamento di tale agente non può in alcun modo essere riferito alla Pubblica Amministrazione"¹¹⁸.

Inoltre è direttamente responsabile l'ente pubblico del quale dipendente abbia commesso un illecito a seguito della mancanza di direttive fornite dai superiori. La Corte ha pronunciato, a riguardo, con sentenza 864 del 24 ottobre 2007 (depositata il 17/01/2008), il principio che "nel caso in cui un dipendente della Pubblica

¹¹⁵ E. Casetta, "Manuale di diritto amministrativo", Giuffrè Edizioni.

¹¹⁶ Codice civile, Art. 2043, Risarcimento per fatto illecito: "Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

¹¹⁷ Codice civile, art. 2049, Responsabilità dei padroni e dei committenti. "I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti."

¹¹⁸ Cit. Cassazione, sentenza 864 del 17/01/2008.

Amministrazione abbia commesso un atto illecito e si accerti che ciò è avvenuto in quanto i superiori gerarchici del dipendente stesso hanno ommesso di emanare le direttive opportune per prevenire la commissione, da parte dei lavoratori ad essi subordinati, di atti come quello predetto (vigilando poi sull'applicazione delle direttive medesime), vi è responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione per il comportamento omissivo di detti superiori, sussistendo sia la riferibilità di tale atto alla stessa autorità (una volta assodato che nella fattispecie concreta la predetta emanazione rientrava tra i compiti di chi aveva funzioni dirigenziali nella struttura amministrativa in questione), sia l'esistenza di un rapporto di causalità tra il comportamento omissivo di detti superiori e l'evento dannoso (una volta assodato che nella fattispecie concreta senza l'omissione in questione non vi sarebbe stato l'atto illecito del dipendente subordinato direttamente produttivo del danno) in base al principio secondo cui *causa causae est causa causati*.¹¹⁹.

Affinché vi sia responsabilità diretta dell'ente pubblico per il fatto illecito del proprio dipendente devono sussistere le seguenti condizioni:

- Deve esistere un rapporto di servizio, cioè di una relazione tra l'ente pubblico e la persona tale per cui questa ultima pone in essere delle attività in vece del primo.
- Deve esserci nesso di causalità fra il comportamento e l'evento dannoso. Per l'imputazione di responsabilità diretta è sufficiente un rapporto di occasionalità tra il fatto e la mansione che ricorre quando l'illecito è stato compiuto nello svolgimento dei compiti assegnati, anche se eccedono i limiti impartiti.
- L'attività posta in essere deve essere riferibile all'amministrazione, cioè svolta per il conseguimento di un fine istituzionale. La Corte di Cassazione¹²⁰ ha affermato che “la riferibilità all'amministrazione del comportamento stesso presuppone che l'attività posta in essere dal dipendente sia e si manifesti come esplicazione dell'attività dell'ente pubblico, e cioè tenda, pur

¹¹⁹ Cassazione, sentenza 864 del 24 ottobre 2007.

¹²⁰ Principio posto anche con: Cass. Sentenza n. 24744 del 21/11/2006; cfr. anche Cass. n. 10803 del 12.08.2000

se con abuso di potere, al conseguimento dei fini istituzionali di questo nell'ambito delle attribuzioni dell'ufficio o del servizio cui il dipendente è addetto. Tale riferibilità viene meno, invece, quando il dipendente agisca come un semplice privato per un fine strettamente personale ed egoistico che si riveli assolutamente estraneo all'amministrazione - o addirittura contrario ai fini che essa persegue - ed escluda ogni collegamento con le attribuzioni proprie dell'agente, atteso che in tale ipotesi cessa il rapporto organico fra l'attività del dipendente e la Pubblica Amministrazione.”¹²¹. Secondo la Corte il dipendente è lo strumento attraverso il quale l'ente pubblico agisce per raggiungere gli scopi proposti; in assenza di tale circostanza il comportamento non è riferibile all'ente ma solo all'individuo che ha agito come privato.

Qualora il soggetto privato agisca in giudizio nei confronti dell'amministrazione, quest'ultima può porre in essere un'azione di rivalsa sul dipendente che abbia violato obblighi di servizio (art. 18, d.P.R. n. 3 del 1957). La giurisdizione è affidata alla Corte dei Conti, sebbene la legge n. 20 del 1994, art. 1, comma 4, disponga che “la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quanto il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza.”.

Vi è giurisdizione della Corte dei Conti ogni volta in cui si verifica un danno erariale imputabile ad un soggetto legato alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di servizio, secondo quanto stabilito dall'articolo 103 della Costituzione Italiana, al comma 2¹²².

La responsabilità diretta è attribuibile anche in caso di danno ambientale, infatti fin dal 1973 la Corte ha precisato che, nel caso di ambiente danneggiato dal colpevole

¹²¹ Sentenza del 8 ottobre 2007, n. 20986.

¹²² Costituzione Italiana, articolo 103, comma 2:

“La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.”.

comportamento degli amministratori, tale lesione di un diritto costituisce danno riferibile allo Stato¹²³.

Il danno ambientale posto in essere da un pubblico dipendente, e quindi dallo Stato, può assumere una duplice configurazione a seconda che incorra in:

- 1) Responsabilità civile nei confronti del terzo per i danni ad esso arrecati nell'adempimento di servizio. In tali casi il soggetto terzo, ingiustamente danneggiato ingiustamente dal funzionario pubblico nello svolgimento dei compiti assegnati dell'amministrazione, potrà rivalersi sia sul dipendente stesso che sull'amministrazione cui appartiene.
- 2) Responsabilità amministrativa che riguarda in senso stretto le ipotesi in cui la condotta del dipendente pubblico, nello svolgimento del proprio servizio ma in violazione dei doveri, produca un danno patrimoniale all'Amministrazione di appartenenza o un danno obliquo, cioè ad una diversa amministrazione¹²⁴. Tale responsabilità è tradizionalmente ritenuta come rientrante nel genere della responsabilità civile.

In caso di danno posto in essere da soggetti pubblici, l'articolo 313, comma 6, d.lgs. 152/2006, stabilisce che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, piuttosto che 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 territorio¹²⁵.

¹²³ Sentenza 39 del 1973 relativa a scempi edilizi legittimati dallo Stato nel Parco Nazionale dell'Abruzzo.

¹²⁴ Cfr comma 4, art. 1 legge 20/1990 secondo il quale:

“La Corte dei Conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti diversi da quelli di appartenenza.”.

¹²⁵ Articolo 313, comma 6, d.lgs 152/2006:

“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.”,

La norma presuppone che il Ministro abbia già accertato il danno e il giudice contabile interviene nel procedimento solo quando vi sia la condanna al pagamento di una somma di denaro, aprendo così il processo presso la Corte dei Conti.

Alla Corte dei Conti spetta quindi il compito di accertare la responsabilità del dipendente per danno ambientale e condannare lo stesso al risarcimento. Dalla norma, inoltre, sembra che il giudice contabile sia direttamente investito di funzioni nel processo per danno ambientale quando assuma le caratteristiche di danno erariale.

Da una lettura attenta inoltre si deduce che il comma 6 dell'articolo 313 dichiara espressamente che tale procedura sorge "anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale", quindi sostituisce la sola ordinanza risarcitoria generica e nulla dispone riguardo al ripristino. La giurisdizione contabile infatti appare limitata dal fatto di non essere in grado di attivare il risarcimento in forma specifica considerato dal Codice Ambientale come soluzione primaria.

Tale disposizione stona con gli attuali sviluppi normativi, emanati a seguito della procedura d'infrazione 2007/4629, in quanto prevede ancora la possibilità di un risarcimento patrimoniale per equivalente.

Il dubbio che sorge è se sia possibile per il Ministero dell'Ambiente ingiungere al dipendente pubblico o altro soggetto pubblico il risarcimento in forma specifica. Nel silenzio della norma, secondo Fimiani¹²⁶, l'orientamento da seguire è che il Ministero in forza dei poteri attribuiti possa emanare un'ordinanza ingiuntiva del risarcimento in forma specifica anche nei confronti dei soggetti sottoposti al controllo giurisdizionale della Corte dei Conti. Nei casi in cui il responsabile non sia in grado di provvedere al ripristino o questo risulti in tutto o in parte impossibile o eccessivamente oneroso, il Ministero non potrà emettere la seconda ordinanza ingiuntiva del pagamento, ma dovrà inviare il rapporto previsto dal comma 6 dell'articolo 313, d.lgs. 152/2006.

A sostegno di tale interpretazione si possono ricordare due orientamenti:

¹²⁶ P. Fimiani, "Le nuove norme sul danno ambientale", Il Sole 24 Ore Edizioni.

- 1) quello legislativo, modificato a seguito della procedura d'infrazione sollevata dall'UE che ha comportato l'eliminazione della previsione del risarcimento per equivalente
- 2) quello giurisprudenziale, in base al quale il risarcimento in forma specifica attraverso il rimedio del ripristino dei luoghi danneggiati ha sempre assunto criterio prioritario nella materia del danno ambientale.

Capitolo Sesto

RESPONSABILITA' PER ATTI E PROVVEDIMENTI AMBIENTALI

1. I PROVVEDIMENTI AMBIENTALI

Il Testo Unico Ambientale in materia di danno ambientale regola due provvedimenti:

- i provvedimenti con i quali il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio determina o impone agli operatori le procedure di prevenzione o di ripristino, indicate al Titolo II
- l'ordinanza ministeriale con la quale ingiunge il risarcimento del danno ambientale secondo quanto stabilito al Titolo III.

1.1 I provvedimenti di prevenzione e ripristino

Il Titolo II della Parte Sesta del d.lgs. 152/2006 riconosce elevata importanza alla funzione preventiva, che scaturisce dall'esigenza di evitare inquinamenti e danni e attribuisce allo Stato compiti di prevenzione e riparazione.

Tale funzione ha origine dalle politiche comunitarie e implica che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio imponga all'operatore di prendere le misure necessarie precisandone le metodologie da seguire o le prende esso stesso in caso d'inerzia addebitando i costi sostenuti all'operatore. L'iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio consiste quindi nell'adozione di misure già prese in passato che devono essere proporzionali ai livelli di protezione che s'intende raggiungere.

Fondamentale è che lo stato garantisca l'adozione di misure di prevenzione e riparatorie. Tale garanzia sussiste in ogni situazione e in particolare quando:

- il responsabile non sia identificabile;
- il responsabile non abbia i mezzi per effettuata la prevenzione;
- il responsabile è esonerato dalla normativa dal sostenere i costi.

Sarà compito pertanto all'ente pubblico effettuare in queste situazioni il ripristino, e rivalersi sul responsabile se identificato entro 5 anni. Dopo l'esecuzione d'ufficio delle opere di ripristino, la Pubblica Amministrazione competente deve procedere con decreto ingiuntivo a chiedere il rimborso delle spese sostenute, intimando il pagamento delle stesse entro un determinato termine. Decorso tale termine, il provvedimento costituisce titolo esecutivo ai sensi e secondo la procedura prevista dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, nonché ai sensi dell'art. 21-ter della Legge n. 241/1990.

Nel caso in cui, invece, non sia identificabile un responsabile è compito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio adottare, in qualsiasi momento, le misure di prevenzione che devono risultare, ai sensi del comma 4 dell'articolo 304, d.lgs. 152/2006:

- a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
- b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
- c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri;
- d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.

1.2 L'ordinanza per il risarcimento del danno

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio in caso di danno può, in alternativa all'azione giudiziaria, seguire la strada amministrativa dell'ordinanza secondo quanto previsto dagli articoli 312 e seguenti del Titolo III della Parte Sesta del d.lgs. 152/2006.

Ordinanza è qualsiasi atto, avente carattere normativo, in quanto contiene regole generali ed astratte, che crea obblighi o divieti.

L'emanazione di tale atto è regolata dal Titolo III che prevede un'accurata istruttoria finalizzata all'accertamento delle cause e alla quantificazione del danno.

L'articolo 312 stabilisce che:

- 1) L'istruttoria per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale si svolge secondo il procedimento amministrativo previsto ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.

- 2) Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, per accertare i fatti, individuare i trasgressori, attuare le misure a protezione dell'ambiente e ottenere il risarcimento dei danni, può delegare il Prefetto territorialmente competente e avvalersi 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.
- 3) Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, può procedere a ispezioni documentali, verifiche e ricerche anche in apparecchiature informatiche e ad ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento del fatto dannoso e per l'individuazione dei trasgressori. A tal fine può prevedere l'accesso, nel sito interessato dall'evento dannoso, di propri incaricati muniti di apposita autorizzazione che ne indica lo scopo, rilasciata dal capo dell'ufficio da cui dipendono. Per l'accesso a locali adibiti ad abitazione o all'esercizio di attività professionali è necessario che l'Amministrazione sia munita di autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria competente. In ogni caso, dell'accesso nei luoghi di cui al presente comma dovrà essere informato il titolare dell'attività o un suo delegato, che ha il diritto di essere presente, anche con l'assistenza di un difensore di fiducia, e di chiedere che le sue dichiarazioni siano verbalizzate.
- 4) In caso di gravi indizi che facciano ritenere che libri, registri, documenti, scritture ed altre prove del fatto dannoso si trovino in locali diversi da quelli destinati ad abitazione o all'esercizio di attività professionali, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può chiedere l'autorizzazione per la perquisizione anche di tali locali all'autorità giudiziaria competente.
- 5) L'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente è sempre necessaria per poter procedere a perquisizioni personali, all'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili e per l'esame dei documenti e di notizie coperte da segreto professionale.
- 6) Di ogni accesso deve essere redatto processo verbale riportante informazioni sulle ispezioni e sulle rilevazioni eseguite, con indicazione delle richieste fatte all'interessato o a chi lo rappresenta e delle risposte ricevute, nonché le

sue dichiarazioni. Il verbale deve essere sottoscritto dall'interessato o da chi lo rappresenta, in caso di mancata controfirma ne deve essere riportato il motivo. L'interessato ha diritto di averne copia.

- 7) I documenti e le scritture possono essere sequestrati soltanto se non sia possibile riprodurne o farne constare agevolmente il contenuto rilevante nel verbale, nonché in caso di mancata sottoscrizione o di contestazione del contenuto del verbale; tuttavia gli agenti possono sempre acquisire dati con strumenti propri da sistemi meccanografici, telematici, elettronici e simili.

Al termine della fase istruttoria, il Ministero del Ambiente e della Tutela del Territorio, se ne ravvisa i fondamenti, emana un'ordinanza immediatamente esecutiva, con la quale si obbliga il responsabile di provvedere al ripristino ambientale in forma specifica. L'ordinanza è emessa nei confronti dei soggetti responsabili del danno risultanti dall'istruttoria, sono obbligati in solido anche coloro nel cui interesse è stato posto il comportamento o ne abbia obiettivamente tratto vantaggio, a condizione che si siano sottratti ad apprestare le necessarie cautele e abbia quindi agito con colpa¹²⁷. Tale prescrizione costituisce una deroga alla responsabilità prevista dall'articolo 2049¹²⁸ c.c. in base al quale i padroni e i committenti sono sempre responsabili in caso di collegamento tra mansione e fatto dannoso. Viene escluso dal campo di applicazione il responsabile che abbia già avviato la procedura di bonifica o ripristino ambientale.

L'ordinanza deve essere adottata entro centottanta giorni dalla comunicazione di avvio della procedura e comunque entro due anni dalla notizia del fatto¹²⁹.

Decorso inutilmente anche questo termine, resta esperibile solo l'azione giudiziaria civile.

Il Ministero del Ambiente e della Tutela del Territorio può adottare ulteriori provvedimenti nei confronti dei trasgressori individuati successivamente, nei limiti

¹²⁷ Art. 313, comma 3, d.lgs. 152/2006.

¹²⁸ Nello specifico l'articolo 2049 c.c. stabilisce che:

“I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti.”.

¹²⁹ Comma 4, articolo 313.

previsti dai commi 1 e 3 dell'articolo 2947 del codice civile¹³⁰. Ferma restando quindi la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno, nel caso in cui sia stato causato da un reato per il quale è stabilito un termine di prescrizione più lungo si applicherà questo ultimo.

Il Titolo III, si preoccupa anche, nell'articolo 314, di stabilire il contenuto obbligatorio dell'ordinanza, oltre alla motivazione sempre necessaria anche in caso di provvedimenti contingibili e urgenti. Il provvedimento, in particolare, deve contenere: gli elementi di fatto su cui si fonda l'individuazione e la quantificazione del danno, nonché le fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori. L'ordinanza inoltre, a pena di nullità per violazione del diritto di difesa, deve indicare i mezzi di ricorso e i termini per la proposizione.

Il ricorso all'ordinanza ministeriale esclude la proposizione di azioni concorrenti da parte di altre autorità, ferma restando la possibilità per i soggetti che dal medesimo fatto abbiano subito danni di ricorrere a tutela dei propri interessi legittimi o di proporre l'azione per il risarcimento.

2. I VIZI DEL PROVVEDIMENTO

Un provvedimento può talvolta esser viziato per due motivi: la nullità e l'illegittimità.

Per nullità di un provvedimento amministrativo s'intende la mancanza di elementi essenziali, il difetto di attribuzione o l'adozione in contrasto ad una decisione del

¹³⁰ Art. 2947 c.c. (Prescrizione del diritto al risarcimento del danno):

“Il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito (2043 e seguenti) si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato.

Per il risarcimento del danno prodotto a circolazione dei veicoli di ogni specie (2054) il diritto si prescrive in due anni.

In ogni caso, se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile. Tuttavia, se il reato è estinto per causa diversa dalla prescrizione (Cod. Pen. 150 e seguenti) o è intervenuta sentenza irrevocabile nel giudizio penale (Cod. Proc. Pen. 576), il diritto al risarcimento del danno si prescrive termini indicati dai primi due commi con decorrenza dalla data di estinzione del lato o dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile.”.

giudice. La nullità può essere sollevata da chiunque, non può essere sanata e unico soggetto a dichiararla è il giudice amministrativo¹³¹.

Si ha illegittimità invece per eccesso di potere, incompetenza e violazione di legge¹³² che può assumere due configurazioni: vizio di procedura o vizio di sostanza¹³³. Il vizio di procedura sorge a seguito dell'inosservanza delle norme procedurali che regolano il procedimento di rilascio in un provvedimento; ad esempio, si pensi all'Amministrazione che concede un permesso di costruzione di un'opera o un impianto in un'area protetta senza il preventivo nulla osta dell'Ente Parco come stabilito dall'articolo 13 della legge 394 del 1991 titolata "Legge quadro sulle aree protette". L'illegittimità è sostanziale quando il progetto per il quale si richiede l'autorizzazione è in contrasto o non conforme alla normativa tecnica vigente; ad esempio un'autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata con domanda presentata dal gestore dell'impianto omissiva delle informazioni obbligatorie ai sensi dell'articolo 269 del d.lgs. 152/2006.

Un provvedimento illegittimo può essere annullato mediante autotutela dell'Amministrazione o attraverso una sentenza del giudice amministrativo. In base al comma 2 dell'articolo 21-octies¹³⁴ della L. 241/1990, non è invece annullabile il provvedimento che, benché adottato in violazione di norme, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

¹³¹ La nullità del provvedimento amministrativo è regolata dall'articolo 21-septies. L. 241/1990 che riporta:

“È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.”.

¹³² Comma 1, art. 21-octies, legge 241 del 1990: “È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.”.

¹³³ Il comma 2 dell'articolo 21-octies parla di “provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti”

¹³⁴ Comma 2, art. 21-octies, legge 241 del 1990:

“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.”.

Inoltre è esclusa l'annullabilità del provvedimento amministrativo per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

3. IL PROCEDIMENTO MEDIANTE AUTOTUTELA

Un provvedimento amministrativo può anche essere inopportuno o viziato nel merito in quanto non risponde in modo ottimale agli interessi pubblici perseguiti e, in tal caso, può essere rivisto in autotutela.

Per autotutela s'intende la facoltà riconosciuta dalla legge alla Pubblica Amministrazione di risolvere al suo interno eventuali conflitti insorti con altri soggetti, senza ricorso ad azioni giudiziarie, attraverso il riesame del provvedimento emanato.

Il procedimento di autotutela può essere:

- intrapreso dalla Pubblica Amministrazione spontaneamente o nell'adempimento di un dovere (autotutela diretta);
- avviato a seguito del ricorso del soggetto interessato (autotutela indiretta).

In entrambi i casi il procedimento può concludere in due diverse direzioni:

1. con l'identificazione di un vizio e ritiro dell'atto;
2. conservazione del provvedimento

Assoggettata all'autotutela amministrativa è anche l'ordinanza regolata dagli articoli 312 e seguenti del Codice Ambientale e preordinata al risarcimento del danno ambientale in quanto atto rappresentativo del potere del Ministero dell'Ambiente di mirare coattivamente al raggiungimento della tutela del bene ambiente, senza intervento dell'autorità giudiziaria.

3.1. *L'eliminazione degli atti inopportuni*

Tra gli atti di ritiro si hanno la revoca e l'annullamento d'ufficio.

La *revoca* è prevista all'articolo 21-quinquies della legge 241/1990¹³⁵ nei casi in cui l'interesse pubblico, che sta alla base dell'atto in discussione, è cambiato e sorge l'esigenza di adeguare l'azione pubblica alla nuova situazione. Sono revocabili solo gli atti aventi efficacia durevole nel tempo, restando esclusi quelli a efficacia istantanea, cioè tutti quegli atti che esauriscono i loro effetti nel momento stesso in cui sono emanati. Il provvedimento di revoca può essere adottato dalla stessa autorità che ha emanato l'atto da eliminare, salvo che la legge non abbia fatto venire meno la sua competenza nella materia in oggetto, o da un organo in posizione gerarchica superiore, tranne il caso di competenza esclusiva dell'ente emanante.

La revoca è un provvedimento con efficacia *ex-nunc* in quanto presenta vizi di merito e non di legittimità. Gli effetti sono pertanto mantenuti e hanno validità fino al ritiro.

Se a seguito della revoca alcuni soggetti sono danneggiati, essi possono chiedere un indennizzo all'amministrazione, limitato nella sua quantificazione al solo danno emergente, ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 21-quinquies della legge 241/1990. Secondo Luigi Levita tale vincolo è stato posto "in virtù della peculiare forma di responsabilità nella quale incorre la Pubblica Amministrazione che procede al potere di revoca, ossia una responsabilità da atto lecito"¹³⁶.

L'*annullamento d'ufficio*, regolato dall'articolo 21-nonies della legge 241/1990¹³⁷, è l'eliminazione motivata con efficacia *ex-tunc* di un atto illegittimo che perde perciò

¹³⁵ L'articolo 21-quinquies della legge 241/1990 riporta:

"1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

1-bis. Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico."

Il comma 1-bis è stato inserito dalla Legge 2 aprile 2007, n. 40

¹³⁶ Luigi Levita, "L'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione"; Halley editrice.

¹³⁷ Articolo 21-nonies., legge 241/1990:

efficacia fin dalla data della sua emanazione. Possono essere annullati solo gli atti per i quali la Pubblica Amministrazione dispone ancora della facoltà di provvedimento e in presenza di concrete ragioni di interesse pubblico. Il termine entro il quale esercitare tale facoltà non è esplicitamente individuato dalla norma ma indicato come “ragionevole” in base alla complessità degli interessi coinvolti. Tale previsione può sicuramente generare problemi interpretativi.

Al pari della revoca, l’annullamento d’ufficio può essere predisposto dalla stessa autorità che ha emanato l’atto da eliminare o da autorità diversa, specificamente indicata dalla legge.

Il potere di revoca o annullamento possono essere attribuiti ad un organo diverso solo con esplicita previsione di legge, da intendersi nel senso formale dell’atto; ciò significa che gli Enti Locali non sono legittimati ad inserire nel proprio statuto o regolamento tali poteri.

3.2 La conservazione dell’atto

Oltre al ritiro dell’atto, mediante autotutela è possibile eliminare il vizio invalidante mediante gli istituti della convalida, della sanatoria, della conversione e della conferma.

La *convalida*, prevista dal comma 2 dell’articolo 21-nonies, legge 241/1990, è un nuovo provvedimento che elimina i vizi di un atto suscettibile di autotutela, per il quale non è intervenuto annullamento giudiziario. Il provvedimento convalidante deve indicare espressamente il vizio che invalida l’atto precedente, la volontà di riparare il vizio e l’individuazione dell’attualità dell’interesse pubblico. A seguito della convalida, gli effetti giuridici prodotti sono imputati non all’atto convalidante ma a quello convalidato.

“Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell’articolo 21-octies può essere annullato d’ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall’organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole”

La *sanatoria* è l'emanazione successiva di un atto allo scopo di perfezionare ex post il provvedimento illegittimo.

Si configura *conversione* quando l'amministrazione trasforma l'atto viziato in un atto diverso avente funzione analoga, cioè diretto alla tutela di interessi simili.

Mediante la *conferma* si ha la manifestazione della volontà dell'amministrazione di mantenere in vita l'atto.

4. IL PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO

Il nostro ordinamento prevede, all'articolo 113 della Costituzione¹³⁸, due tipi di tutela giudiziaria contro gli atti amministrativi viziati: una assicurata dal giudice ordinario e una dal giudice amministrativo. Le due giurisdizioni sono autonome ed indipendenti l'una dall'altra, nel senso che lo stesso provvedimento può essere valutato sia dal giudice amministrativo (ai fini dell'annullamento), sia dal giudice ordinario (ai fini del risarcimento del danno).

Con sentenza della Cassazione a sezioni unite del 22 luglio 1999 n. 500 è stato inoltre precisato che non esiste una pregiudizialità della cognizione del giudice amministrativo rispetto alla valutazione del giudice ordinario sulla legittimità del provvedimento. Di conseguenza, anche se prende conoscenza della pendenza di un giudizio amministrativo in ordine al provvedimento lesivo del diritto soggettivo del privato, il giudice ordinario decide sulla liceità o meno dell'atto e, nel caso in cui riconosca che è stato commesso un illecito, condanna l'amministrazione al risarcimento dei danni senza dover attendere l'esito del giudizio amministrativo.

L'esistenza di due giurisdizioni pone questioni di riparto delle competenze. In giurisprudenza si è consolidato il criterio secondo cui la suddivisione fra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa si determina secondo la intrinseca

¹³⁸ Costituzione Italiana, articolo 113:

“Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.”.

natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio (*causa petendi*) e cioè: il soggetto leso in un proprio diritto soggettivo deve rivolgersi al giudice ordinario, chiedendo la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno ingiusto; mentre il soggetto leso in un interesse legittimo deve rivolgersi al giudice amministrativo, chiedendo in via principale l'annullamento dell'atto amministrativo. La giurisdizione del giudice ordinario si ha solo nei casi in cui l'amministrazione abbia agito in carenza di potere¹³⁹ ed è limitata da tre condizioni:

- a) il giudice ordinario può sindacare solo della legittimità dell'atto amministrativo essendo vietata una valutazione sul merito e sulle scelte discrezionali dell'amministrazione;
- b) la pronuncia non può annullare, revocare o modificare l'atto amministrativo, ma solo disapplicarlo;
- c) il giudicato del giudice ordinario ha solo effetti per l'oggetto dedotto in giudizio: la pronuncia può essere emessa solo in relazione alla cognizione incidentale del provvedimento amministrativo, essendo circoscritta alle parti in causa ed al rapporto giuridico controverso.

I principi, di cui sopra, rappresentano l'indirizzo giurisprudenziale ribadito dalla Cassazione che, con sentenza 23 gennaio 2006 n. 1207, ha espresso a Sezioni Unite che "restano salve le competenze del giudice ordinario sulla cognizione incidentale dell'atto amministrativo e del potere di disapplicazione dell'atto illegittimo nei casi in cui esso venga in rilievo, non già come causa della lesione del diritto soggettivo edotto in giudizio, ma solo come semplice antecedente sicché la questione della sua legittimità venga a prospettarsi come pregiudiziale in senso tecnico. Resta esclusa dalla sua giurisdizione l'azione risarcitoria avente a oggetto il pregiudizio derivante da un atto amministrativo definitivo per difetto di tempestiva impugnazione,

¹³⁹ Cfr. Cassazione civile S.U. sentenza n. 20994 del 28 ottobre 2005, che ha stabilito il seguente principio:

"La giurisdizione del giudice ordinario sui provvedimenti amministrativi, ove la materia non sia diversamente regolata da specifica disposizione di legge, sussiste, per contro, nella sola ipotesi in cui si contesti in radice l'esistenza del potere esercitato, per carenza d'attribuzione di funzioni, dovendo, altrimenti, ogni questione sull'eventuale scorretto esercizio del potere stesso dedursi unicamente innanzi al giudice amministrativo con censura d'illegittimità."

essendogli precluso il sindacato in via principale sull'atto o sul provvedimento amministrativo.

Qualora non venga in contestazione il legittimo esercizio dell'attività amministrativa (come avviene nei casi in cui l'atto amministrativo sia stato annullato o revocato dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di autotutela, ovvero sia stato rimosso a seguito di pronuncia definitiva del giudice amministrativo, ovvero ancora abbia esaurito i suoi effetti per il decorso del termine di efficacia ad esso assegnato dalla legge) l'azione risarcitoria rientra nella giurisdizione generale del giudice ordinario, non operando nella specie la connessione legale fra tutela demolitoria e tutela risarcitoria.”¹⁴⁰.

La Corte Costituzionale ha stabilito con sentenza 204 del 2004 che il ricorso in caso di danno ambientale avviene presso il giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, il quale ha potere anche sulla quantificazione del risarcimento del danno perchè derivante da un atto o da una omissione di un organo pubblico.

In tale sentenza la Corte ha avallato anche nel nostro ordinamento la formulazione di un principio di derivazione francese in base al quale appartiene alla competenza della giurisdizione amministrativa il contenzioso relativo all'annullamento e alla riformulazione di atti amministrativi che costituiscono espressione dei pubblici poteri. La Corte, a sostegno di tale affermazione, richiama le sue precedenti affermazioni nella sentenza 641 del 1987 e l'ordinanza della Corte dei Conti n. 388 del 1990 che specifica che il ricorso amministrativo non è rivolto ad un soggetto estraneo alle parti in causa e agli interessi coinvolti.

Tale orientamento è stato codificato nel 2010 con il d.lgs. 104 contenente il “Codice del processo amministrativo”. L'articolo 7¹⁴¹ attribuisce alla giurisdizione amministrativa tutte le controversie inerenti interessi legittimi e:

¹⁴⁰ Cit. Cassazione, sentenza 1207 del 23/01/2006.

¹⁴¹ Art. 7, d.lgs 104/2010:

“Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti

- le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni della Pubblica Amministrazione;
- giurisdizione esclusiva nelle materie indicate nel successivo articolo 133 del codice stesso;
- giurisdizione con cognizione di merito e, quindi, facoltà di sostituirsi all'amministrazione nelle controversie previste dall'articolo 134, quali ad esempio le controversie aventi ad oggetto atti e operazioni in materia elettorale o contestazioni sui confini degli enti territoriali.

L'articolo 133 del d.lgs. 104/2010, alla lettera s) attribuisce alla giurisdizione esclusiva le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all'ambiente, nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, nonché quelle inerenti le ordinanze ministeriali di ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale

in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.

Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma.

Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie indicate dalla legge e dall'articolo 134. Nell'esercizio di tale giurisdizione il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione.

Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi.

Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa.”.

5. IL RICORSO CONTRO I PROVVEDIMENTI DI PREVENZIONE E RIPRISTINO

L'articolo 310, d.lgs.152/2006, legittima le persone fisiche e giuridiche, che sono o che potrebbero essere colpite da danno ambientale o vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento di prevenzione, ad agire secondo i principi generali per l'annullamento di atti e provvedimenti adottati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio¹⁴².

L'abrogato art. 18 della legge 349/1986, al comma 5, disponeva che "le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

Dalla lettura delle due norme si può notare che le attribuzioni delle associazioni ambientaliste non sono modificate con l'entrata in vigore del Codice Ambientale.

La giurisprudenza ha precisato che "la legittimazione ad agire può spettare anche ad associazioni di protezione ambientale diverse da quelle riconosciute con decreto ministeriale, purché siano rappresentative dell'interesse pregiudicato dall'atto impugnato"¹⁴³.

Spetterà quindi al giudice amministrativo riconoscere, valutando singolarmente ogni caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente anche per i comitati locali non ricompresi nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della legge 1986, n. 349¹⁴⁴, purché:

- perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale,

¹⁴² Articolo 310, d.lgs 152/2006 :

"I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1142, 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".

¹⁴³ Cfr, T.A.R. Piemonte, sentenza 1217 del 26/05/2008.

¹⁴⁴ Cfr, T.A.R. Piemonte, sentenza 1217 del 26/05/2008 e T.A.R. Emilia Romagna - Bologna, sez. I, 26.11.2007 n. 3365

- abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità,
- dispongano di un'ideale struttura organizzativa e di un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

La tutela è riconosciuta quindi ai soli soggetti la cui sfera giuridica sia stata direttamente influenzata dal provvedimento amministrativo.

E' stato altresì precisato che nella fase di accertamento della legittimazione ad agire, sull'associazione ricorrente grava l'onere di esporre nel ricorso introduttivo, in modo adeguato e preciso, gli elementi di fatto e di diritto posti a fondamento della propria legittimazione. Ciò al fine “di non creare spazi alla giustiziabilità di interessi non motivati con solidi e concreti riferimenti alla realtà sostanziale sottostante”¹⁴⁵.

Dal confronto tra le norme (comma 5 articolo 18, L. 349/1986 e comma 1 articolo 310 d. lgs. 152/2006) si evince che la legittimità all'annullamento di atti è stata ampliata, essendo ora riconosciuta anche l'azione di persone fisiche o giuridiche, quando da essa derivi una specifica, individuale e diretta lesione di una propria posizione giuridica soggettiva. Il Codice Ambientale esclude quindi la possibilità di azione per il risarcimento del danno ambientale nei confronti dell'autore dello stesso, ma consente solamente azione nei confronti dell'autorità, il Ministro dell'Ambiente, cui spetta l'adozione di misure necessarie.

Resta da comprendere quale sia la portata della nozione di “**degli atti e dei provvedimenti** adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta” soggetti ad azione di annullamento.

Dalla giurisprudenza risulta che la legittimazione ad agire:

- può riguardare qualsiasi atto,
- deve essere di volta in volta valutata secondo i principi generali,
- è ritenuta ammissibile quando funzionale al soddisfacimento di uno specifico interesse ambientale¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Cit. T.A.R. Liguria - Genova, sez. I, 01.08. 2007, n. 1426.

¹⁴⁶ TAR Sardegna, sentenza n. 1816 del 6 ottobre 2008: “La legittimazione ad agire, specie con riferimento alla problematica sulla proponibilità delle singole censure, verrà pertanto valutata secondo i principi generali, e verranno conseguentemente ritenute ammissibili tutte le censure astrattamente

A titolo di esempio, ci si può riferire ad una pronuncia del TAR della Sardegna, la n. 1816 del 6 ottobre 2008, sul ricorso proposto dall'Associazione Legambiente contro il Comune di Carloforte per l'annullamento della delibera consiliare di approvazione definitiva del Piano Urbano Comunale, le cui previsioni ledono gravemente gli interessi paesaggistici ambientali, e alcune concessioni edilizie rilasciate dal Comune stesso.

La Corte giudicante ha ribadito che la tutela ambientale deve essere intesa nel senso più ampio del termine e pertanto sono passibili di impugnativa tutti quegli atti che sono specificatamente collegati ad interessi ambientali, quali ad esempio gli atti aventi finalità urbanistica.¹⁴⁷

Tale indirizzo giurisprudenziale ripreso dal TAR della Sardegna si riscontra in alcune pronunce precedenti del Consiglio di Stato.

Nella sentenza 5824 del 23 ottobre 2002, dopo aver sottolineato che alle associazioni ambientaliste spetta la tutela dell'ambiente e non quella degli interessi urbanistici, il Consiglio ha "riconosciuto la legittimazione a ricorrere avverso atti con i quali era stato disposto l'inserimento di un'opera pubblica nel programma triennale di un ente,

proponibili, purché siano funzionali al soddisfacimento di uno specifico interesse ambientale; non verranno, invece, ritenute ammissibili le censure il cui accoglimento comporti l'annullamento di una parte scindibile dello strumento urbanistico, ove non sia stato evidenziato, in ricorso, un interesse ambientale connesso all'eliminazione di detta parte della disciplina urbanistica. L'eccezione di difetto di legittimazione ad agire sollevata dalle parti resistenti va, pertanto, respinta nei sensi sopra precisati. L'edificazione di una parte del territorio non implica, di per sé, la lesione di interessi e valori ambientali, occorrendo quindi, per l'ammissibilità della domanda di annullamento, la dimostrazione di uno specifico interesse ambientale al mantenimento della situazione precedente di inedificazione. La mancanza di detta indicazione e dimostrazione rende inammissibile la domanda di annullamento della concessione edilizia."

Analogamente TAR Veneto, sentenza 1993 del 11 luglio 2008: "Non è possibile dunque, considerare processualmente legittimate ad agire le associazioni ambientaliste che impugnino una qualsiasi deliberazione comunale incidente sulla gestione del territorio e non diretta espressamente a compromettere l'ambiente, proprio perché il concetto di bene ambientale ha una sua autonomia giuridica."

¹⁴⁷ TAR Sardegna, sentenza n. 1816 del 6 ottobre 2008:

"Il Collegio ritiene di aderire all'indirizzo giurisprudenziale che offre una nozione ampia della tutela ambientale, tale da includervi la possibilità di impugnativa degli atti aventi finalità urbanistica, nella specie il Piano Urbanistico del Comune di Carloforte, ove si riconnettano specifici interessi ambientali, da tutelare attraverso l'annullamento, totale o parziale, dello strumento urbanistico".

ove l'opera stessa fosse lesiva dei valori ambientali, oltre che storici ed artistici di una determinata area.”¹⁴⁸.

Con sentenza 5365 del 9 ottobre 2002, il Consiglio ha riconosciuto la legittimazione anche “per gli interessi ambientali in senso lato, comprendenti la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente.”¹⁴⁹.

La stessa sezione del Consiglio di Stato ha, inoltre, ritenuto ammissibile con sentenza 5760 del 2 ottobre 2006, la legittimazione di un comitato locale avente per statuto la finalità di tutelare le attività agricole locali ad impugnare una variante del piano regolatore comunale che prevedeva un nuovo tracciato stradale. Nel caso la motivazione è stata che “solo attraverso la nozione allargata è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico; patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli soggetti direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.”¹⁵⁰.

In senso contrario a tali pronunce vi è stata la sentenza 7246 del 9 novembre 2004, con la quale il Consiglio di Stato ha considerato che le associazioni ambientaliste potessero proporre in giudizio soltanto motivi di aggravio direttamente attinenti alla sfera dell'interesse tutelato e non motivi aventi una valenza urbanistico - edilizia e che solo in via strumentale ed indiretta possano determinare un effetto utile anche ai fini della tutela dei valori ambientali. Tale impostazione giurisprudenziale è stata tuttavia abbandonata.

¹⁴⁸ Cit. Consiglio di Stato, sentenza n. 5824 del 23.10.2002.

¹⁴⁹ Cit. Consiglio di Stato, sentenza 5365 del 9.10.2002

¹⁵⁰ Cit. Consiglio di Stato, sentenza n. 5760 del 2.10.2006.

5.1 Il ricorso in opposizione

Il comma 2 dell'articolo 310 del d.lgs. 152/2006 introduce, in alternativa rispetto al giudice amministrativo, la possibilità di avanzare al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio un'opposizione prima della citazione in giudizio.

Il ricorso in opposizione è un nuovo strumento concesso in via facoltativa, che ha il vantaggio di promuovere un approfondimento tecnico tale da velocizzare la ricerca di una rapida soluzione all'importante questione ambientale.

L'opposizione è proponibile sia contro gli atti o i provvedimenti illegittimi che contro il silenzio o l'inadempimento. Deve essere invitata a mezzo posta raccomandata con ricevuta di ritorno entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o dall'avvenuta piena conoscenza dell'atto; in caso di inerzia ministeriale il termine decorre dalla scadenza del trentesimo giorno successivo al deposito dell'opposizione. Per piena conoscenza ci si riferisce ad un principio giurisprudenziale secondo il quale questa si realizza dell'efficacia lesiva di un atto quando gli interessati sono edotti non solo sull'esito del procedimento, ma soprattutto del discorso giustificativo che lo correda, in modo da poter individuare nella statuizione gli estremi sostanziali della lesione della loro sfera giuridica¹⁵¹.

Il ricorso in opposizione è un ricorso ordinario a carattere rinnovatorio, da esperirsi solo nei casi tassativamente previsti dalla legge, per tutelare sia interessi legittimi che diritti soggettivi, e da inviarsi alla stessa autorità che ha emanato l'atto impunito. I soggetti legittimati possono far valere vizi sia di legittimità che di merito.

Tale ricorso può precedere l'intervento del giudice amministrativo, il quale sarà possibile entro sessanta giorni dal rigetto dell'opposizione o entro il trentunesimo giorno in caso di silenzio.

Nel caso di danno prodotto dall'atto ritenuto illegittimo la Cassazione ha disposto nella sentenza 1207 del 23/01/2006 che è possibile chiederne il risarcimento solo ad atto annullato dal giudice amministrativo e la quantificazione del risarcimento spetta al giudice ordinario.

¹⁵¹ TAR Lazio, sentenza 714 del 26 gennaio 2004.

Nel caso di provvedimento definitivo, è consentito in alternativa il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, secondo il comma 4 dell'articolo 310, d.lgs. 152/2006, entro centoventi giorni dalla notifica, dalla comunicazione o dalla piena conoscenza dell'atto ritenuto lesivo. In tale ricorso può essere fatto valere solo il vizio di legittimità dell'atto, necessita del parere del consiglio di stato e non è consentito ricorso straordinario per inerzia del Ministro né per conseguire il risarcimento del danno¹⁵². Il ricorso al Presidente della Repubblica è alternativo al giudizio amministrativo e termina con l'eliminazione dell'atto contestato.

5.2 *Il ricorso civile*

L'articolo 310 del Codice Ambientale richiama la possibilità agli strumenti di tutela civile contro atti pubblici o provvedimenti presi da autorità pubblica. Il ricorso è possibile non solo a danno avvenuto ma anche quando, di fronte ad un'opera autorizzata, vi sia minaccia di danno e purché sia rispettata la competenza del giudice ordinario.

Emblematico è stato il caso dei rifiuti in Campania, nel quale con la pronuncia del Tribunale si sono posti dei principi ambientali. La situazione in questione riguarda il ricorso in giudizio del Comune di Serre contro una serie di provvedimenti, adottati d'urgenza dal Commissario delegato a risolvere l'emergenza rifiuti nella regione Campania, con i quali veniva individuato nel comune in questione un sito per costruzione di una grande discarica di rifiuti. Il Comune ricorrente deduceva che l'ingente quantità di rifiuti avrebbe creato degrado ambientale e pregiudizio al diritto dei residenti alla salute e salubrità ambientale nonché al complesso e delicato ecosistema presente nel territorio comunale e dichiarato dal 2003 zona umida di importanza nazionale.

Il Tribunale di Salerno, con sentenza 1189 del 28/04/2007 emanata a seguito del ricorso, ha posto un'interessante pronuncia per quel che attiene la minaccia di danno.

¹⁵² Cfr. Consiglio di Stato, pronuncia del 18 maggio 2005, n. 1941 secondo il quale "rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia in materia di risarcimento del danno da responsabilità dell'amministrazione, con conseguente inammissibilità, in sede di ricorso straordinario di un'istanza finalizzata al ristoro dei diritti patrimoniali."

La prima questione esaminata riprende la controversia sul riparto di giurisdizione tra tribunale ordinario e amministrativo. Il Tribunale, avendo chiarito che il Comune opponendosi all'installazione della discarica abbia agito per la tutela della salute e dell'ambiente salubre, ha stabilito la competenza del giudice ordinario. Primo piano, tra i diritti incompressibili da parte della Pubblica Amministrazione spetta al diritto alla salute, bene fondamentale per l'individuo, che non può essere ridotto dall'Autorità pubblica nemmeno di fronte a interessi pubblici. Trattandosi di una questione che verte su diritti soggettivi garantiti costituzionalmente (il diritto alla salute previsto dall'articolo 32 Cost.) la domanda di risarcimento del danno è di competenza del giudice ordinario.¹⁵³

Più interessante in materia di danno ambientale risulta la seconda parte della pronuncia, in merito alla legittimazione del Comune ad agire in giudizio¹⁵⁴. Preso atto dell'abrogazione del comma 3 dell'art. 18 legge 349/86¹⁵⁵ che prevedeva la legittimazione all'azione per danno degli enti territoriali, ha accertato quanto stabilito

¹⁵³ Tribunale di Salerno, sentenza 1189 del 28/04/2007.

“E' del tutto evidente che un posto di primo piano, nell'ambito dei diritti incompressibili da parte della Pubblica Amministrazione, non può non essere occupato dal diritto alla salute, garantito - quale bene essenziale dell'individuo - dall'art. 32 Cost., a fronte del quale dunque, la p.a. è del tutto priva del potere di affievolimento della relativa posizione soggettiva, ancorché agisca per motivi di interesse pubblico. Con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti della Pubblica Amministrazione, e l'eventuale pretesa cautelare ad essa connessa, sono devolute alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in materia di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, che non tollerano interferenze esterne (v., ex plurimis, Cass. S.U. 8.11.06 n. 23735; Cass. S.U. 13.6.06 n. 13659; Cass. S.U. 8.3.06 n. 4908; Cass. 27.7.00 n. 9893; Cass.S.U. 17.11.92 n. 12307; Cass. S.U. 21.12.90 n. 12133).

Da quanto suesposto consegue, pertanto - con riferimento al caso concreto - che avendo il Comune di Serre agito per la tutela, in via cautelare, del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, riproponendosi di chiedere, nel giudizio di merito, il risarcimento di danni e la definitiva inibizione all'installazione della discarica nella zona in questione, deve ritenersi senza dubbio sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in ordine all'azione proposta dal ricorrente.”

¹⁵⁴ Tribunale di Salerno, sentenza 1189 del 28/04/2007:

“ Lo stesso d.lgs. n. 152/06 ha previsto, quindi, la legittimazione esclusiva del Ministro dell'Ambiente a far valere in giudizio il danno ambientale (art 311), attribuendo al medesimo anche penetranti poteri di intervento e di tutela dell'ambiente, sia in via preventiva e ripristinatoria (articoli 311-310), che in via sanzionatoria e riparatoria (articoli 311-316).

Per il che, è venuta meno la legittimazione degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) a promuovere l'azione risarcitoria - e, quindi, la connessa tutela preventiva cautelare - per il risarcimento del danno ambientale, essendo stata conferita agli stessi una mera funzione di collaborazione con lo Stato (su veda comma 2, art 259 Codice Ambientale).”

¹⁵⁵ In base al quale: “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.”.

dal Codice Ambientale nell'articolo 311¹⁵⁶, il quale attribuisce al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la legittimazione esclusiva, sia in sede civile che penale, dell'azione per il risarcimento del danno ambientale.

Riprende tuttavia una triplice partizione del danno ambientale, pronunciata in Cassazione più volte¹⁵⁷ in base alla quale il pregiudizio all'ambiente è nozione complessa, che ricomprende nel suo ambito una triplice dimensione, e che non può, pertanto, considerarsi come pertinente esclusivamente allo Stato, e precisamente una dimensione:

- a) personale, in quanto lesione del fondamentale diritto di ciascun individuo ad un ambiente salubre;
- b) sociale, perché l'ambiente è il luogo in cui la persona umana si sviluppa e intrattiene le relazioni sociali;
- c) pubblica, quale lesione del diritto-dovere pubblico sui beni ambientali, spettante alle istituzioni centrali e periferiche, ed oggi esclusivamente allo Stato ai sensi del d.lgs. n. 152/06.

Il Tribunale riconosce la legittimazione, come disciplinata dal codice ambientale, in capo al solo Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ma tale azione è limitata alla dimensione pubblica del danno ambientale, lasciando aperta la possibilità dell'azione in giudizio degli enti territoriali o degli individui nei casi sub a) e sub b). Inoltre, in attuazione al principio di precauzione il giudice, nella sentenza in esame, attribuisce alla gestione di una discarica la qualifica di attività pericolosa e carica l'amministrazione resistente a dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee per evitare il pericolo.

Neppure i motivi di urgenza sottesi al provvedimento costituiscono giustificazione all'atto pubblico né deroga alle prescrizioni poste a garanzia di tali diritti.

¹⁵⁶ Articolo 311, d.lgs 152/2006, comma 1:

“Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente Decreto.”.

¹⁵⁷ Cfr. ad esempio: Cass. penale Sezione III, 19 gennaio 1994, n. 439; Cass. 10 giugno 2002, n. 22539; Cass. penale Sezione III, 2 Maggio 2007, n. 16575.

Ai sensi dell'Allegato 5 alla Parte Sesta del Codice Ambientale, rientrano tra le attività aventi rilevanza ambientale le operazioni di gestione dei rifiuti, comprese la raccolta e la gestione dei siti di discarica¹⁵⁸, appare giustificata anche l'applicazione dell'azione di precauzione dell'articolo 304, d.lgs. 152/2006, essendo ravvisabile nella situazione in questione una minaccia imminente di danno, da intendersi come rischio sufficientemente probabile, che andrebbe a compromettere il delicato habitat naturale.

6. RICORSO CONTRO L'ORDINANZA

Contro l'ordinanza è ammesso ricorso. L'articolo 316 del d.lgs. 152/2006 stabilisce che il trasgressore, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla notificazione dell'atto, può ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale, in sede di giurisdizione esclusiva, competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale.

All'azione giurisdizionale, il trasgressore può far precedere il ricorso in opposizione di cui all'articolo 310, commi 2 e 3, d.lgs. 152/2006. In tal caso deve essere depositato o inviato mediante raccomandata A/R atto di opposizione presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto. Il ricorso al giudice amministrativo, in caso di presentazione di opposizione, 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.

Il trasgressore può proporre altresì ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla ricevuta notificazione o comunicazione dell'ordinanza o dalla sua piena conoscenza.

Dalla lettura dell'articolo, pare che unico soggetto legittimato dalla norma sia il trasgressore, cioè colui che ha causato il danno ambientale, ma si può ritenere che il

¹⁵⁸ Cfr. punto 2 dell'Allegato 5.

diritto si estenda anche ai responsabili in solido ai quali sia stata notificata l'ordinanza.

L'articolo 310, inoltre, legittimava anche regioni, province autonome, enti locali, persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse 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 Codice Ambientale. Sembra opportuno chiedersi se la legittimazione si estenda quindi anche all'ordinanza. Dalla lettura dell'articolo 310 e nel silenzio del legislatore a riguardo la risposta è sicuramente affermativa, purché i soggetti ricorrenti siano direttamente interessati dall'atto.

Termine per l'azione amministrativa è di sessanta giorni a decorrere dalla comunicazione e non dalla piena conoscenza come previsto dalle norme generali sull'impugnazione. Secondo Fimiani¹⁵⁹ il significato da attribuire alla norma è comunque quello di ritenere che le condizioni previste per tutti gli altri atti siano valide anche per l'ordinanza, tanto più che nello stesso articolo 316, al comma 3 per il ricorso straordinario, così come ai comma 2 e 4 dell'articolo 310 per le impugnazioni degli atti emanati per la prevenzione e il ripristino, i termini si fanno decorre "dalla ricevuta notificazione o comunicazione dell'ordinanza o dalla sua piena conoscenza".

L'articolo 316 inoltre attribuisce il ricorso contro l'ordinanza alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo territorialmente competente non solo per i vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere ma anche per sindacare la motivazione dell'atto e le modalità previste. Per stabilire la competenza territoriale ci si rifà ai principi generali, secondo i quali per i danni ambientali che si sono verificati in un territorio che ricada nella circoscrizione di un Tribunale Amministrativo spetta allo stesso TAR diramare la controversia; per i danni che si verificano in territori di più circoscrizioni o regioni l'impugnazione si ha presso il TAR Lazio.

¹⁵⁹ P. Fimiani, "Le nuove norme sul danno ambientale", Il Sole 24 Ore edizioni.

7. RESPONSABILITÀ PER RITARDO D'INTERVENTO

L'articolo 309, d.lgs. 152/2006, disciplina la facoltà di richiesta di intervento ministeriale, il quale ha il dovere di intervenire adottando tutti i provvedimenti amministrativi che rientrano nelle proprie competenze e finalizzati alla prevenzione, al ripristino e al contenimento dei danni.

L'articolo in questione, in particolare, disciplina il potere degli enti locali, anche in forma associata, e delle persone fisiche e giuridiche che vantino un interesse legittimante o che possono essere colpiti da danno ambientale di chiedere intervento statale a tutela dell'ambiente.

La richiesta d'intervento, con allegate osservazioni e documenti, deve essere valutata dal Ministro, il quale informa i soggetti richiedenti del provvedimento assunto a riguardo.

L'articolo 2 della legge 241/90¹⁶⁰ sul procedimento amministrativo ha generalizzato l'obbligo di provvedere della pubblica amministrazione e ha fissato il principio per cui ogni procedimento deve concludersi entro un termine prestabilito. Si tratta di una funzione garantista nei confronti dei soggetti che chiedono l'intervento pubblico.

Il periodo di tempo a disposizione di ogni amministrazione pubblica per concludere un procedimento varia a seconda dell'ente e del tipo di procedimento e deve essere stabilito da ciascuna amministrazione, nel caso in cui non abbia già provveduto un'apposita legge o regolamento. Il tempo comincia a decorrere dalla data dell'avvio d'ufficio del procedimento amministrativo oppure del ricevimento della domanda dell'interessato, qualora si tratti di un procedimento che necessiti dell'iniziativa del privato¹⁶¹. Nel caso in cui i singoli enti non abbiano provveduto a stabilire un termine per la conclusione del procedimento questo deve intendersi, per la legge n. 241, fissato in 30 giorni¹⁶².

¹⁶⁰ Articolo 2, comma 1, legge 241/1990:

“Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”.

¹⁶¹ Articolo 2, comma 6, legge 241/1990.

¹⁶² Articolo 2, comma 2, legge 241/1990:

Con L. 69/2009 è stato previsto in capo alla Pubblica Amministrazione una responsabilità per inosservanza dolosa e colposa del termine di conclusione del procedimento e inserito nella legge 241/1990 l'articolo 2 bis intitolato "Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento". Tale disposizione si applica sia alle amministrazioni pubbliche che ai privati preposti all'esercizio di attività amministrativa¹⁶³.

Per ritardo si deve intendere un comportamento inerte dell'ente pubblico che abbia violato i tempi previsti per la procedura; mentre il danno è configurabile non perché derivante da un atto illegittimo ma da un provvedimento che, scaduto il termine previsto dalle fonti regolamentari o dalla legge, la pubblica amministrazione non emana.

Tutte le configurazioni del danno da ritardo sono incentrate su due forme di responsabilità: la prima si configura nella violazione dell'obbligo formale di provvedere entro il termine previsto, indipendentemente dall'esito finale dell'istanza; la seconda relativa ai danni che subisce il privato conseguenti al mancato o ritardato godimento dell'utilità finale (individuato come danno da ritardo qualificato).

Il mancato rispetto del termine, tuttavia, non interferisce sulla validità del provvedimento tardivo, in quanto sempre idoneo a soddisfare gli interessi sottesi alla sua emanazione.

La responsabilità per tardiva emanazione o attuazione emerge esclusivamente nel momento in cui tale comportamento provoca danno che deve essere individuato nel perdurare della situazione di incertezza creata.

Le persone fisiche e giuridiche e le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire in giudizio, ai sensi dell'articolo 310, d.lgs. 152/2006, per il risarcimento del

"Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni".

¹⁶³ Articolo 2 bis, legge 241/1990:

"Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento."

danno subito a nel caso di ritardo di attivazione del Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio.

Con sentenza numero 7067 del 8 ottobre 2004, il TAR di Lecce ha stabilito la responsabilità della Pubblica Amministrazione nel caso di danno da ritardo, riconoscendo per i ricorrenti in giudizio una pretesa risarcitoria quale conseguenza di un comportamento o di un provvedimento dell'amministrazione che in sé è legittimo, ma che l'interessato assume essere stato adottato in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla legge o da una sentenza esecutiva.

Per il risarcimento del danno derivante dal ritardato rilascio di titolo autorizzativo, sussiste la giurisdizione amministrativa.

Tale principio è stato stabilito dalla Cassazione a sezioni unite con ordinanza 13 giugno 2006 n. 13659, in base alla è previsto che “siano riconducibili alla giurisdizione del giudice amministrativo i casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato è postulata come conseguenza d'un comportamento inerte, si tratti di ritardo nell'emissione di un provvedimento risultato favorevole o di silenzio. Ciò che viene qui in rilievo è un comportamento che si risolve nella violazione di una norma a regola del procedimento ordinato all'esercizio del potere, e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo, non di un diritto soggettivo.”¹⁶⁴

La regola prevista dalla Cassazione a sezioni unite è stata ribadita, qualche anno dopo, dal TAR del Lazio con Sentenza 31 marzo 2008 n. 2704, il quale ha accertato che le controversie sulla richiesta del risarcimento del danno da ritardo da parte della Pubblica Amministrazione nello svolgimento del suo potere autorizzatorio ad attività private, aventi carattere esclusivamente pubblicistico, deve essere posta al vaglio della giurisdizione amministrativa.

¹⁶⁴ Cit. Cassazione, sentenza 13659, del 13/06/2006.

La questione era stata portata anche al Consiglio di Stato¹⁶⁵ il quale, in Adunanza Plenaria, ha posto l'attenzione sul fatto che non si tratta della violazioni del generico "neminem laedere" conseguente a comportamenti della Pubblica Amministrazione lesivi di diritti soggettivi privati, ma dell'omissione del tempestivo adempimento dell'autorità amministrativa nell'assolvere le funzioni amministrative cui è preposta. Trattandosi poi di materia ambientale, l'attribuzione è alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo¹⁶⁶.

In caso di ritardo inoltre l'azione risarcitoria per danno non è assoggettata al preventivo annullamento di alcun atto, come da pronuncia del TAR Veneto, Venezia sez. I, 25 giugno 2003, n. 3414¹⁶⁷.

Scostandosi da alcune sentenze precedenti, secondo le quali l'azione di risarcimento sarebbe ammissibile solo a condizione che sia stato impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che ne sia stato ottenuto il relativo giudizio di annullamento, il TAR del Veneto riconosce che la regola del diritto al risarcimento può possa essere legittimamente proposta quando lo stesso manchi ed il comportamento illecito dell'amministrazione, nell'esercizio della funzione pubblica, assuma altre forme, come il ritardo o l'omissione colpevole¹⁶⁸.

8. RESPONSABILITÀ PER SILENZIO INADEMPIMENTO

Con il d.l. 35 del 2005, convertito in legge con L 80/2005 è stato posto che: regola generale nel procedimento amministrativo è quella del silenzio-assenso della

¹⁶⁵ Cfr. decisione n. 7 del 15 settembre 2005.

¹⁶⁶ Comma 2, articolo 310 Codice Ambientale.

¹⁶⁷ Si veda anche TAR della Calabria nella sentenza 11 maggio 2004 n. 1070

¹⁶⁸ TAR Veneto, Venezia sez. I, 25 giugno 2003, n. 3414:

“Non ignora il Collegio che secondo certa autorevole giurisprudenza l'azione di risarcimento sarebbe ammissibile solo a condizione che sia stato impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che sia stato coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento, in quanto al giudice amministrativo non è dato di poter disapplicare atti amministrativi non regolamentari.

Tuttavia, come rilevato da alcuni Tribunali amministrativi, tale regola deve valere quando vi sia un provvedimento illegittimo da gravare e non esclude che un'azione risarcitoria possa essere legittimamente proposta quando lo stesso manchi ed il comportamento illecito dell'amministrazione, nell'esercizio della funzione pubblica, assuma altre forme, come il ritardo o l'omissione colpevole.”.

Pubblica Amministrazione, in base al quale, decorso il termine, in caso di omissione di pronuncia la domanda s'intende accolta.

In alcune ipotesi, tassativamente previste dalla legge, si chiede alla Pubblica Amministrazione l'adozione di un formale provvedimento, altrimenti incorre in inadempimento per silenzio e al privato è consentito di reagire per eliminare gli effetti negativi di tale inerzia. La tutela dell'ambiente rientra tra le materie elencate nell'articolo 20, comma 4, legge 241/1990, per le quali non valgono le disposizioni sul silenzio-assenso e l'amministrazione ha l'obbligo di pronunciarsi e concludere entro termini certi il procedimento¹⁶⁹.

Nel 2012, il TAR Campania, con sentenza 676 del 16 dicembre sul ricorso promosso da Legambiente contro il silenzio del Ministero dell'Ambiente ha individuato anche nella disposizione dell'articolo 309, d.lgs. 152/2006, l'obbligo per l'ente pubblico ad una dichiarazione a seguito della verifica dei presupposti per l'azione statale in ipotesi in caso di danno ambientale. Questo obbligo, per il TAR, consiste nell'avvio di un procedimento amministrativo che si deve chiudere con la decisione motivata sull'accoglimento o meno della richiesta formulata da Legambiente e con la relativa comunicazione agli interessati¹⁷⁰. Secondo il giudice è questo il significato da attribuirsi all'articolo 309, comma 3, quando stabilisce che "Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo". In caso di omissione della comunicazione si determina silenzio inadempimento ed è consentito il ricorso previsto dall'articolo 310, d.lgs. 152/2006.

¹⁶⁹ Articolo 20, comma 4, legge 241/1990:

"Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti."

¹⁷⁰ Legambiente ha citato il Ministero che non ha risposto a seguito della denuncia di danno ambientale e alla richiesta di una pronta adozione delle misure di prevenzione e riparazione.

Legittimazione al ricorso contro il silenzio inadempimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, per gli atti e i provvedimenti da adottarsi ai sensi della Sesta Parte del Codice Ambientale, è riconosciuta, dall'articolo 310 del d.lgs 152/2006, alle persone fisiche e giuridiche e le associazioni ambientaliste.¹⁷¹

Il silenzio può essere impugnato in sede giurisprudenziale una volta che il termine previsto per la conclusione del procedimento sia trascorso e il ricorso può essere proposto, indipendentemente dalla preventiva diffida all'Amministrazione, entro un anno dalla scadenza del termine entro il quale il procedimento doveva concludersi¹⁷². Si tratta di un termine improrogabile anche se è riconosciuta la facoltà, una volta scaduto il periodo, di riproporre l'istanza di avvio del procedimento nel caso in cui ne esistano i presupposti dell'interesse all'ottenimento del provvedimento. La diffida all'amministrazione inadempiente, un tempo obbligatoria prima di procedere in via giurisdizionale, non costituisce più la condizione necessaria per l'attivazione del procedimento, diventando solo un atto facoltativo rimesso alla discrezionalità del ricorrente e avente fine di comunicazione dell'avvio di un ricorso all'ente pubblico¹⁷³.

Il ricorso contro il silenzio inadempimento è finalizzato a verificare l'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione e condannarla a concludere con provvedimento espresso il procedimento iniziato. Il giudice amministrativo ha il potere di accertare l'inadempimento dell'obbligo di provvedere da parte dell'amministrazione, rimettendo però a questa ultima ogni decisione in merito al contenuto da adottare

¹⁷¹ Art. 310, d.lgs 152/2006:

“I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio”.

¹⁷² Comma 1 e 2, articolo 31, d.lgs. 104/2010:

“Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.”.

¹⁷³ Innovazione introdotta nel procedimento con legge 15/2005 e confermata dall'articolo 117 del d.lgs. 104 del 2010 che stabilisce al comma 1:

“Il ricorso avverso il silenzio è proposto, anche senza previa diffida, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nel termine di cui all'articolo 31, comma 2.”.

entro un termine non superiore a trenta giorni¹⁷⁴; la pronuncia quindi ha natura declaratoria dell'obbligo di provvedere dell'amministrazione.

A seguito della legge 80/2005, che ha convertito il decreto 35/2005 contenente misure in materia di competitività, era stata introdotta la possibilità di una pronuncia del giudice amministrativo anche sulla fondatezza dell'istanza e quindi il suo giudizio estendersi anche alla verifica sostanziale della pretesa avanzata¹⁷⁵. Tale norma ha da subito creato dubbi sulla portata del potere di merito del giudice amministrativo.

Due sono stati gli orientamenti giurisprudenziali d'interpretazione di tale norma.

Il primo attribuiva al giudice la facoltà di un valutazione del merito della pretesa sottostante a tutti gli atti e i procedimenti amministrativi posti al suo giudizio. Tra i sostenitori di tale pensiero vi è il TAR Veneto, il quale nel 2005, in una controversia tra privato e Comune di Verona per l'annullamento del silenzio di questo, ha affermato che "il giudice può conoscere della fondatezza dell'istanza, ma ciò è solo indice di un legiferare non precipuo, essendo chiaro che ora con l'espressione ordina di provvedere è ammissibile anche l'indicazione del concreto atto da adottarsi e non di un provvedimento qualsiasi, ma comunque idoneo a concludere il procedimento: è altrettanto chiaro, tuttavia, che , anche in caso di espressa richiesta del ricorrente, laddove non sia possibile da parte del giudice il vaglio della fondatezza, rimane pur sempre consentito che questi adotti una pronuncia "del vecchio tipo", vale a dire si limiti all'accertamento dell'inerzia con conseguente ordine all'amministrazione di adottare l'atto conclusivo del procedimento"¹⁷⁶. Lo stesso termine "può" sta ad indicare che il giudice amministrativo non è obbligato a conoscere della fondatezza dell'istanza e quindi potrà anche non farlo, limitandosi ad ordinare alla Pubblica

¹⁷⁴ Art. 117, comma 2, d.lgs. 104/2010:

"Il ricorso è deciso con sentenza in forma semplificata e in caso di totale o parziale accoglimento il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni."

¹⁷⁵ Seconda parte del comma 5, articolo 2, legge 241/1990, come modificato a seguito L.80/2005:

"Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti."

¹⁷⁶ Cit. TAR Veneto, sentenza 4304 del 16/12/2005.

Amministrazione, accertata l'illegittimità del silenzio, di emettere il provvedimento¹⁷⁷.

Il secondo orientamento, invece, tende a fare una distinzione in base la natura dell'attività della Pubblica Amministrazione convenuta in giudizio: se è discrezionale, il giudizio riguarderà solamente l'illegittimità del comportamento inerte tenuto; se, invece, è di tipo vincolato il giudice potrà intervenire anche sulla sostanza della richiesta¹⁷⁸. Il fine perseguito da tale impostazione è sicuramente quello di abbreviare i tempi di un procedimento, evitando aggravii ulteriori per l'ente pubblico.

In tal senso si è pronunciato, ad esempio, il TAR Campania¹⁷⁹ sostenendo che “il procedimento avverso il silenzio dell'Amministrazione di competenza del giudice amministrativo, secondo la disciplina risultante dal novellato art. 2, comma 6°, della legge 241/1990, nel testo da ultimo introdotto dall'art. 6 bis della L. n. 80 del 2005 (in base al quale il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza), deve tendere non solo all'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di esercitare un pubblico potere di cui sia titolare, e quindi di emettere un provvedimento di cura dell'interesse pubblico; ma, laddove non implichi valutazioni discrezionali rimesse in prima battuta alla necessaria valutazione dell'autorità amministrativa può estendersi alla verifica in ordine alla fondatezza della pretesa azionata, assumendo carattere pienamente satisfattivo in presenza di una valutazione giudiziale piena, la quale, disancorata dal limitato orizzonte dell'accertamento del mero dovere di provvedere, investe i contenuti sostanziali del rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione.”.

Secondo questo orientamento, il giudice di fronte ad attività discrezionale dovrà limitarsi alla questione della legittimità del silenzio, ordinando all'ente pubblico di provvedere lasciandolo libero nella valutazione dell'atto da emanarsi; nel caso di

¹⁷⁷ Adeguandosi in tal modo con la posizione assunta dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria numero 1/2002.

¹⁷⁸ L'attività amministrativa è discrezionale quando la legge si limita ad indicare le finalità dell'azione, lasciando la Pubblica Amministrazione libera nella scelta delle modalità con cui raggiungerle; è vincolata quando l'amministrazione non ha alcuna discrezionalità sul procedimento.

¹⁷⁹ TAR Campania, sentenza n 7817 del 13 giugno 2005.

attività vincolata, essendo unico il comportamento atteso, il giudice può sindacare anche sulla fondatezza.

I dubbi circa l'intervento del giudice sono stati ora chiariti con l'approvazione del Codice del processo amministrativo, il d.lgs. 104/2010, ove all'articolo 31, comma 3, è previsto che il giudice può pronunciarsi sul merito della pretesa quando si tratta di attività vincolata e senza margine di discrezionalità.¹⁸⁰

La tutela ambientale è attività discrezionale, pertanto, seguendo questo secondo orientamento il giudice, di fronte ad un'azione contro il Ministero dell'Ambiente potrà solamente obbligare questo alla conclusione del procedimento.

9. RESPONSABILITÀ PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

A seguito del ritardo d'intervento o dell'inadempimento, la Pubblica Amministrazione può incorrere anche in responsabilità per violazione del principio di precauzione.

Tale regola è stata per la prima volta formalizzata con la conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, nota come Earth Summit. In questo incontro i rappresentanti di 178 Paesi raggiunsero l'accordo su 27 principi (noti come i "Principi di Rio") per lo sviluppo sostenibile. Il principio 15 recita che: "Al fine di proteggere l'ambiente, un approccio cautelativo dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale"¹⁸¹.

¹⁸⁰ Art. 31, comma 3, d.lgs. 104/2010:

"Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione."

¹⁸¹ Report Of The United Nations Conference On Environment And Development, (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992), Principle 15:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

La precauzione è diventata, quindi, uno dei fondamenti della politica ambientale comunitaria. Ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato CE, "la politica della Comunità in materia di ambiente mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio del chi inquina paga."

Non vi è una specifica definizione di cosa debba intendersi per precauzione, ma la Commissione nel 2000 ha chiarito che il principio di precauzione dovrebbe ricorrere nell'ambito di un processo di analisi dei rischi, e dovrebbe perciò riguardare tre fasi: la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio stesso agli interessati. La Commissione inoltre ne prevede l'applicazione a tutte quelle situazioni in cui i dati scientifici siano insufficienti, inconcludenti o incerti e la valutazione scientifica riconosca la possibilità che gli effetti derivanti siano incoerenti con l'elevato livello di protezione imposto dall'art. 174 del Trattato tra i principi comunitari¹⁸². Secondo la Commissione, si deve ricorrere al principio di precauzione quando:

- 1) si opera con un prodotto, processo o fenomeno che presenta effetti potenzialmente pericolosi;
- 2) l'identificazione del rischio potenziale avviene tramite una valutazione scientifica e obiettiva;
- 3) la valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza.

Nel nostro ordinamento il principio ha trovato recepimento con l'articolo 3-ter del decreto legislativo 152 del 2006, in base al quale la tutela dell'ambiente deve essere garantita mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio chi inquina paga¹⁸³.

¹⁸² Comunicazione 2000/1 sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000.

¹⁸³ Art. 3-ter, d.lgs 1252/2006 come inserito da Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.

"La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della

La Parte Sesta del decreto legislativo 152 del 2006, dedicata al danno ambientale, prevede le seguenti disposizioni di attuazione del principio di precauzione:

- Il principio deve essere applicato ogni volta in cui si rilevano pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente¹⁸⁴.
- La valutazione del rischio deve essere svolta con criteri scientifici ed essere obiettiva¹⁸⁵.
- Chiunque eserciti o controlli un'attività professionale avente rilevanza ambientale, all'emergere del rischio deve informare, senza indugio, il comune, la provincia, la regione e il prefetto. La comunicazione alle autorità deve indicare tutti gli aspetti pertinenti la situazione e le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato e le matrici ambientali coinvolte¹⁸⁶.
- Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio deve essere informato dal prefetto entro le 24 ore successive¹⁸⁷ ed ha la facoltà di adottare tutte le misure per reagire all'evento che risultino:
 - a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
 - b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
 - c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri;
 - d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.¹⁸⁸
- Deve essere data adeguata informazione sugli effetti negativi di un prodotto o di un processo al pubblico.
- I provvedimenti amministrativi che impongono misure di precauzione devono essere adeguatamente motivati e comunicati senza indugio ai soggetti interessati.¹⁸⁹

correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.”.

¹⁸⁴ Art. 301, comma 1, d.lgs 152/2006.

¹⁸⁵ Art. 301, comma 2, d.lgs 152/2006.

¹⁸⁶ Art. 301, comma 3, d.lgs 152/2006.

¹⁸⁷ Art. 301, comma 3, d.lgs 152/2006.

¹⁸⁸ Art. 301, comma 4, d.lgs 152/2006.

- Chiunque potrebbe essere colpito da danno ambientale o che vanti un interesse legittimante la partecipazione al procedimento di adozione delle misure di precauzione può presentare al Ministero dell' Ambiente denunce e osservazioni. Il Ministero deve valutare le richieste e informare dei provvedimenti assunti a riguardo i richiedenti. In caso di minaccia imminente di danno la risposta può essere data anche dopo all'intervento sul danno denunciato.¹⁹⁰

Con sentenza del TAR del Lazio, sezione II, numero 663 del 20/01/12 è stato ribadito l'obbligo per le Autorità all'adozione di provvedimenti idonei a ridurre i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente.

Con tale disposizione si vuole porre una tutela anticipata rispetto all'applicazione delle migliori tecniche di prevenzione.

Il tribunale ha rimarcato che "l'applicazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali"¹⁹¹.

Il comportamento dell'Amministrazione Pubblica che, ritardando o omettendo l'adempimento di una decisione comunitaria, costituisce una violazione del principio di precauzione. Principio che, secondo i ricorrenti della causa in esame, "si giustifica ogni qual volta si debba adottare un atto amministrativo connesso con un'attività che presenta un rischio potenziale per la salute pubblica, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato o la sua portata non può essere quantificata e determinata per l'insufficienza dei dati scientifici, dovendosi tenere conto non solo dell'orizzonte di breve e medio periodo, ma soprattutto dei rischi di lungo periodo e dei diritti delle generazioni future."¹⁹².

¹⁸⁹ Art. 307, d.lgs 152/2006.

¹⁹⁰ Art. 309, d.lgs 152/2006.

¹⁹¹ Cit TAR del Lazio, sezione II, numero 663 del 20/01/12.

¹⁹² TAR del Lazio, sezione II, numero 663 del 20/01/12.

Da tale condotta illecita sorge per la Pubblica Amministrazione “l’obbligo al risarcimento del danno non patrimoniale, consistente nella probabilità di un danno reale, indipendentemente dall’accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano, come più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia Comunitaria, secondo la quale l’esigenza di tutela della salute umana diventa imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato.”¹⁹³.

¹⁹³ TAR del Lazio, sezione II, sentenza numero 663 del 20/01/12.

Capitolo Settimo

RESPONSABILITA' PER INADEMPIMENTO COMUNITARIO

1. L'INADEMPIMENTO COMUNITARIO

L'evoluzione della normativa nazionale di tutela dell'ambiente è una conseguenza positiva per il nostro ordinamento derivante dal potere normativo comunitario, pertanto, anche se non si configura come una azione con effetti diretti nell'ambiente, il soggetto pubblico incorre in responsabilità anche quando non adempie agli obblighi comunitari in materia di ambiente.

In forza dell'articolo 10 del Trattato UE, gli Stati devono adottare tutte le misure di carattere generale atte ad assicurare l'osservanza degli obblighi comunitari.

L'ordinamento giuridico interno e quello comunitario sono autonomi tra loro, distinti e coordinati secondo il principio della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale. Gli Stati membri, con l'istituzione della Comunità, hanno limitato la propria potestà legislativa e hanno creato un complesso normativo specifico vincolante per loro stessi, e che deve essere applicato pena l'obbligo al risarcimento per inadempimento.

La Commissione Europea, se crede che uno Stato membro non rispetti gli obblighi cui è tenuto, può instaurare un **ricorso per inadempimento** e si pronuncia dopo adeguati accertamenti. Lo Stato giudicato colpevole deve porre immediatamente fine a tale violazione e, in alcuni casi, può essere obbligato al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità. Allo Stato è consentito il ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti o che lo riguardino direttamente entro due mesi dalla pubblicazione dell'atto, dalla notificazione o dal momento in cui ne ha avuto conoscenza.

In linea con l'articolo 174 (ex art. 130 R) del Trattato CEE¹⁹⁴, che individua i seguenti obiettivi ambientali della Comunità:

¹⁹⁴ Articolo 174, Trattato CEE:

- la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente;
- la protezione della salute umana;
- l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale;

l'art. 299 del d.lgs 152/2006 prevede che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, esercita le funzioni e i compiti in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente, normalmente in collaborazione con le regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Le importanti esigenze collegate alla tutela ambientale devono essere integrate tra loro ai fini della determinazione e dell'attuazione di politiche e azioni comunitarie atte a promuovere lo sviluppo sostenibile, a garantire un elevato livello di protezione e a migliorare la qualità dell'ambiente.

La Comunità raggiunge questi obiettivi attraverso l'adozione di regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri¹⁹⁵. Raccomandazioni e pareri non sono vincolanti per gli Stati.

Il regolamento è obbligatorio e immediatamente applicabile negli Stati dal momento della sua entrata in vigore; i giudici nazionali che si trovino in difficoltà nell'interpretazione possono ricorrere al **rinvio pregiudiziale** alla Corte di Giustizia.

Le direttive sono atti che obbligano gli Stati membri al raggiungimento del obiettivo comunitario di avvicinamento, o armonizzazione, delle singole legislazioni nazionali.

“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 naturali;
- Promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nella varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga”.

¹⁹⁵ Cfr. articolo 249 Trattato UE.

Lo Stato membro sarà lasciato libero nella scelta dei mezzi e dei modi per l'attuazione della direttiva, vincolato solo nel termine entro il quale vi è obbligo di conformazione.

In alcuni settori, qual è ad esempio la difesa dell'ambiente, le norme comunitarie sono talmente chiare e dettagliate da non necessitare l'emanazione di ulteriori atti nazionali, in quanto idonee a creare diritti soggettivi e suscettibili di applicazione immediata (direttive self-executing). La Corte Costituzionale, con sentenza 168 del 1991, ha ribadito che una direttiva è immediatamente efficace quando non consente allo Stato alcuna valutazione discrezionale sull'attuazione, è sufficientemente precisa e sia trascorso inutilmente il termine per la sua attuazione, tale che lo stato risulti inadempiente. Tali disposizioni possono essere fatte valere davanti al giudice nazionale anche nel caso in cui, scaduto il termine per il recepimento, lo Stato non vi abbia dato attuazione.

Spetta alla potestà legislativa esclusiva¹⁹⁶ dello Stato la "disciplina dei rapporti con l'Unione Europea", mentre rientra nella potestà legislativa concorrente la "disciplina dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea" (art. 117, comma 3, Cost.)¹⁹⁷. Il comma 5 dello stesso articolo, 117 Cost., stabilisce inoltre la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari per le materie di loro competenza¹⁹⁸.

Sono pertanto responsabili sia lo Stato, inteso come Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio al quale sono devoluti i compiti in materia di ambiente, che le Regioni.

¹⁹⁶ Articolo 117 Cost, comma 2:

"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; "

¹⁹⁷ Articolo 117 Cost, comma 2:

"Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (...)"

¹⁹⁸ Articolo 117 Cost., comma 5:

"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."

L'inadempimento nei confronti della Comunità Europea può consistere in:

- un comportamento;
- un atto normativo;
- una pratica amministrativa
- una omissione di dare formale attuazione ad un obbligo
- mancata esecuzione di una sentenza della Corte di Giustizia Europea nella quale era già stato riscontrato un inadempimento.

Di fronte all'accertamento di tale situazione si apre nei confronti dello Stato una procedura d'infrazione che si svolge in due fasi:

- 1) Fase precontenziosa presso la Commissione Europea, la quale verifica la condotta dello Stato, dopo aver controllato la puntuale e corretta applicazione delle direttive o aver ricevuto esposti scritti da individui o da associazioni. Se dalla verifica risulta commessa un'infrazione la Commissione invia allo Stato una lettera di messa in mora, con la quale si definisce l'oggetto della controversia e si indicano i termini entro i quali deve avvenire l'adeguamento.
- 2) Fase di contenzioso innanzi la Corte, nel caso in cui lo Stato non abbia rispettato in termine imposto nella fase precedente. Alla Corte spetta il compito di solo accertamento della violazione e non anche di indicazione delle misure necessarie per la correzione che sono lasciate alla determinazione dello stato.

L'Italia è incorsa più volte in responsabilità per inadempimento agli obblighi comunitari, a titolo di esempio si possono citare le seguenti sentenze:

- Causa C-31/08 del 25/01/2008 nella quale si è constatato l'inadempimento alla direttiva 2006/31/CE concernente i requisiti del sistema di controllo delle emissioni nei veicolo. Causa chiusa con ordinanza del 06/06/2008
- Causa C-30/08 del 25/01/2008 per in non conformarsi alla direttiva 2005/78/CE relativa ai provvedimenti da prendere contro le emissioni di inquinanti gassosi
- Causa C-69/07 del 31/01/2008 per non aver provveduto all'emanazione della normativa per l'adeguamento alla direttiva 2005/35/CE sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione di determinati piani e programmi ambientali.

2. LA PROCEDURA D'INFRAZIONE 2007/4679 E LA LEGGE COMUNITARIA 2013

La parte Sesta del d.lgs 152 del 2006 è stata di recente novellata a seguito della procedura d'infrazione 2007/4679, sollevata dall'Unione Europea nei confronti dello Stato Italiano, nella quale la Commissione Europea ha evidenziato il venire meno agli obblighi derivanti dalla direttiva 2004/35/CE.

In particolare all'Italia è stato contestato¹⁹⁹ l'aver mantenuto in vigore, nel d.lgs 152/2006 norme che:

- in caso di danno ambientale legano alla responsabilità degli operatori il requisito della colpa o del dolo;
- consentono in caso di danno la possibilità di sostituzione delle misure di riparazione con il risarcimento pecuniario;
- limitano il campo di applicazione della direttiva.

Con la legge Comunitaria 2013, (Legge 97 del 06 agosto 2013, titolata "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea"), il legislatore ha corretto, in un'unica norma, quanto contestatogli in materia ambientale non solo dalla procedura in oggetto, la 2007/4679, ma anche da altre infrazioni.

¹⁹⁹ Infrazione 2007/4679:

"La Commissione Europea emette il seguente parere motivato complementare:

In forza dell'articolo 258, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea:

- Avendo adottato e mantenuto in vigore una norma (articolo 311, comma 2, del decreto legislativo 152/2006) la quale estende il requisito della colpa o del dolo al caso degli operatori che abbiano causato il danno ambientale nell'esercizio di un'attività professionale elencata nell'allegato III della direttiva 2004/35/CE, in violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 6 di tale direttiva,
- avendo adottato e mantenuto in vigore norme (articoli 311, 313, comma 2, e 314, comma 3, del decreto legislativo 152/2006) le quali consentono che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimenti pecuniari, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva 2004/35/CE,
- avendo adottato e mantenuto in vigore una norma (articolo 303, lettera i), del decreto legislativo 152/2006) la quale introduce una limitazione del campo d'applicazione della direttiva 2004/35/CE non prevista dagli articoli 3 e 4 di tale direttiva,
- la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dagli articoli 1, 3, 4, 6 e 7 e dall'Allegato II della direttiva 2004/35/CE.

In applicazione dell'articolo 258, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione invita la Repubblica italiana a prendere le disposizioni necessarie per conformarsi al presente parere motivato complementare, entro due mesi dal ricevimento del medesimo."

In particolare, gli articoli dal 19 al 27 di tale legge portano modifiche:

- in materia di valutazione e gestione dei rischi da alluvioni (procedura d'infrazione 2012/2054) ;
- in materia di rifiuti e delle industrie estrattive (procedura d'infrazione 2011/2006);
- alla norma di attuazione della Direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti (procedura d'infrazione 2011/2218);
- al decreto sulla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti RAEE (procedura 2009/2264);
- alla procedura di valutazione di impatto ambientale (procedura d'infrazione 2009/2086)
- alla Parte Terza del Decreto Legislativo 03 aprile 2006, n. 152 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (procedura 2007/4680)
- alla Parte Sesta del Decreto Legislativo 03 aprile 2006, n. 152 recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (procedura 2007/4679), individuate nell'articolo 25
- alla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio (procedura 2006/2131)
- in materia di protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati (procedura 2013/2032)

3. LA RESPONSABILITÀ CIVILE PER IL MANCATO RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE.

La Corte di Giustizia Europea ha inoltre riconosciuto l'obbligo degli Stati membri di risarcire i danni provocati ai privati in caso di mancata o scorretta attuazione delle direttive²⁰⁰.

²⁰⁰ Corte di Giustizia, sentenza 19 novembre 1991, nota come sentenza Francovich: "(...) La piena efficacia delle norme comunitarie sarebbe messa a repentaglio e la tutela dei diritti ad esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro (...)".

Lo Stato vanificando un intervento comunitario compie un illecito risarcibile e le condizioni affinché sia riconosciuto il diritto al risarcimento sono che:

- a) il risultato prescritto dalla direttiva deve contenere l'attribuzione di diritti a favore dei singoli;
- b) il contenuto di tali diritti deve potersi individuare dalla direttiva²⁰¹;
- c) deve esserci un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi (il c.d. effetto verticale delle direttive).

L'accertamento delle condizioni è svolto secondo norme comunitarie; lo stesso nesso di causalità deve essere valutato non in base a norme interne, ma rimandando al diritto comunitario ed in particolare alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il giudice nazionale farà riferimento alle norme di diritto interne quando deve determinare le conseguenze dell'illecito, l'entità del risarcimento e la fissazione dei termini di prescrizione per il diritto all'indennizzo. Vi è così un rimando agli strumenti nazionali per quanto attiene al risarcimento stesso: è nelle norme nazionali sulla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato.

Il risarcimento imposto a carico dello Stato deve essere adeguato al danno subito e l'entità determinata con criteri equi di giudizio.

²⁰¹ Si vedano:

- Corte di Giustizia, sentenza 22 giugno 1989: “ In tutti i casi in cui talune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, tanto se questo non abbia trasposto tempestivamente la direttiva quanto se l'abbia trasposta in modo inadeguato”.
- Corte di Giustizia, sentenza 19 novembre 1991, nota come sentenza Francovich: “La facoltà attribuita allo stato membro destinatario di una direttiva, di scegliere tra molteplici mezzi possibili al fine di conseguire il risultato prescritto non esclude che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti il cui contenuto può essere determinato con precisione sufficiente sulla base delle sole disposizioni della direttiva”.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Problemi economici della tutela ambientale*, in *Atti della XXIII riunione scientifica Società Italiana degli economisti*, Milano, Giuffrè, 1984.
- AA. VV. *Pubblica Amministrazione e Diritto Amministrativo*, Edizioni giuridiche Simone, 2013.
- Albamonte A., *Danni all'ambiente e responsabilità civile*, Padova, Cedam, 1989.
- Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press.
- Amedeo S., *La responsabilità ambientale nel trattato della Comunità Europea*, in Pozzo B., *La nuova responsabilità ambientale per danno all'ambiente*.
- Anile F., *Danno ambientale : le nuove norme*, Milano, Ambiente, 2007.
- Atzori L. O., *Il testo unico ambiente : commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale*, Napoli, Esselibri-Simone, 2006.
- Bellomo G., *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. Di Plinio, P. Fimiani, Milano, Giuffrè, 2002.
- Belzeve H., *Il principio precauzione. Orientamenti e riflessioni della Commissione europea per l'interpretazione e l'applicazione di questo principio*, in «Ambiente, Risorse, Salute», n. 71, 2000.
- Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2006.
- Boccone G., *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale*, Maggioli, 2006.
- Busnelli F.D., Patti S., *Danno e responsabilità civile*, Torino, Giappichelli, 2003.
- Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001.
- Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011.
- Cerulli Irelli V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012.
- De Cesaris A.L., *Le diverse discipline per la responsabilità ambientale e la direttiva 2004/35/CE*, in Pozzo B. (a cura di), *La responsabilità ambientale*.
- Fimiani P., *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, Il sole-24 ore, 2006.
- Fraschetti P., *La responsabilità civile*, Maggioli, 2009.
- Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1988
- Giampietro F., *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero prediche inutili*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008
- Giampietro F., *La direttiva 2004/35/Ce sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, in *Ambiente*, 2004
- Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la Direttiva 2004/35/CE e con il T.U. Ambientale*, in *Rivista Giuridica Ambientale*, 2006.
- Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, Giuffrè, 2006.
- Giampietro F., Lalli F., *Sito inquinato e responsabilità da custodia: il giudice italiano e comunitario a confronto*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, 7.
- Giampietro V., *I criteri di quantificazione nel TUA: l'Europa si allontana*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 1.
- Levita L., *L'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Forme e limiti dell'esercizio del potere amministrativo*, Halley, 2008.

- Maddalena P., *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Maggioli, 1987.
- Maglia S., *Corso di legislazione ambientale. Alla luce del testo unico ambientale*, Ipsoa, 2008
- Perulli G., (a cura di), *Il danno ambientale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- Pozzo B., *Il nuovo libro bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Danno e responsabilità*, Ipsoa, 2000, 5.
- Pozzo B. (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, 2005, Milano
- Pozzo B., *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002.
- Pozzo B., *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, in *Quaderni Crasl S10/2003/finale*.
- Prati L., *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati*, Ipsoa, 2008.
- Rossi G., (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008.
- Salanito U., *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2005
- Salanito U., *I principi generali nel Codice dell'Ambiente* in (a cura di) Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press.
- Tridente G., *Danni ambientali "storici": la responsabilità individuale*, in *Ambiente & sicurezza*, 2012, 14.
- Trimarchi P., *Istituzioni di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2002.
- Tesauro G., *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2003.

SITOGRAFIA

ANPA, *Il danno ambientale ex art. 18 L. 349/86*:
<http://www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00003500/3517-manuali-2002-12.pdf/view>

Amato A., Balletta M., Montini M., Nitti R., Pillon B., *Danno ambientale: quantificazione ed aspetti procedurali*: <http://luca.ramacci.free.fr/varie/danamb.pdf>

Boretti M., *RISARCIBILITA DEGLI INTERESSI LEGITTIMI Tra orientamenti tradizionali e nuove tendenze*. <http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/boretti.html>

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*:
http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_it.pdf

COMMISSIONE EUROPEA, *Procedura d'infrazione 2007/4679*:
http://www.mi.camcom.it/web/guest/come-partecipare?p_p_id=64&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_64_struts_action=%2Frecent_documents%2Fget_file&_64_folderId=258512&_64_name=3614

CONVENZIONE DI AHRUS
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43ital.pdf>

CONVENZIONE DI LUGANO *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment* <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>

Cordini G., *Il danno ambientale e la comunità internazionale: profili di diritto comparato*
[http://www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/E7E35ADEA749F1FFC125787600303CC6/\\$file/relazione%20Prof%20Cordini.pdf](http://www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/E7E35ADEA749F1FFC125787600303CC6/$file/relazione%20Prof%20Cordini.pdf)

CORTE DI CASSAZIONE, Relazione 112 del 1 settembre 2010 avente ad oggetto “*Riferimenti normativi vecchi e nuovi nella delineazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di risarcibilità a favore del soggetto leso*” In
http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20112_2010.pdf

DIRETTIVA 2004/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:it:PDF>

RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT:
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

Pozzo B., *Le politiche ambientali dell'Unione Europea*:
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R289QzouhqcJ:www.europeanrights.eu/public/commenti/Pozzo_testo.doc+&cd=6&hl=it&ct=clnk&gl=it

Salanitro U., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*
<http://www.lex.unict.it/didattica/materiale08/dirprivatoambiente/lezioni/nuovodannoambientale.pdf>

Santoro P., *Danno risarcibile e colpa nei rapporti di diritto pubblico, Incontro di studio – Bari 14 giugno 2007, La responsabilità personale del funzionario*
http://www.corteconti.it/opencms803/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/approfondimenti_studi/bari_14_giugno_2007/bari_14_giugno_2007_relazione_presidente_santoro.pdf&%5d

CRONOLOGIA SENTENZE

- Corte Costituzionale, n. 210 del 22/05/1987, in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>
- Corte Costituzionale, n. 641 del 30/12/1987, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html>
- Cassazione, sezioni unite, n. 440 del 22/05/1989 in *Foro Italiano*, 1990, I, 232
- Ordinanza Corte Costituzionale, n. 388 del 1990 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0388o-90.html>
- Cassazione civile, sez. I, sentenza n. 4362 del 09/04/1992, in http://88.49.196.5/portale/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=15&Itemid=109
- Cassazione civile, n. 10987 del 10/12/1996.
- Cassazione civile, ss. uu., n. 500 del 22/07/1999 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=364>
- Corte di giustizia Europea, sentenza 19/11/1991 (sentenza Francovich) <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=348479>
- Cassazione penale, ss.uu. , sentenza n. 30328 del 10/07/2002 e depositata 11/09/2002, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=5256>
- Consiglio Stato, sez. IV, sentenza n. 5365 del 09/10/2002, in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2002/lug-dic/Cds%202002%20n.%205365.htm>
- Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sentenza n. 5824 del 23/10/2002 in <http://www.dirittoeschemi.it/consst5824.htm>
- Tribunale di Venezia, sentenza n. 1286 del 27/11/2002 in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2002/lug-dic/Tribunale%20Venezia%202002%20n.%201286.htm>
- Cassazione civile, sez. III, sentenza n. 12273 del 05/07/2004 in [http://www.anaao.it/userfiles/12273\(1\).pdf](http://www.anaao.it/userfiles/12273(1).pdf)
- Corte Costituzionale, sentenza n. 204 del 06/07/2004 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>
- Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 7246 del 09/11/2004, in <http://www.iuav.it/Facolta/facolt--di/OSSERVATOR/pianificaz/DOCUMENTI/AREE-NATUR/CONSIGLIO-/Consiglio-di-Stato---1CF9481.pdf>
- TAR Veneto, sentenza n. 4304 del 16.12.2005 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10332>
- Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 1207 del 23/01/2006, in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2006/Cassazione/Cassazione%202006%20n.1207.HTM>
- Cassazione civile , ss.uu., sentenza n. 13659 del 13.06.2006 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=34236>
- Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 5760 del 2 ottobre 2006 in <http://www.iuav.it/Facolta/facolt--di/OSSERVATOR/infrastrut/DOCUMENTI/PROGETTAZI/CONSIGLIO-/Consiglio-di-Stato---20086C.pdf>
- Tribunale di Salerno, Sez. I Civile, Ordinanza n. 1189 del 28/04/2007, in http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Tribunali/Tribunale_Salerno_2007_n.1189.htm
- Cassazione penale, sez. III, sentenza n. 16575 del 02.05.2007 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=37095>
- TAR Sicilia, n. 1254 del 05/07/2007 in http://www.reteambiente.it/repository/normativa/2637_tar1254_07_giur.pdf

Cassazione civile, sez. III, Sentenza n. 20986 del 08/10/2007, in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.20986.htm>

Cassazione civile, sez. III, sentenza n. 21619 del 16.10.2007 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=38848>

TAR Lazio-Roma, sez. III quater, sentenza n. 2704 del 31.03.2008 in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=41064>

Cassazione Civile, sez. III, sentenza n. 10118 del 17/04/ 2008 in <http://www.lexambiente.org/acrobat/civ10118.pdf>

TAR Sardegna, Sez. II, sentenza n. 1816 del 6/10/2008, in http://www.ambientediritto.it/sentenze/2008/TAR/Tar_Sardegna_2008_n.1816.htm

TAR Lazio, sentenza n. 663 del 20/01/2012 in http://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=7619#.U4VsPfl_uSo

TAR Campania, sentenza n. 676 del 08/02/2012 in <http://www.reteambiente.it/normativa/16386/>