

Il danno ambientale di Massimiliano Maccaroni

SOMMARIO: 1. Brevi cenni sulla disciplina anteriore all'entrata in vigore del testo unico ambientale. La legge 8 luglio 1986, n. 349 - 2. La disciplina europea in tema di ambiente: la direttiva comunitaria nr. 2004/35/CE1 - 3. La normativa vigente: il decreto legislativo nr. 152/2006 (c.d. testo unico ambientale) - 4. Prevenzione, ripristino, risarcimento del danno all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006 - 5. Il danno ambientale dopo il decreto salva infrazioni. - 6. Il sistema di tutela giurisdizionale del danno all'ambiente - 7. Prevenzione e riparazione del danno ambientale: due esperienze europee.

1. Brevi cenni sulla disciplina anteriore all'entrata in vigore del testo unico ambientale. La legge 8 luglio 1986, n. 349.

La legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ha introdotto nel nostro ordinamento la nuova figura giuridica del danno ambientale definito come "*compromissione dell'ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge*".

La portata innovativa della norma risiede nell'aver riconosciuto rilevanza autonoma al danno cagionato al bene 'ambiente', originariamente privo di definizione normativa.

È con l'articolo 18² della legge citata, in particolare, che si configura l'ambiente come bene giuridico autonomo, oggetto di tutela in sé e per sé, tramite gli istituti della responsabilità civile per

¹"La responsabilità per danno all'ambiente. La direttiva 2004/35/CE" di Franco Giampietro in <http://www.giuristiambientali.it>.

² Art. 18 - 1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. 2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. 3. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. 4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza. 5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. 6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali. 7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. 8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. 9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. 9-bis Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti

danno ambientale e dell'azione giurisdizionale amministrativa per l'annullamento dei provvedimenti lesivi dell'ambiente.

L'art. 18 della legge n. 349 può essere così schematizzato³:

a. Introduzione di una fattispecie di *responsabilità extracontrattuale* per danno all'ambiente sul modello privatistico dell'art. 2043 del codice civile connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno «ingiusto» all'ambiente, dove l'ingiustizia è individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento è lo Stato⁴;

b. competenza del *giudice ordinario* anziché del giudice amministrativo o contabile a conoscere le azioni di responsabilità civile per danno ambientale. In questo modo è esclusa la giurisdizione della Corte dei Conti⁵, salvo il caso dell'art. 22 D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3, rappresentato dal giudizio di rivalsa per le ipotesi nelle quali l'Amministrazione, a seguito di lesioni

inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. 9-ter Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione. *Comma aggiunto dall'art. 114, comma 1, L. 23 dicembre 2000, n. 388, a decorrere dal 1° gennaio 2001. A norma dell'art. 114, comma 2, L. 23 dicembre 2000, n. 388, il decreto di cui al presente comma sarà emanato entro centoventi giorni dalla data del 1° gennaio 2001.*

³Da "Diritto Ambientale. Principi, norme e giurisprudenza", di Claudia Pasqualini Salsa, Maggioli Editore 2009, cap X e "Peculiarità della responsabilità per danno ambientale nella cornice dell'illecito aquiliano", Stefania Pallotta, in <http://www.lexambiente.it>.

⁴L'art. 18 della legge n. 349/1986 è stato interpretato dalla Corte Suprema con criteri ermeneutici diversi:

- In un primo approccio metodologico ha evidenziato la specialità della disciplina da esso introdotta rispetto alla previsione generale dell'art. 2043 cod. civ., individuando le differenze formali e sostanziali rispetto al regime codicistico e sottolineando la natura «adespota» dell'ambiente, quale bene immateriale, e, conseguentemente, l'irrelevanza del profilo dominicale (pubblico o privato) delle sue componenti naturali (vedi Cass., sez. unite, 25 gennaio 1989, n.440);
- ha ribadito la peculiarità del danno ambientale, pur nello schema della responsabilità civile, rilevando che esso consiste nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente, inteso quale insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà immateriale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo, che costituisce, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento (Cass. civ., 9 aprile 1992, n. 4362);
- Ha innestato la disciplina dell'art. 18 nel regime ordinario della responsabilità, con riferimento all'art. 2043 cod. civ. (ed all'art. 2050 cod. civ. per le attività pericolose), configurando una sorta di «regime misto» che ha mutuato dalla disciplina codicistica la responsabilità oggettiva per le attività pericolose e la solidarietà dei responsabili e dalla disciplina speciale il profilo della rilevanza autonoma del danno evento (la lesione in sé del bene ambientale), sostituito al «danno conseguenza» considerato dal codice, e parametrando il danno medesimo non al pregiudizio patrimoniale subito ma «alla gravità della colpa del trasgressore, al profitto conseguito dallo stesso ed al costo necessario al ripristino» (vedi Cass., sez. I, 1 settembre 1995, n. 9211);
- ha affermato che la stessa configurabilità del bene ambiente e la risarcibilità del danno ambientale, pur specificamente regolato dall'art. 18 della legge n. 349/1986, trovano «la fonte genetica ... direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente e come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale e ambientale» ed ha ritenuto, pertanto, che, anche prima della legge n. 349/1986, la Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 cod. civ. «apprestavano all'ambiente una tutela organica» (così Cass., 19 giugno 1996, n. 5650 (relativa alla catastrofe dei Vajont del 1963)). Secondo tale interpretazione la disciplina speciale posta dall'art. 18 è stata retroattivamente applicata a fatti lesivi dell'ambiente posti in essere in data anteriore a quella dell'entrata in vigore della stessa legge n. 349/1986.

⁵ La giustizia contabile (con pronunce nel senso a partire dagli anni 70) considerava l'ambiente un bene pubblico gestito dallo Stato, il quale sosteneva delle spese in ordine a tale gestione. Per questa ragione la lesione all'ambiente concretizzava un danno erariale, non in senso stretto quale lesione delle poste attive del conto patrimoniale, bensì in senso lato quale evento che incideva comunque sulle spese statali.

di diritti del terzo provocate dal proprio dipendente in connessione con un danno ambientale, abbia provveduto a risarcire detto terzo;

c. ampio *potere discrezionale* del giudice nella determinazione dell'ammontare del danno in via equitativa, laddove una precisa quantificazione non sia possibile; viene data priorità, ove possibile, al ripristino dei luoghi. L'art. 18 dedica due regole specifiche al complesso problema della quantificazione del risarcimento: una che impone al giudice di disporre il ripristino dello stato dei luoghi nei casi in cui ciò sia possibile (8° comma); una che prevede, nel caso in cui non si possa procedere ad una precisa quantificazione del danno, una serie di criteri per pervenire alla sua valutazione equitativa: la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino e il profitto economico conseguito dal trasgressore (6° comma)⁶. Il risarcimento per equivalente del danno ambientale, ovvero di una lesione che per sua stessa natura non ha un prezzo di mercato, impone l'arduo compito di quantificare in termini monetari l'ammontare del danno⁷;

d. *responsabilità individuale, e non solidale*, nel caso di concorso di più persone al verificarsi del danno (*comma 7*). Risulta così introdotta una parziarietà passiva, che inverte la regola generale della piena solidarietà dei responsabili nella disciplina risarcitoria civilistica;

e. *legittimazione ad agire dello Stato e degli enti territoriali minori* sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo (c.d. azione pubblica)⁸;

⁶ La dottrina prevalente considera il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile come rimedio prioritario rispetto allo strumento del risarcimento per equivalente, in quanto misura che meglio di tutte si presta a realizzare il primario interesse della collettività alla preservazione di un determinato equilibrio ecologico.

⁷ Si deve alla Corte Costituzionale la qualificazione del danno ambientale come patrimoniale, ovvero valutabile in termini economici, sebbene svincolato da concezioni aritmetico-contabili C.C., 30 dicembre 1987, n. 641.

⁸ Dottrina e giurisprudenza hanno discusso a lungo sul significato e la portata della legittimazione all'esercizio dell'azione prevista dall'art. 18 per i cd. enti territoriali minori. I dubbi sono sorti per l'apparente discrasia dei commi 1° e 3° dell'art.18: mentre il 1° comma individua il solo Stato quale destinatario del risarcimento da parte dell'autore del fatto illecito, il 3° comma del medesimo articolo attribuisce sia allo Stato che agli altri enti territoriali la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale. Il dato normativo, dunque, legittima due letture, entrambe compatibili con il tenore letterale dell'art.18: sia una interpretazione che individua nello Stato l'unico titolare del diritto al risarcimento del danno con una legittimazione soltanto alternativa degli enti territoriali, sia una ricostruzione che considera Regione ed enti locali titolari di un'autonoma potestà di ottenere un risarcimento con una legittimazione concorrente rispetto a quella dello Stato. Invero, non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno individuato nello Stato l'unico beneficiario del risarcimento del danno ambientale (Vedi Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 1990, in CP, 1991, I.). La legittimazione degli enti territoriali sarebbe meramente alternativa rispetto a quella dello Stato, nel senso che l'ente locale sarebbe mero sostituto processuale dello Stato ed agirebbe per ottenere un risarcimento in realtà spettante allo Stato in via esclusiva. la titolarità della pretesa risarcitoria per la lesione del bene immateriale ambiente spetterebbe allo Stato in ragione dell'imputazione allo stesso dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, mentre gli enti territoriali avrebbero la facoltà di azionare la mera azione di recupero spese per le opere di ripristino (TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30, in Riv. Giur. Amb., 1993, p. 931). Sussistono, tuttavia, posizioni giurisprudenziali di segno contrario (Cass. Pen., 24 gennaio 1989, in Cass. pen., 1989, 2050; Cass. Civ., 17 gennaio 1991, n. 400, in Giust. Civ., 1991, p. 1190). Secondo quest'orientamento la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno spetta allo *Stato in via primaria, ma non esclusiva*, poiché la natura adespota del bene ambientale non consente che la titolarità di un tale bene sia riferita in via esclusiva allo Stato. D'altronde, se lo Stato fosse titolare di un diritto soggettivo pubblico sul bene ambiente, sarebbe arduo comprendere l'attribuzione agli enti locali della legittimazione all'esercizio dell'azione risarcitoria prevista dal medesimo art. 18 della l.349/1986. La ragione di una simile previsione legislativa, invece, deriva dal rilievo che sia lo Stato che gli enti territoriali sono gli enti esponenziali della collettività, chiamati dal legislatore ad esercitare una funzione di tutela del bene ambiente. Tra le due distinte posizioni va segnalata quella giurisprudenza che sottolinea come le due legittimazioni ad agire siano *concorrenti*, identificando una legittimazione degli enti territoriali minori ad agire *iure proprio* in via autonoma e separata rispetto a quella dello Stato stesso (Tra le Corti di merito che hanno riconosciuto agli enti territoriali la titolarità *iure proprio* dell'azione di risarcimento ex art.18 l. 349/86: Pret. Rovigo, 4 dicembre 1989, in Foro Italiano, 1990, II, p. 517). con l'ovvia limitazione dell'ambito territoriale di competenza. Tale orientamento appare senza dubbio più

f. *ruolo delle associazioni ambientaliste*. l'art. 18 prevede, tra l'altro, che «le associazioni individuate in base all'art. 13 della stessa legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi»⁹.

Sullo specifico punto della legittimazione ad intervenire delle associazioni il dibattito giurisprudenziale è tutt'ora aperto. In nota alcune sentenze¹⁰ che danno atto dei differenti orientamenti rispetto all'originario impianto della legge 349/1986.

2. La disciplina europea in tema di ambiente: La direttiva comunitaria nr. 2004/35/CE

Il primo passo verso un regime di *responsabilità ambientale comunitaria* è stato fatto dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 Aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale¹².

equilibrato anche nella considerazione che se si riservasse al solo Stato il diritto al risarcimento, l'ente territoriale minore sarebbe fortemente disincentivato a promuovere l'azione risarcitoria, almeno nei casi in cui non apparisse *prima facie* possibile il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, con grave pregiudizio inferto al funzionamento del meccanismo sanzionatorio della responsabilità per danno ambientale.

⁹ Con il citato art. 13 il legislatore ha stabilito specifici criteri normativi, in base ai quali la stessa P.A., attraverso esplicito riconoscimento mediante apposito decreto ministeriale, è chiamata ad individuare le associazioni ambientaliste a carattere nazionale. Tali criteri sono:

a) la diffusione territoriale nazionale o in almeno cinque regioni (Sul requisito della presenza dell'associazione in almeno 5 regioni si è anche pronunciata la Corte Costituzionale, 22 maggio 1987 n. 210 in Riv. giur. ambiente, 1987, 327 ss); b) il perseguimento di finalità programmatiche di tutela ambientale; c) l'ordinamento democratico interno; d) la continuità e rilevanza esterna dell'attività associativa.

¹⁰ TAR Liguria, Genova, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, rinvenibile su www.giustizia-amministrativa.it. Il potere/ dovere di individuazione del Ministro delle associazioni ex art. 13 della l. n. 349/86, "non esclude di per sé il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione che abbia proposto un ricorso giurisdizionale, e ciò non sulla base dei criteri indicati dall'art. 13 della L. 349/1986, ma con riferimento ai diversi parametri elaborati in via pretoria per l'azionabilità degli interessi diffusi in materia ambientale". – Contra vedi Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2004 n. 5163 in www.reteambiente.it "la legittimazione delle associazioni di protezione ambientale di intervenire nei giudizi aventi ad oggetto il danno ambientale e quindi ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, riconosciuta dall'art. 18 della L. 8.7.1986 n. 349, riguarda l'associazione ambientalista nazionale formalmente riconosciuta e non le sue propaggini territoriali". – Ancora Cons. Stato Sez. VI sent. 5453 del 19 ottobre 2007 ove è massimato che "La generale legittimazione a ricorrere spetta all'associazione Legambiente, nella sua veste di associazione ambientalista di livello nazionale, riconosciuta con apposito decreto ministeriale; tale non è il Circolo Gaia di Legambiente, che costituisce solo una struttura territoriale facente capo all'associazione nazionale, ma che, in quanto mera associazione d'ambito locale, in se e per se non riconosciuta, non può ritenersi legittimata alla proposizione del gravame; tale potestà spettando solo all'associazione nazionale riconosciuta in quanto tale e non alle sue strutture associative d'ambito locale; donde il difetto di legittimazione a ricorrere di detta associazione locale specie nel caso in cui non abbia dimostrato di patire un danno diretto e concreto a cagione dell'adozione dei provvedimenti impugnati". Da ultimo TAR Veneto Sez. II n. 1993 dell'11 luglio 2008 che sottolinea come "Non è possibile 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". Le associazioni su base territoriale non possono, pertanto, ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale, neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata.

¹¹ "La responsabilità per danno all'ambiente. La direttiva 2004/35/CE" di Franco Giampietro in <http://www.giuristiambientali.it>.

La direttiva, basata sul principio del “*chi inquina paga*”¹³, ha l’obiettivo di definire un comune approccio tra gli Stati che hanno disciplinato tale materia in modo assai differente e di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società.

In essa viene affermato un criterio generale di imputazione della responsabilità di tipo oggettivo in riferimento all’esercizio di attività pericolose per l’ambiente e per la salute umana.

La direttiva in particolare:

a. qualifica il “danno” quale “mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”¹⁴;

b. si applica sia al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, che al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell’allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell’operatore¹⁵;

¹² L’evoluzione del concetto di responsabilità per danno all’ambiente a livello europeo fino alla direttiva comunitaria 2004/35/CE è passata attraverso molteplici tappe. In particolare:

- Il libro verde sul risarcimento per danni all’ambiente del Maggio 1993. Con il Libro Verde la Comunità esamina l’utilità della responsabilità civile quale mezzo adatto per imputare la responsabilità per costi legati al risanamento ambientale, per imporre standard di comportamento e per obbligare coloro che causano l’inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente. Le tre linee fondamentali sulle quali si radicava la proposta sono state individuate in un *regime generale* fondato sulla colpa, in un *regime speciale* (per le attività a rischio aggravato) ancorato sulla responsabilità oggettiva e in un *fondo di indennizzo* per danni non imputabili a soggetti individuati, alimentato con i contributi dei settori economici interessati e gestito nel rispetto del principio di sussidiarietà.
- La Convenzione di Lugano del Consiglio d’Europa del Giugno 1993, con la quale si propone una legge-modello sulla responsabilità civile che, con ratifica degli stati, sarebbe entrata in vigore negli ordinamenti interni. Viene introdotta per la prima volta una definizione giuridica *espressa* di ambiente, le cui componenti fondamentali comprendono non solo le risorse naturali (biotiche, abiotiche e paesaggistiche) suscettibili di danno, ma anche l’interazione fra le medesime, nonché il paesaggio e il patrimonio culturale; la responsabilità viene fondata sul *nesso causale* fra attività e danno; il bene-ambiente è riparabile attraverso misure preventive di salvaguardia e di rimessa in ripristino, ma non viene prevista la risarcibilità in termini monetari. In generale, si può dire che l’ambito di applicazione delle prescrizioni sulla responsabilità civile ha, quindi, un’estensione notevolmente più rilevante di quella definita di volta in volta dagli accordi internazionali, e si assiste, così, ad un allargamento della garanzia dei beni protetti.
- Il libro bianco del 9 Febbraio 2000. Con il Libro Bianco sulla responsabilità ambientale, la Commissione decide di dettare un regime più ampio, tale da coprire sia i danni tradizionali che quelli all’ambiente. Il termine *danno ambientale* viene impiegato in due accezioni specifiche (come danno alla biodiversità e come danno sotto forma di contaminazione di siti); i soggetti responsabili sono le persone che esercitano il controllo sull’attività che ha occasionato il danno. L’irretroattività e la responsabilità oggettiva per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, *responsabilità per colpa* per il danno alla biodiversità causato da attività non pericolose costituiscono i principi cardine sui quali si base il Libro Bianco, il cui aspetto indubbiamente più significativo è costituito, però, dall’affermazione dell’importanza dello strumento della *financial responsibility*.

¹³ Principio che è assunto a rango costitutivo fino ad essere inserito nell’art.174 del Trattato CE, come fattore autonomo e distinto dai principi di prevenzione e correzione. Il principio è stato formulato per la prima volta nella *OECD Recommendation of the council n. 128, 26 Maggio 1972* ed è stato successivamente ripreso al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del Giugno 1972.

¹⁴ Art 2 comma 2.

¹⁵ Art.3.

c. legittima a promuovere l'azione le Autorità competenti, che hanno anche il compito di individuare l'operatore che ha causato il danno, valutare la gravità dello stesso e determinare le misure di riparazione;

d. pone a carico dell'*operatore* i costi della azioni di prevenzione e riparazione del danno ambientale¹⁶, intendendosi per operatore (articolo 1 comma 6) qualsiasi persona fisica o giuridica pubblica o privata che esercita o controlla un'attività professionale, o alla quale, se previsto dalla legge nazionale, è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico dell'attività;

e. codifica il significato delle «misure di prevenzione»: ovvero le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno; e delle «*misure di riparazione*»: ossia 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 n'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II¹⁷. Prevede l'obbligo da parte dell'operatore di adottarle ogniqualvolta ne ricorrano le circostanze¹⁸;

f. accorda preferenza al ripristino rispetto al risarcimento in termini monetari, individuando precisi criteri di valutazione del *quantum* del danno ambientale;

g. non si applica al danno causato da una emissione, evento o incidente verificatosi prima del 30 Aprile 2007 o al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'evento che lo ha causato.

3. La normativa vigente: il decreto legislativo nr. 152/2006 (c.d. testo unico ambientale)¹⁹.

Il primo recepimento²⁰, non totale, della direttiva "2004/35/CE", avviene da parte del legislatore nazionale con la Legge nr. 266 del 23/12/2005 (Legge finanziaria per l'anno 2006), dove i commi dal 432 al 450 dell'articolo 1 sono dedicati alla salvaguardia dell'ambiente. È però con il *Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152* ("Norme in materia ambientale")²¹, correntemente denominato "*Codice dell'ambiente*" o "*Testo unico ambientale*" (T.U.A) che si assiste ad una

¹⁶ Art.8.

¹⁷ In particolare poi l'*Allegato II* della direttiva stabilisce tre criteri cui attenersi al fine di garantire la riparazione del danno ambientale:

- gli obiettivi di riparazione;
- l'individuazione delle misure di riparazione;
- la scelta delle opzioni di riparazione. La nuova disciplina costituiva un'ottima occasione per il legislatore nazionale di dare una linea unitaria al tema della risarcibilità ambientale, che, a seguito dell'entrata in vigore della legge 349/1986, era andato via via ingarbugliandosi a causa delle ricostruzioni giurisprudenziali.

¹⁸ Artt. 5 e 6.

¹⁹ "La responsabilità per danno all'ambiente", Franco Giampietro, Giuffrè editore, 2006 – "Il nuovo danno ambientale", Antonio di Martino in www.Ambienteediritto.it - "Diritto Ambientale. Principi, norme e giurisprudenza", di Claudia Pasqualini Salsa, Maggioli Editore, 2009;

²⁰ Per una ipotesi di mancato recepimento della direttiva - Mancata trasposizione entro il termine prescritto - Inadempimento di Stato (Finlandia) vedi CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, Sez. VI, 22/12/2008 : "Non adottando le disposizioni legislative, regolamentare ed amministrative necessari per conformarsi alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale per quanto riguarda la prevenzione ed il risarcimento dei danni ambientali, la repubblica della Finlandia è venuta meno agli obblighi che gli incombono ai sensi di questa direttiva".

²¹ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.

vera riforma della gran parte della normativa in materia paesaggistico/ambientale: tale provvedimento attua la legge 15 dicembre 2004, n. 308²², recante la delega al Governo per “il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale”, anche attraverso la redazione di uno o più testi unici per settori e materie differenti. Tra le materie delegate figura anche, per l’argomento che qui interessa, la nuova disciplina in punto di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente (art. 1, comma 1, *lett. e*).

In particolare alla nuova disciplina in tema di responsabilità civile per danno ambientale si rivolge la Parte VI del d. lgs. n. 152/06 (articoli 299-318). Oltre ad attuare la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 “sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale”²³, il decreto (art. 318, comma 2 *lett. a*) abroga *tout court* l’articolo 18 della legge n. 349/86 (eccezion fatta per il comma 5)²⁴ che, fino ad ora, aveva rappresentato il cardine della tutela risarcitoria del danno ambientale, senza peraltro riproporne talune importanti previsioni. La definizione di danno ambientale (art.300) viene modificata rispetto a quella contenuta nell’art.18: mentre quest’ultimo definiva il danno ambientale come “*compromissione dell’ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge*”, il testo unico qualifica tale illecito come “*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima*”. Tale norma riporta in termini puntuali la nozione comunitaria di danno ambientale posta dalla richiamata Direttiva, specificando che costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto delle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana.

Dal nuovo impianto normativo emerge la volontà di accentrare in capo allo Stato le competenze in materia di risarcimento per danno ambientale, disciplinando con maggior rigore, e talora limitandolo, l’accesso alla tutela giurisdizionale. Non è riproposta infatti la previsione (*ex art. 18, comma 3, l. 349/86*) che, accanto allo Stato, legittimava gli Enti locali territoriali (Regioni, Province e Comuni) a promuovere l’azione di risarcimento qualora, beninteso, a tali Enti si riferissero i beni oggetto del fatto lesivo: l’unico soggetto ora legittimato a proporre l’azione de qua è lo Stato attraverso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (art. 299, comma 1). Alle Autonomie locali, così come alle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, viene riconosciuta piuttosto una funzione di *collaborazione* all’esercizio dell’azione ministeriale (art. 299, comma 2²⁵): nello specifico, l’art. 309 facoltizza le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali – nonché le persone, fisiche e giuridiche, che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che comunque vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento – a “presentare denunce e osservazioni, corredate da documenti e informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale e chiedere

²² Pubblicata in G.U. del 27 dicembre 2004, n. 302, Supplemento ordinario. Per un commento, v. RAMACCI, in Guida al diritto, 2005, 4, 47 e segg.; GIAMPIETRO, Testi Unici ambientali: i criteri direttivi specifici della legge-delega n. 308/2004, in www.giuristiambientali.it.

²³ Pubblicata in GUCE, serie L 143/56, del 30 aprile 2004.

²⁴ Comma 5 legge 349/1986: “Le associazioni individuate in base all’articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi”.

²⁵ “Il danno all’ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive” di Luca Prati, in *Ambiente & Sviluppo* 7/2007.

l'intervento statale a tutela dell'ambiente"²⁶. Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è, quindi, autorità competente ad esercitare le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente, attraverso la Direzione Generale per il danno ambientale (prevista dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4²⁷, e mai costituita²⁸) e gli altri uffici ministeriali.

4. Prevenzione, ripristino, risarcimento del danno all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006²⁹.

La Tutela Preventiva.

La nuova norma nazionale prevede due principi fondamentali, atti a prevenire il verificarsi di fatti che possano deturpare l'ambiente: *il principio di precauzione* previsto dall'articolo 301 (di provenienza comunitaria poiché già previsto dall'art. 174 del trattato CE) ed il *principio di prevenzione* previsto dall'art. 304. Il concetto di prevenzione del danno ambientale assume un rilievo preminente poiché stabilisce delle misure specifiche anche in caso di pericolo imminente di danno ambientale, obbligando l'operatore³⁰ ad adottare tutte le misure di prevenzione del caso. Ai sensi del comma 1 dell'art. 304 del Testo Unico, l'operatore è tenuto a valutare anche la minaccia imminente del verificarsi di un danno ambientale al fine di attuare, entro le prime 24 ore da tale verifica di pericolo ed a spese proprie, tutte le misure di prevenzione necessarie a prevenire il verificarsi dell'evento. Questo termine temporale così ristretto è indicatore della volontà del legislatore di cercare di prevenire determinati eventi dannosi per l'ambiente, considerando sicuramente la prevenzione una misura meno onerosa da sopportare. Il comma 2 dell'art. 304 impone, inoltre, all'operatore, una *informazione preventiva* delle misure da adottare, agli Enti locali ed al Prefetto, ritenuto il tramite informativo col Ministro dell'ambiente, affinché questi ponga in essere le attività delegategli dalla norma. La comunicazione effettuata dall'operatore deve "(...) avere ad oggetto gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire (...).

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

²⁶In relazione ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 309: la facoltà di intervento è riconosciuta pure alle associazioni ambientaliste, purché riconosciute ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 l. 349/86. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, valutate le richieste di intervento e le annesse osservazioni, è quindi tenuto ad informare tempestivamente i soggetti richiedenti circa i provvedimenti assunti: tuttavia, nei casi di somma urgenza, il Ministro può provvedere sul danno denunciato anche prima di aver risposto ai richiedenti.

²⁷Art.34 comma 1 della legge 4/2006: "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione".

²⁸Vedi Legge 9 Marzo 2006 nr. 80 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 10 Gennaio 2006 nr. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione" che sopprime l'Art 34 del citato Decreto.

²⁹"La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA" di Franco Giampietro in Ambiente & Sviluppo 12/2007. "il nuovo danno ambientale. Note minime" di Antonio di Martino in www.AmbienteDiritto.it.

³⁰A mente dell'art.302 del TUA: per "operatore" s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.

imposte dalle autorità adite. Il comma 4 dell'articolo in esame dà facoltà al Ministro dell'Ambiente di sostituirsi all'inerzia dell'operatore, adottando egli stesso le misure ritenute necessarie per prevenire il danno di cui si è stati informati. Oltre a questa prerogativa al Ministro è anche attribuito il *diritto di rivalsa* da attuare nel termine di cinque anni (posto anche per consentire, alle autorità competenti di identificare compiutamente l'operatore qualora questi non possa essere immediatamente individuato, al fine di permettere una citazione in giudizio certa per il risarcimento delle spese sostenute) dal pagamento effettuato, verso l'operatore che ha causato il pericolo di inquinamento da sanare.

La Tutela Ripristinatoria.

Viene confermato il *ripristino dello stato dei luoghi* come misura risarcitoria privilegiata. All'art. 305 è previsto infatti che l'operatore, qualora si verifichi un danno ambientale, deve innanzitutto comunicare "senza indugio" agli Enti locali ed al Ministro dell'ambiente, per il tramite del Prefetto competente territorialmente, il danno verificatosi, adottando, nel contempo immediatamente "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"(...), oltre che le "necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306". Il Ministro dell'ambiente in tale settore ha facoltà poi di chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente, "adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune 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 e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi" o adottare egli stesso le suddette misure in caso di inerzia, con addebito dei relativi costi di intervento e ripristino (c.d. diritto di rivalsa).

All'articolo 306 è anche previsto che l'operatore individui un *piano di ripristino*, che, successivamente, deve essere approvato dal Ministero dell'ambiente³¹. Concordare le misure di ripristino del danno tra operatore e apparato ministeriale (entro trenta giorni dall'evento), presuppone una forte volontà del legislatore di cercare di porre un rimedio che risulti il più adeguato ed urgente possibile, evitando anche lungaggini burocratiche. Nei commi 2 e seguenti dell'articolo vengono determinate le possibili misure di ripristino ambientale³², sempre da

³¹ Art 306 comma 1 (determinazione delle misure per il ripristino ambientale): "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";

³² Art 306, comma 2: "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". Comma 3. "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". Comma 4. "Nelle attività di ripristino ambientale sono prioritariamente presi in considerazione i rischi per la salute umana". Comma 5." Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio invita i soggetti di cui agli articoli 12 e 7, comma 4, della direttiva 2004/35/CE, nonché i soggetti sugli immobili dei quali si devono effettuare le

concordare tra operatore ed ente adito. Per ciò che attiene ai costi, le attività di prevenzione e ripristino sono a carico esclusivo dell'operatore come disposto dall'art. 308. In quest'ultimo articolo viene anche prevista la possibilità che il Ministro dell'Ambiente, quali forme di recupero delle spese per il danno arrecato possa utilizzare nei confronti dell'operatore *garanzie reali* o *fidejussioni bancarie*. Il successivo comma 4 ipotizza una sorta di *esclusione della responsabilità* oggettiva dell'operatore se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

- è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;
- è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore.

L'operatore inoltre non è tenuto a sostenere i costi delle azioni qualora poi dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da:

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

Il concetto è pertanto quello che l'operatore è responsabile dell'evento solamente quando se ne dimostra la presenza dell'elemento soggettivo del *dolo* o della *colpa*, lasciando impregiudicate altre forme di responsabilità.

La Tutela Risarcitoria.

Il nuovo Testo Unico, come già anticipato nell'introduzione della figura del danno ambientale *ex art. 300 T.U.*, rappresenta una vera e propria "rivoluzione copernicana" in materia risarcitoria, rispetto al consolidato sistema previgente. Lo Stato può agire con nuove procedure, ordinanze esecutorie, riscossioni attraverso ruoli esattoriali, come avviene nell'ambito delle procedure fiscali. In particolare, ai sensi dell'art.317, comma 1, per la riscossione delle somme costituenti credito dello Stato in virtù delle disposizioni di cui alla Parte sesta del Decreto, nell'ammontare determinato dal Ministro dell'Ambiente o dal Giudice, si applicano le norme di cui al D.Lgs 13 aprile 1999, n. 112³³.

Il T.U.A prevede due forme di risarcimento del danno:

- Il risarcimento in forma specifica;
- Il risarcimento per equivalente patrimoniale.

misure di ripristino a presentare le loro osservazioni nel termine di dieci giorni e le prende in considerazione in sede di ordinanza. Nei casi di motivata, estrema urgenza l'invito può essere incluso nell'ordinanza, che in tal caso potrà subire le opportune riforme o essere revocata tenendo conto dello stato dei lavori in corso";

³³Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla L. n. 337/1998.

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

Ed ancora: *“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”*(comma 2)³⁴.

La competenza a esperire l'azione risarcitoria è testualmente riservata allo Stato, nella persona del Ministro dell'Ambiente. Si tratta di una legittimazione ad agire esclusiva, esplicata con il patrocinio obbligatorio e organico dell'Avvocatura dello Stato. La disposizione individua puntualmente la condotta del soggetto agente idonea a integrare un illecito ambientale. L'attore è “chiunque”; l'azione si sostanzia in un comportamento positivo (realizzazione di un fatto illecito) o omissivo (omissione di attività o comportamenti doverosi) a cui si aggiunge la necessità che vi sia una violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche.

La riforma in tema di risarcimento si muove, su un *“doppio binario”*. Un primo canale è rappresentato dall'azione civile in sede penale o dall'azione civile nella sede propria. Il rimedio alternativo alla via giudiziale è, invece, rappresentato dall'introduzione di un procedimento amministrativo riconducibile all'alveo della c.d. *“autotutela amministrativa”*.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela dei territorio ha, dunque, due alternative per procedere al recupero del danno ambientale: può agire in via giudiziaria (attraverso la costituzione di parte civile dello Stato nel processo penale o azionando una pretesa risarcitoria in sede civile), ovvero procedere al recupero in via amministrativa attraverso la procedura dell'ordinanza - ingiunzione regolata dal T.U.A..

L'art. 312, in particolare, disciplina l'istruttoria per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale che si svolge ai sensi della 241/1990 e nel contesto della quale, “il Ministro, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, può delegare il Prefetto competente per territorio ed avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato, del Corpo forestale dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata”. Si tratta di una elencazione aperta, estendibile a soggetti non ricompresi nel dettato normativo quali ad es. l'ISPRA³⁵ ed analoghi. Il legislatore disciplina poi nel medesimo articolo i casi e le modalità di

³⁴Questo comma (unitamente al quarto del medesimo articolo) è stato modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 5-bis, D.L. 25 settembre 2009, n. 135, aggiunto dalla relativa legge di conversione. Se ne riporta ora il testo antecedente alla modifica affinché nell'analisi che seguirà del D.L. 135/2009 se ne colgano le differenze in punto di disciplina.

³⁵ La Legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 prevede l'istituzione dell'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale. L'ISPRA svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'articolo 38 del Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successive modificazioni, dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni, e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n.496, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 21 gennaio 1994, n. 61.

accesso della Amministrazione al sito interessato dal fatto dannoso, prevedendo competenze analoghe a quelle dell'Autorità Giudiziaria.

L'art 313 tratta dell'ordinanza³⁶.

Qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'articolo 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino, il Ministro dell'ambiente, con ordinanza *immediatamente esecutiva*³⁷, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto³⁸, il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

Se 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.

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

Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, invece, il Ministro dell'ambiente, 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 territorio³⁹.

³⁶ Essa si può definire come «espressione di un potere di autotutela, quale potere della p.a. di perseguire, in via coattiva, il soddisfacimento dei propri diritti senza il previo ricorso all'autorità giudiziaria», Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, 5, 2006, 467.

³⁷ Per ciò che concerne i diversi gravami esperibili nei confronti dell'ordinanza in questione, l'art.316 (modificato dall'allegato 4 al dlgs 104/2010) fissa per il trasgressore il termine perentorio di 60 giorni per il ricorso al TAR, dandogli facoltà di far precedere l'azione giurisdizionale dal ricorso in opposizione o altrimenti al Presidente della Repubblica nei termini previsti dalla legge.

³⁸ Art. 313, comma 3: "Con riguardo al risarcimento del danno in forma specifica, l'ordinanza e' emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonche', in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno e' stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili".

³⁹ "La Corte dei conti ha comunque giurisdizione nei confronti dei soggetti legati alla P.A. da rapporto di impiego o di servizio cui è imputabile un danno ambientale, ai sensi dell'art. 313, comma 6, del d. lgs. 3.4.2006 n. 152, secondo cui "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". (Corte dei Conti Sez. Sardegna sent. 1830 del 18 settembre 2008). Tale norma ha introdotto un chiaro discrimine nella giurisdizione in materia di danno ambientale, appartenente in via generale al giudice ordinario, salvo i casi in cui tale danno sia "provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, nel qual caso il Ministero non può agire autonomamente, ma deve limitarsi ad inviare "rapporto all'Ufficio di Procura regionale", per l'azione di competenza dinanzi alla Sezione giurisdizionale della stessa Corte. In www.lexambiente.it.

L'Art. 314 individua il contenuto dell'ordinanza⁴⁰. In essa è fissato un termine, (anche concordato con il trasgressore in applicazione dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241), per il ripristino dello stato dei luoghi a sue spese, comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni, salvo ulteriore proroga da definire in considerazione dell'entità dei lavori necessari. Il 3° comma dell'articolo definisce i confini della quantificazione del danno che "deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino. Ove non sia motivatamente possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica, o di parte di esso, il danno per equivalente patrimoniale si presume, fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata. Se sia stata erogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno di cui al presente articolo, il ragguaglio fra la stessa e la somma da addebitare a titolo di risarcimento del danno ha luogo calcolando quattrocento euro per ciascun giorno di pena detentiva".

Nel Codice dell'ambiente, si cerca, quindi, di dare una risposta al problema della monetizzazione del danno ambientale e di conseguenza della sua difficile quantificazione, che viene effettuata in base al pregiudizio arrecato alla situazione ambientale e al costo per il ripristino.

L'esercizio del potere di ordinanza di cui all'art. 313 da parte del Ministro dell'ambiente preclude la prosecuzione del giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale (art. 315).

Ai sensi dell'art. 310 del D.Lgs. 152/2006, pure i soggetti di cui all'art. 309, comma 1 (ovvero le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse alla partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino) sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, anche per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, avanti al giudice amministrativo. In tal caso, il ricorso al giudice amministrativo, può essere preceduto da una opposizione depositata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio o inviata presso la sua sede a mezzo di posta raccomandata con avviso di ricevimento entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto⁴¹.

Con l'art. 317 comma 5 viene disciplinata la destinazione delle somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale⁴². *La parte VI* del decreto non si applica ad eventi di danno verificatisi prima della data della sua entrata in vigore

⁴⁰ Essa (...) " contiene l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori (...);

⁴¹ Comma modificato dal numero 36) del comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, a decorrere dal 16 settembre 2010.

⁴² L'articolo 317 riguarda la riscossione dei crediti e il fondo di rotazione. Per ciò che concerne la prima si applicano le norme di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione). Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale disciplinato dalla parte sesta del presente decreto, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, al fine di finanziare, interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale, attività dei centri di ricerca nel campo delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra e dei cambiamenti climatici globali.

(29 Aprile 2006). Quelli cagionati in data anteriore restano disciplinati dalla normativa previgente⁴³. I casi di esclusione, ovvero, quelle circostanze in cui non trovano applicazione le norme sul danno ambientale, sia per la prevenzione ed il ripristino che per il risarcimento, sono indicati nell'articolo 303 del Testo Unico.

Il T.U.A. ha subito due correttivi.

Il primo varato nel 2006 (D. Lgs. 8 novembre 2006, n. 284)⁴⁴, il secondo nel 2008 (D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4)⁴⁵. Le modifiche apportate hanno riguardato i settori dei rifiuti, delle bonifiche, delle acque di scarico e della VIA-VAS-AIA, prevedendo altresì numerose scadenze per progetti già autorizzati di utilizzo terre e rocce da scavo, iscrizioni all'Albo, modifiche agli statuti dei consorzi che si occupano di imballaggi e attività di recupero di rottami ferrosi e non.

Il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208⁴⁶ interviene successivamente con disposizioni rilevanti sulla disciplina del danno ambientale.

Con l'art.2 viene infatti introdotta una forma di *risoluzione stragiudiziale* del contenzioso relativo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate ed al risarcimento del danno ambientale. In particolare il comma 1 prevede che il Ministero dell'ambiente possa predisporre (sentito l'ISPRA e la COVIS⁴⁷) uno schema di contratto che viene concordato con le imprese interessate e comunicato a regioni, province e comuni nonché alle associazioni e privati interessati mediante idonee forme di pubblicità. Il comma 3 disciplina lo svolgimento successivo da parte del Ministero di una conferenza di servizi decisoria fra i soggetti pubblici aventi titolo, le cui determinazioni sostituiscono a tutti gli effetti ogni atto decisionario di competenza delle amministrazioni partecipanti alla predetta conferenza. Una volta acquisite le determinazioni, lo schema di contratto di transazione, sottoscritto per accettazione dall'impresa viene trasmesso per l'autorizzazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma 4). La stipula di questo contratto di transazione comporta l'abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale. Il comma 6 prescrive che, nel caso di inadempimento, anche parziale, da parte dei soggetti privati delle obbligazioni dagli stessi assunte in sede di transazione, il Ministero dell'ambiente, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni, può dichiarare risolto il contratto di transazione. I proventi derivanti dalle transazioni secondo quanto prescritto dal comma 7 sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati allo stato di previsione del Ministero per le finalità individuate dal Ministro stesso. *Il comma 8* infine introduce un'altra importante novità: che all'avvio delle procedure in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, provvede il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare se il danno ambientale è quantificabile in un ammontare uguale o superiore a dieci milioni di euro, ovvero i titolari dei competenti uffici dirigenziali generali se l'ammontare del danno ambientale è inferiore.

5. Il danno ambientale dopo il decreto salva infrazioni⁴⁸.

⁴³ Per un approfondimento critico vedi "La responsabilità per danno all'ambiente", Franco Giampietro, Giuffrè Editore, 2006, Cap. 5 pag. 328-332 (la disciplina transitoria ed il principio di irretroattività del nuovo regime);

⁴⁴ Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 novembre 2006, n. 274.

⁴⁵ Pubblicato nella Gazz. Uff. 29 gennaio 2008, n. 24, S.O.

⁴⁶ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 27 febbraio 2009, n. 13.

⁴⁷ Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali.

⁴⁸ P.Fimiani "Il risarcimento del danno ambientale dopo la "legge salva infrazioni" in Edizioni ambiente n.170\ 2010.

Il decreto legge 25 settembre 2009, n. 135⁴⁹, convertito nella legge 20 novembre 2009, n. 166⁵⁰, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee", risponde alla necessità di adempiere ad obblighi comunitari già giunti in scadenza e, pertanto, s'inquadra nell'ambito delle misure necessarie a garantire il rispetto di quanto previsto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Tra gli interventi legislativi di rilievo in campo ambientale contenuti nel provvedimento in esame si segnala in particolare quello relativo alla disciplina sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente contenuta nella Parte sesta, Dlgs 152/2006, che, sotto la spinta della procedura di infrazione n. 2007/4679, ha indotto il Legislatore italiano ad "un ulteriore adeguamento a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato II alla direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004", recante i criteri da adottare ai fini della riparazione del danno ambientale⁵¹.

È L'articolo 5-bis che in particolare apporta una serie di importanti modifiche alla Parte sesta del decreto legislativo 152/2006.

In tema di *riparazione ed azione risarcitoria* (modifica al comma 2 dell'articolo 311) viene chiarito che il ripristino deve essere effettivo e a spese del danneggiante, introducendo, poi, quale alternativa da praticare prima del risarcimento per equivalente, l'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa entro un termine congruo (comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni), chiarendo inoltre, che il risarcimento per equivalente patrimoniale rappresenta l'ultima *ratio*, cui è possibile ricorrere, quando l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 c.c. o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti. La novella legislativa specifica – conformemente alla disciplina comunitaria – che l'obbligazione risarcitoria, ha ad oggetto l'effettivo ripristino della situazione precedente il fatto lesivo ed, in mancanza, l'adozione delle misure di riparazione complementare e compensativa, nonché, in via residuale, il risarcimento per equivalente patrimoniale.

Circa i *criteri di determinazione del risarcimento* per equivalente e dell'eccessiva onerosità (modifiche al comma 3 dell'articolo 311) si prevede che il Ministro dell'ambiente provveda alla definizione dei criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità mediante apposito decreto da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione. Viene, altresì, disposto che la definizione di tali criteri avvenga in conformità al punto 1.2.3 dell'allegato II alla direttiva e avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato, pronunciate in ambito nazionale e comunitario. Viene inoltre fornita l'indicazione di due parametri generali in tema di ripartizione della responsabilità prevedendo che "nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale" e che il "il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi nei limiti del loro effettivo

⁴⁹ Pubblicato nella Gazz. Uff. 25 settembre 2009, n. 223.

⁵⁰ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 24 novembre 2009 - Supplemento Ordinario n. 215.

⁵¹ L'allegato II, punto 1.2.3, prevede che: "se non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative. L'autorità a competente può prescrivere il metodo, ad esempio la valutazione monetaria, 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 perduti".

arricchimento". Quest'ultima parte dell'articolo si riferisce solo alla successione a titolo universale tra le persone fisiche e cioè alle due ipotesi in cui il *de cuius* sia responsabile dell'evento di danno per averlo causato, ovvero sia socio illimitatamente responsabile della società di persone che ha tale responsabilità. La limitazione non si applica invece:

- nel caso di successione comprendente la partecipazione nella società di capitali responsabile del danno (qui infatti resta obbligata la sola società e le c.d. passività ambientali incidono solo sul valore della partecipazione);

- nel caso di successione di società per effetto di fusione che ai sensi del nuovo art. 2505-bis cc. non determina l'estinzione della società incorporata né crea un nuovo soggetto di diritto ma attua l'unificazione mediante l'integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione, risolvendosi in una vicenda meramente evolutivo-modificativa dello stesso soggetto giuridico, che conserva la propria identità, pur in un nuovo assetto organizzativo⁵².

Sulla perdurante applicabilità della disciplina ex art. 18 legge 349/1986 (modifiche al comma 1 dell'articolo 303 lettera f) si segnalano due diversi profili di innovazione:

- si chiarisce, riconfermandolo ormai definitivamente, che la previgente disciplina sul danno ambientale, ex articolo 18, legge 349/1986, rimane applicabile a tutti i fatti di inquinamento cagionati da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della Parte sesta del decreto;

- si sgombra il campo dai dubbi di compatibilità che emergevano dalla coesistenza di differenti criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria, ovvero quelli ex articolo 18, comma 6, legge 349/1986 ed i nuovi, di matrice comunitaria (contenuti negli allegati 3 e 4 del Dlgs 152/2006). La novella legislativa infatti chiarendo che i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 1 e 2, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 della legge 349/1986, in luogo delle previsioni dei commi 6, 7 e 8 del medesimo citato articolo, puntualizza che ai fatti di danno ambientale cagionati in data anteriore all'entrata in vigore del Dlgs n. 152/2006 (ovvero prima del 29 aprile 2006), si applica la disciplina ex articolo 18, ma per essi trovano applicazione da subito, i nuovi criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria fissati appunto nell'articolo 311, commi 2 e 3⁵³.

In materia di fondi viene novellato il comma 5 dell'articolo 317 del codice ambientale, al fine di modificare la collocazione in bilancio - senza tuttavia variarne le finalità - delle somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale. Rispetto al testo vigente, che prevede l'afflusso di tali somme ad un fondo di rotazione istituito nell'ambito di apposita U.P.B. dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, la novella in esame prevede l'afflusso di tali somme nel Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 5/2009 (convertito dalla legge 33/2009)⁵⁴ per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili. Preme sottolineare che per tali somme, a differenza di quanto avviene per quelle di cui al comma 5 dell'articolo 317 del Codice

⁵² Cass. civ. Sez. Unite (Ord.), 8 febbraio 2006, n. 2637.

⁵³ Pasquale Fimiani, op. cit. pagg. 5 e 6.

⁵⁴ L'articolo 7-quinquies, comma 1, decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, recita: "Al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti ed indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi, è istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione, per l'anno 2009, di 400 milioni di euro."

vecchio testo, oltre alla sottrazione al Ministero dell'ambiente, non c'è più alcun vincolo al loro utilizzo.⁵⁵

Il Decreto legge 135\2009 contiene anche altre disposizioni di interesse ambientale⁵⁶.

6. Il sistema di tutela giurisdizionale del danno all'ambiente.

Il sistema di tutela contro i danni all'ambiente può essere tratteggiato come segue:

a. Giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

- art.133 comma 1 lettera s) del DLgs 104/2010: giurisdizione per le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all'ambiente, nonché avverso il silenzio inadempiuto 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.

b. Giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità.

- art. 316 comma 1, avverso l'ordinanza ministeriale di cui all'art.313;
- avverso le misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino (art. 307), nonché le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 304, comma 2);
- ai sensi dell'art. 310, commi 1 e 2, qualora i soggetti di cui all'art. 309, comma 1 (regioni, province autonome e enti locali, anche associati, nonché persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del codice), impugnino le dette misure;
- in caso di risarcimento dei danni arrecati dall'illegittimo esercizio del potere (ai sensi dell'art. 7, comma 3, della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, sostituito dall'art. 7, comma 4, della l. n. 205/2000).

c. Giudice ordinario.

⁵⁵ Il risarcimento del danno ambientale dopo la "legge salva infrazioni" di P.Fimiani, In Edizioni ambiente n.170\ 2010 - Danno ambientale e decreto cd. "salva infrazioni". Commento all'articolo 5-bis, Dl 135/2009, di F.Anile, In Edizioni ambiente n.169\2010 - Dal danno ambientale al potere calorifico in discarica: il "salva infrazioni agisce a tutto campo", guida alla lettura del DL135\2009, di V.Dragani e A.Geremei, In Edizioni ambiente n.169 - L. Prati, "Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile", in B. Pozzo, La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente, 2002.

⁵⁶ Le più rilevanti:

Art. 1. Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, recante attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso;

Art. 4-bis. Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182, recante attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico;

Art. 5. Misure urgenti per la semplificazione in materia di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche di cui al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151;

Art. 15. Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In questo articolo d'interesse è sicuramente il comma 1-ter che stabilisce il *principio della proprietà pubblica delle risorse idriche*. Tale comma introduce il principio della *autonomia gestionale* del soggetto gestore del servizio idrico integrato e della piena ed esclusiva *proprietà pubblica delle risorse idriche*.

- nell'azione civile proposta per il risarcimento del danno ambientale (artt. 311, comma 1, e 315);
- nel giudizio promosso verso il responsabile dai soggetti danneggiati, dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà (art. 313, comma 7);
- nelle controversie aventi a oggetto la riscossione delle somme costituenti credito dello Stato ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del codice, nell'ammontare determinato dal ministro o dal giudice (art. 317);
- nell'azione di rivalsa del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio verso chi abbia causato o concorso a causare le spese sostenute per l'adozione delle misure necessarie a fini di prevenzione e di ripristino del danno (artt. 304, comma 4, e 305, comma 3).

d. Corte dei conti.

Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della stessa ma solo per conseguire il risarcimento per equivalente patrimoniale (art. 313, comma 6)⁵⁷. Ai sensi del citato articolo, il Ministero – anziché ingiungere l'adempimento a mezzo del risarcimento per equivalente patrimoniale – invia un rapporto alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti competente per territorio⁵⁸. In tal caso, evidentemente, si farà luogo all'esercizio dell'azione di responsabilità ad opera della Procura regionale, che sarà peraltro tenuta ad utilizzare – in particolare ai fini della quantificazione del danno – gli stessi parametri legali che avrebbe altrimenti utilizzato il Ministro. Sulla base di questa segnalazione, che costituisce una *notitia damni* il P. M. attiva l'azione di responsabilità: si è in presenza di “un'azione erariale *sui generis*”, poiché – nonostante il suo esercizio da parte della Procura contabile – è esperibile in applicazione di una disciplina *ad hoc*⁵⁹.

7. Prevenzione e riparazione del danno ambientale: due esperienze europee⁶⁰.

La direttiva 2004/35/CE ha avuto conseguenze di enorme rilievo sulla legislazione degli stati membri dell'UE. Di seguito, in sintesi, la legislazione in materia ambientale di due Stati Europei:

a. La Germania.

Sul tema della tutela ambientale, la Germania ha approvato nel 2007 la *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, vom 10. Mai 2007* (Legge di attuazione della direttiva comunitaria sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione dei danni ambientali). Il provvedimento di attuazione della direttiva 2004/35/CE introduce il concetto di danno ambientale, comprendendo i danni alle specie animali e agli *habitat* naturali, all'ambiente acquatico e ai terreni.

Nel configurare il regime di responsabilità del danno ambientale, la legge stabilisce un nesso di causalità tra tale fattispecie di reato e determinate attività professionali ed economiche. Il principio

⁵⁷ La prima decisione con cui la Corte dei conti si autoassegnò la giurisdizione in materia di tutela ambientale e dichiarò, conseguentemente, la responsabilità di un funzionario dello Stato ed alcuni amministratori risale agli anni Settanta: Corte conti, sez. 1, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, 247.

⁵⁸ GRECO G.G., in tema di danno all'ambiente: Mezzi di tutela e rapporto tra giurisdizioni. Un travaglio interpretativo. *Janus* – 2, 2010.

⁵⁹ ATELLI. M, Prime note sul danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente, cit., 670.

⁶⁰ In www.Camera.it/biblioteca.

di responsabilità riguarda i danni ambientali, ma anche le minacce imminenti di danni e si applica sia ad alcune attività professionali potenzialmente pericolose elencate nella direttiva e nell'Allegato I della legge, sia ad altre attività professionali qualora il responsabile abbia agito negligenemente o intenzionalmente.

b. La Spagna.

In materia di tutela dell'ambiente, la Spagna ha approvato la *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*. La legge recepisce nell'ordinamento spagnolo la direttiva 2004/35/CE introducendo un regime amministrativo di carattere oggettivo e illimitato, basato sul principio comunitario "chi inquina paga", a carico del responsabile del danno ambientale che abbia agito in modo doloso o colposo. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della normativa, il provvedimento compie un rinvio alle attività economiche e professionali elencate nell'Allegato III della direttiva e della legge, suscettibili di causare danno all'ambiente. Le autorità competenti, per le quali la direttiva fa rinvio alle legislazioni nazionali, sono individuate dal testo legislativo nelle Comunità autonome nel cui territorio avvenga il danno o la sua minaccia imminente, ma senza pregiudizio delle competenze assegnate all'Amministrazione centrale dello Stato. Inoltre, il provvedimento pone l'obbligo generale per gli operatori che svolgono le attività economiche e professionali indicate dalla legge, sia di mettere in atto tutte le misure preventive necessarie ad evitare il danno ambientale, sia di ripararlo a proprie spese, qualora sia accertata la loro responsabilità.