

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA**  
**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**  
**MASTER DI II LIVELLO**

---

**Francesco Catara**

**IL DANNO AMBIENTALE:  
PROBLEMATICHE E SUOI RIMEDI**

**TESINA**

**Relatrice:**

**Prof.ssa Claudia Benanti**

---

**Anno Accademico 2020-2021**

## INDICE

- Danno ambientale: problematiche e suoi possibili rimedi pag. 2
- Scheda finalizzata alla valutazione dell'opportunità della costituzione di parte civile pag. 20
- Relazione finalizzata alla valutazione del danno e della riparazione nel giudizio penale o civile pag. 21
- Bibliografia pag. 25

## **Danno ambientale: problematiche e suoi possibili rimedi**

La questione annosa sulla quale dobbiamo soffermarci ha come oggetto la configurabilità della legittimazione di singoli o di enti esponenti della collettività diversi dallo Stato, ad agire per il risarcimento del danno derivante dalla perdita di utilità patrimoniali o non patrimoniali, a loro riferibili, venute meno a seguito di illeciti ambientali; la riflessione merita di essere ripresa, essendo nel frattempo intervenuta sia un'importante sentenza della nostra Corte costituzionale sulla legittimazione all'azione di responsabilità per danno ambientale, sia la riforma della legislazione francese, che ha innovato profondamente la materia, aggiungendo alla disciplina del Code de l'environnement, che attuava la direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale, altra disciplina sul danno ambientale che ha trovato collocazione direttamente nel Code civil.

Non basta sostenere che la risposta andrebbe cercata nell'ambito della disciplina generale della responsabilità civile extracontrattuale, chiedendosi se si possano qualificare come danni ingiusti ex art. 2043 c.c. non solo le lesioni alla proprietà, alla salute e ad altre posizioni assimilabili, ma anche le perdite patrimoniali o non patrimoniali dei singoli e/o delle collettività che, pur non collegate con situazioni giuridiche esclusive), siano conseguenti al venir meno di risorse naturali, o vi è anche chi sosteneva che tale responsabilità all'art. 2050 c.c. che afferma che *“chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, è tenuto al risarcimento, solo se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a prevenire il danno”*.

Negli anni vi sono state numerose normative di settore, applicabili, come *lex specialis*, al danno ambientale per il rischio industriale, per gli incidenti nucleari e anche all'inquinamento del mare, dove si applicava la regola della responsabilità oggettiva.

Una volta collocata la questione nel quadro sistematico della disciplina generale della responsabilità civile, va verificato se la risposta possa essere influenzata dalla riflessione specifica in tema di tutela degli interessi ambientali. Non vi è dubbio che l'evoluzione normativa in tema di tutela dell'ambiente richieda nuovi strumenti di tutela, ma non è detto che tali strumenti, per la natura pubblica dei beni tutelati, debbano essere individuati nell'ambito del diritto privato.

Sulla questione si registrano posizioni che appaiono molto distanti tra loro e quasi speculari. In un primo senso, perché sulla rilevanza degli interessi ambientali è stato fondato l'ampliamento delle posizioni giuridiche individuali o collettive oggetto della disciplina inibitoria o risarcitoria: nell'ambito di questo indirizzo – la questione ha un evidente sapore dogmatico – vi è chi si limita a registrare un ampliamento degli interessi meritevoli di tutela, e chi preferisce ricorrere al modello tradizionale del diritto soggettivo. In senso opposto, proprio dalla disciplina speciale della responsabilità per danno ambientale, si sono tratti limiti alla portata e all'estensione degli interessi azionabili da soggetti individuali o collettivi.

L'indagine dottrinale e giurisprudenziale si è sviluppata soprattutto nel primo senso. Al riguardo, va ricordato che secondo un modello interpretativo ormai risalente, accolto anche dai giudici costituzionali, l'interesse alla tutela dell'ambiente avrebbe una portata ambivalente, essendo declinabile sia quale oggetto di funzioni pubbliche, sia quale posizione giuridica soggettiva, riferibile ai singoli e alle collettività.

Secondo questo modello, adottato anche dalla giurisprudenza penale, il danno all'ambiente si presenta in una triplice dimensione: alla dimensione pubblica, intesa quale lesione della funzione di tutela spettante alle istituzioni centrali e periferiche, si accosta una dimensione collettiva, quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana, e una dimensione personale, quale lesione del

fondamentale diritto all'ambiente di ogni individuo. In questa prospettiva, il diritto soggettivo all'ambiente è stato configurato principalmente nella sua dimensione collettiva o sociale, per riconoscere agli enti locali e alle associazioni ecologiste, quali soggetti esponenziali delle collettività una legittimazione ad agire per l'inibizione di attività pericolose e il risarcimento del danno ambientale.

Anche la dimensione personale del diritto soggettivo all'ambiente ha trovato riconoscimento nella giurisprudenza, sia in sede inibitoria, sia in sede risarcitoria. Un primo filone, in cui la controversia riguardava questioni di giurisdizione, ha riguardato ipotesi in cui gli attori hanno fatto valere il diritto alla salubrità dell'ambiente, quale profilo del diritto alla salute, per chiedere l'inibizione e la rimozione di opere pubbliche ovvero il risarcimento dei danni conseguenti alla loro realizzazione: orientamento giurisprudenziale che, negato l'affievolimento del diritto soggettivo, ha riconosciuto in linea di principio la giurisdizione del giudice ordinario, salvo che per quelle ipotesi, divenute nel tempo largamente maggioritarie, in cui la materia fosse soggetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Mentre prima la tutela dell'ambiente si riferiva a beni immateriali di portata ampia, unitario ed omnicomprensivo che comprendeva pure l'atmosfera, il paesaggio ed ogni risorsa naturale, l'art. 300 del t. u. definisce il danno ambientale come deterioramento misurabile e significativo, diretto od indiretto, di una risorsa naturale; significativo si riferisce a delle alterazioni di lieve entità, mentre misurabile indica una certezza, una prova precisa dell'alterazione.

Il comma 2 individua tre matrici ambientali di deterioramento: le specie e gli habitat naturali, le acque interne e costiere, e infine il terreno inteso come suolo e sottosuolo. Gli articoli 301 e 304 c. c. si pongono a monte l'obiettivo di evitare il verificarsi di un danno ambientale, con cui si ha un approccio

nuovo che prende in considerazione il danno ambientale non solo come lesione consumata, ma anche come fatto da evitare.

Mentre il principio di precauzione sancito dall'art. 174 par. 2 del Trattato Ce ed impone un livello di protezione per la salute umana e per l'ambiente, ovviamente previa valutazione scientifica, obbligando così l'operatore ad informare gli enti locali che a sua volta avviano il Ministero che ha facoltà di adottare le misure idonee, poiché l'azione di prevenzione è possibile in caso di minaccia ambientale: infatti l'operatore deve adottare entro 24 ore a proprie spese le misure di prevenzione volte ad adottare i consueti obblighi di comunicazione alle autorità competenti, che a sua volta hanno facoltà di ordinare all'operatore l'adozione di specifiche misure di prevenzione.

Su un piano diverso si collocano le azioni di ripristino, che intervengono già quando si è compiuto un danno ambientale: la loro finalità è il ritorno delle risorse danneggiate alle condizioni originarie, e per quanto riguarda il terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente.

Quindi in presenza di un danno ambientale inizia un procedimento basato su due adempimenti dell'operatore:

- 1) obbligo di informazione del danno;
- 2) adozione delle iniziative più idonee a limitare il danno e delle necessarie misure di ripristino; esse vengono rivolte al Ministero, il quale può adottare le misure in caso di omissione da parte dell'operatore con diritto di rivalsa a carico del responsabile.

Un problema importante è stabilire la correlazione del danno ambientale rispetto alla bonifica dei siti inquinati menzionato dall'articolo 239 c.c.: ci viene in aiuto l'art 303, comma 1 del D. l.g.s. 152/2006, secondo cui *“la disciplina del danno del risarcimento ambientale non si applica ai siti contaminati quando sono effettivamente avviate le procedure relative a*

*bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta la bonifica dei siti e ad esito di bonifica non deve permanere un danno ambientale, in pratica l'avvio del procedimento di bonifica preclude l'azione di risarcimento del danno ambientale fino al completamento degli interventi necessari per eliminare i rischi necessari.*

Dunque, in virtù del principio di specialità, l'ordinamento prevede in via prioritaria l'applicazione delle norme sulle bonifiche, salvo il ricorso all'azione generale di danno; in questo modo si vuole evitare il rischio di una duplicazione inutile di meccanismi di riparazione del danno ambientale, premesso che le misure previste nella parte VI del codice si sommano agli strumenti di riparazione in forma specifica previsti dalla parte IV che concerne la bonifica dei siti contaminati.

Se l'operatore provvede all'adozione di misure di ripristino, la finalità pubblica viene raggiunta altrimenti ai sensi dell'articolo 315 e 311 c. c vengono attribuite al Ministero due azioni alternative: 1) proposizione di un'azione risarcitoria innanzi al giudice ordinario quale l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno in forma specifica nei confronti del responsabile, oppure l'adozione di un procedimento amministrativo finalizzato all'emanazione di un'ordinanza ministeriale nei confronti dei responsabili del danno. In sostanza sono due rimedi diversi: mentre l'azione risarcitoria è un'azione civile di danno innanzi al giudice ordinario, e segue le normali regole sostanziali e processuali, poiché lo Stato titolare dell'azione chiede al responsabile il risarcimento dei danni cagionati alla matrice ambientale in forma specifica, o in subordine per equivalente, mentre invece l'ordinanza costituisce l'atto finale di un procedimento amministrativo previsto in capo al Ministero dell'Ambiente che, dopo avere svolto la comunicazione di avvio dell'istruttoria entro 180 giorni, ingiunge al responsabile il ripristino del danno a titolo di risarcimento in forma specifica; secondo alcuni, il danno ambientale con l'ordinanza, si trasforma in un illecito amministrativo, motivo per cui la

sanzione pecuniaria costituisce un rimedio alternativo rispetto al ripristino, poiché è preferibile una riparazione della somma deteriorata.

Diverso è il caso in cui il danno sia provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, nello specifico politici ed amministrativi, il Ministero, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente, invia un rapporto alla Procura regionale; da qui il procedimento amministrativo si chiede e si dà avvio ad una fase giurisdizionale dove la somma richiesta in via amministrativa diventa un procedimento erariale, sposando quella idea secondo cui il danno ambientale incide sui beni pubblici e assume valenza erariale.

Un altro tema dibattuto è l'imputabilità del danno erariale. In presenza di un fatto causativo di danno ambientale ci si è chiesti infatti se occorresse anche l'elemento psicologico del dolo o della colpa; mentre il legislatore nazionale all'articolo 18 della legge del 1986 richiedeva l'elemento psicologico, con la direttiva 2004/35 veniva adottata dal legislatore comunitario, in virtù del principio generale "*chi inquina paga*", un doppio regime di responsabilità: oggettiva per i soggetti esercenti attività idonee a provocare un rischio per la salute umana o per l'ambiente come raffinerie, od attività chimiche menzionate nell'allegato III, e dall'altra parte, per le attività non pericolose elencate nell'allegato II una responsabilità per dolo o per colpa.

Senonché l'art. 311 comma 2 di fatto ribadiva il principio di responsabilità soggettiva in difformità rispetto ai nuovi principi espressi in sede comunitaria, e per superare il mancato recepimento degli indirizzi comunitari sul danno ambientale da parte del legislatore nazionale, veniva aperta la procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano su alcuni profili come quello dell'imputazione della responsabilità. Alla luce di tutto questo percorso, l'odierno art. 311 comma 2 adesso è in linea con la direttiva comunitaria. Abbiamo visto che ai sensi dell'art. 311 c. c., soltanto il Ministro dell'Ambiente è legittimato a proporre azione di risarcimento per il



risarcimento del danno ambientale in forma specifica, e se necessario anche per equivalente patrimoniale, costituendosi anche come parte civile in sede penale; rispetto alla disciplina originaria qui manca un espresso riconoscimento alla Regione ed agli enti locali della titolarità all'azione di risarcimento del danno ambientale di natura pubblica. L'accentramento della legittimazione ad agire è stato qualche volta oggetto di contestazione da parte delle Regioni e degli enti locali che sostenevano che lo Stato non sarebbe in grado di garantire un adeguato livello di tutela della collettività e della comunità. Sul punto è intervenuta la sentenza 126/2016, che ha delineato la legittimità costituzionale dell' art. 311 poiché la riserva dell'azione risarcitoria di danno ambientale allo Stato costituisce la conseguenza logica dell'attribuzione esclusiva al Ministro dell'Ambiente delle funzioni amministrative in materia di prevenzione e ripristino ambientale; tuttavia per gli enti locali e le Regioni sussistono diversi strumenti di tutela per fare valere istanze contro il danno ambientale, sia in via amministrativa che in via giurisdizionale.

In virtù del principio di collaborazione dei soggetti pubblici con l'azione ministeriale, alle Regioni e agli enti locali vengono riconosciuti rilevanti poteri di impulso e controllo come la presentazione di una denuncia o un'osservazione relativa alle misure di prevenzione e precauzione o ripristino, sollecitando così l'intervento del ministero; in caso di inerzia da parte di quest'ultimo, i summenzionati soggetti presenteranno ricorso avverso il silenzio inadempimento del ministro dell'Ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure richieste. Inoltre a questi soggetti è riconosciuta una legittimazione ad agire in via generale per l'annullamento degli atti adottati in violazione delle disposizioni della parte VI di tutela dal danno ambientale. Infine resta in vigore, poiché non è stato abrogato, l'art. 18 comma 5 della 349/1986, che afferma che anche le associazioni ambientaliste *“possono intervenire nei giudizi per danno*

*ambientale e ricorrere in sede amministrativa all'annullamento di atti illegittimi*"; a seguito di contrasti giurisprudenziali che non riuscivano ad individuare la legittimazione ad agire in diversi settori, si è stabilito ad esempio in materia urbanistica che essa fosse intesa in senso restrittivo nel senso che poteva essere circoscritto solo quando l'interesse ambientale assumeva giuridica rilevanza in forza di una specifica previsione normativa oppure più di recente è stata rivista in un'accezione più ampia, come potere di agire a salvaguardia degli interessi ambientali per cui è ammissibile l'impugnativa del provvedimento che incide sull'ambiente, anche se lo specifico bene non sia stato sottoposto a vincolo. Al fine di dimostrare l'interesse a ricorrere, è importante comunque che ogni associazione riconosciuta debba richiamare in concreto *"le conseguenze sicure o probabilmente negative per l'ambiente e per il territorio degli atti concernenti la specifica opera pubblica contestata"*.

Occorre dunque dimostrare in poche parole, a pena d'inammissibilità del ricorso, che siano state specificatamente dimostrate le modalità con le quali può essere arrecato un pregiudizio all'ambiente tramite il provvedimento impugnato; inoltre secondo l'orientamento prevalente, esse sono legittimate alla costituzione di parte civile iure proprio nei giudizi penali al fine di ottenere il risarcimento dei danni dei danni direttamente subiti, specifici, ulteriori e diversi sia patrimoniali che morali, derivanti dal pregiudizio arrecato alla loro attività.

Il danno ambientale è certamente un tema che vede impegnati attori pubblici e privati, interessati alle potenzialità ed alle ricadute delle azioni di riparazione e di prevenzione, ma è anche un tema su cui non esiste ancora una conoscenza diffusa e su cui non esistono sedi di condivisione utili a discutere le criticità attuali e disegnare le linee di sviluppo future. Tale deficit rappresenta, oggi, un elemento critico per le potenzialità del regime della responsabilità per il danno ambientale.

L'espressione "danno ambientale" viene utilizzata, non solo dal pubblico, ma anche dagli amministratori, tecnici, operatori e, in verità, dallo stesso ordinamento, in molteplici e differenti accezioni. Si parla in modo improprio di danno ambientale nelle discussioni relative, per esempio, a fattispecie penali (in particolare in riferimento ai nuovi "eco-reati"), alle procedure di bonifica, alle procedure di estinzione dei reati ambientali, ecc. Ai sensi della legge, il "danno ambientale" nasce, nell'ordinamento italiano e comunitario, come una forma speciale di responsabilità civile nell'ambito della quale si prevede un intervento di titolarità dell'autorità pubblica (un'azione giudiziaria o una procedura amministrativa).

In particolare, il regime del danno ambientale è nato da una progressiva presa d'atto che, in caso di eventi aventi impatti sulle risorse ambientali, la tradizionale risposta penale (i reati ambientali), civile (il risarcimento dei danni ai diritti soggettivi, come la proprietà) e amministrativa (le procedure di inibizione e di rimozione) non fossero sufficienti ad assicurare la eliminazione/compensazione del danno sofferto dall'ambiente.

Si è progressivamente sviluppata, prima a livello italiano e successivamente anche a livello europeo, l'idea che, fermo restando l'applicazione della sanzione penale e del risarcimento dei diritti soggettivi, e fatti salvi gli interventi realizzabili attraverso procedure amministrative di settore, l'autorità pubblica debba intervenire anche per il danno ambientale puro, ossia non collegabile alla lesione di un tradizionale diritto sulle risorse.

Il percorso che ha caratterizzato la nascita e lo sviluppo di tale consapevolezza si è articolato nel lontano 1986, in occasione dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, della prima norma nazionale sul danno ambientale, norma che è rimasta per 20 anni l'unico riferimento in materia, incontrando nel tempo interazioni e sovrapposizioni con la norma nazionale sulla bonifica.

Nel 2004 è stata poi adottata la prima norma comunitaria in materia di danno ambientale, finalizzata a creare un quadro comune a tutti i Paesi europei, poi recepita nel Testo Unico ambientale (D.l.g.s 152/2006), interessato da varie modifiche fino ad oggi. Sulla base della norma comunitaria è stato altresì previsto, in aggiunta alla riparazione, un regime diretto a prevenire il danno ambientale, attraverso misure di prevenzione in caso di “minaccia di danno ambientale”.

Attualmente in Italia lo scenario è il seguente: il Ministero dell’ambiente, individuato per legge come unico titolare dell’azione di danno ambientale, riceve una serie di “incipit” per l’avvio di un’istruttoria finalizzata alla verifica della sussistenza di un danno o di una minaccia di danno in sede giudiziaria o per via amministrativa. Gli “incipit” possono essere:

1) in ambito giudiziario, la notifica di procedimenti penali in cui il Ministero è persona offesa e può pertanto costituirsi parte civile o la comunicazione di situazioni di contenzioso in cui il Ministero può invece avviare una causa civile;

2) in ambito extragiudiziario, le “richieste di intervento statale” attivate da soggetti pubblici o privati, le comunicazioni degli operatori che azionano in modo volontario le procedure amministrative di danno, nonché tutte le notizie, di varia origine, che inducono il Ministero ad avviare, di propria iniziativa, le procedure.

Il Ministero, sia nel caso in cui intenda avviare l’azione giudiziaria, sia nel caso in cui intenda avviare la procedura amministrativa, richiede il supporto tecnico del sistema ISPRA/SNPA per la valutazione del danno e della minaccia di danno e per l’individuazione delle misure di riparazione del danno e di prevenzione della minaccia di danno.

In questo scenario, negli anni 2017 e 2018 sono pervenuti al sistema ISPRA/SNPA oltre 200 incarichi di valutazione del danno ambientale, riferiti

a diversi tipi di matrici ambientali e fonti di danno. Ciò ha permesso al sistema ISPRA/SNPA di sviluppare una nuova visuale sull'azione di danno ambientale in Italia.

Il problema di costruire un sistema di responsabilità civile in tema di danno ambientale iniziò a porsi in Italia, in modo prima embrionale e poi più forte e consapevole, negli anni settanta. In presenza di un fatto che causa impatti sull'ambiente l'ordinamento prevedeva, tradizionalmente, la risposta penale, con i reati del codice penale (disastro, avvelenamento delle acque, danneggiamento, getto pericolo di cose, ecc.) e successivamente con i reati previsti da norme ambientali di settore, e la risposta amministrativa, attraverso alcuni poteri finalizzati all'interdizione di attività o alla rimozione di fonti inquinanti (come le ordinanze locali in materia sanitaria).

Sul piano della responsabilità civile la risposta dell'ordinamento era invece affidata soltanto all'azione di soggetti, privati o pubblici che, in occasione di fatti lesivi dell'ambiente, fossero lesi in un proprio diritto soggettivo (come i privati che subivano perdite patrimoniali dal danneggiamento di un'area di proprietà, gli enti locali che dovevano sostenere spese per l'approvvigionamento idrico in caso di inquinamento delle acque, ecc.).

In tale quadro è emersa, con il tempo, l'esigenza che, in parallelo alla sanzione penale in caso di reati ambientali e in parallelo al risarcimento dei tradizionali danni patrimoniali e non patrimoniali, trovasse riparazione, in sede civile, anche il danno ambientale "puro", ossia non collegabile alla lesione di uno specifico diritto soggettivo sulle risorse ambientali. Tale esigenza trovò un'espressione nella legge n. 349/86, istitutiva del Ministero dell'ambiente. In particolare, l'articolo 18 prevedeva che *"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”.*

Prevedeva poi che, salva la possibilità di condannare il responsabile al ripristino dello stato dei luoghi, il danno fosse suscettibile di un risarcimento patrimoniale da determinare in via equitativa sulla base di criteri come la gravità della colpa, il costo del ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore.

L'azione di danno ambientale era assegnata alla titolarità del Ministero dell'ambiente e delle autorità regionali e, visto il tenore della norma, si sviluppava sempre in sede giudiziaria, con la costituzione di parte civile di tali enti nei procedimenti penali in cui erano contestati reati ambientali o con l'avvio di cause civili.

Con l'articolo 18 della legge n. 349/86 si prevedeva pertanto: 1) un regime di responsabilità “soggettiva” e da fatto illecito, 2) un campo di applicazione esteso alla compromissione di qualsiasi grado (fino alla semplice alterazione) di qualsiasi risorsa ambientale, 3) un risarcimento per equivalente monetario (da stimare con una valutazione equitativa), salvo il ripristino dello stato dei luoghi ove possibile. In tale quadro, l'estensiva nozione di danno ambientale prevista dall'articolo 18, in cui era sufficiente una semplice “alterazione” (in molti casi interpretata dalla giurisprudenza come un effetto automatico dei reati ambientali), limitava l'importanza di uno specifico accertamento circa i concreti impatti sulle matrici ambientali, mentre la possibilità di richiedere un risarcimento per equivalente patrimoniale in via equitativa limitava l'importanza di una ricerca dei possibili interventi di riparazione in concreto: la sede preferenziale dell'azione di danno ambientale era pertanto rappresentata, in vigore dell'articolo 18, dai processi penali, in cui l'accertamento del reato ambientale era funzionale all'accertamento del danno ambientale e in cui la richiesta di un risarcimento patrimoniale poteva trovare soddisfazione, in genere con una provvisionale, spesso aggregandosi,

in modo poco distinguibile, con il risarcimento in via equitativa di altre tipologie di danno civile fatte valere dall'amministrazione statale o regionale nel corso dello stesso giudizio (danni all'immagine, alle funzioni pubbliche, ecc.).

Su questo scenario si sono innestate, negli anni seguenti, importanti novità normative, che hanno visto, in particolare, l'introduzione di procedure amministrative per il controllo e/o la rimozione delle fonti inquinanti e il risanamento ambientale.

Al riguardo, assume un'importanza centrale la bonifica dei siti contaminati, la cui normativa di riferimento è stata introdotta alla fine degli anni novanta (articolo 17 del D lgs 22/97 e d.m. 471/99): tali norme erano dirette ad assicurare, in caso di superamento di certi limiti di concentrazione di sostanze inquinanti nei suoli e nelle acque sotterranee, interventi di bonifica o messa in sicurezza, nonché interventi preventivi di messa in sicurezza di emergenza, e, come logico, presentavano interazioni e sovrapposizioni con le norme sul danno ambientale.

La grande novità che a metà degli anni duemila ha rivoluzionato l'intera materia del danno ambientale è rappresentata dalla direttiva comunitaria 2004/35/CE (direttiva sulla "responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale") che ha introdotto per la prima volta una disciplina comune a tutti i Paesi europei in tema di responsabilità per danni ambientali.

Tale direttiva ha previsto:

1) una nozione di danno ambientale, intesa come il deterioramento significativo e misurabile di una serie di risorse naturali (specie ed habitat, acque e terreno) e delle relative utilità (i servizi e le funzioni svolti a favore di altre risorse naturali o dell'uomo) e legata a tre fattispecie (danni a specie ed habitat protetti da norme nazionali e comunitarie, danni a corpi idrici in caso

di impatti negativi significativi su stato ecologico, chimico o quantitativo o potenziale ecologico definiti dalla direttiva 2000/60/CE e danni allo stato ambientale delle acque marine definito dalla direttiva 2008/56/CE, danni al terreno, in caso di una contaminazione che produca un rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana);

2) la “minaccia di danno ambientale”, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi in un futuro prossimo un danno ambientale, inteso secondo la nozione sopra indicata;

3) un regime di responsabilità “oggettiva” per i soggetti esercenti alcune attività professionali elencate nell’allegato della direttiva (gestione di rifiuti, esercizio di stabilimenti aventi emissioni o scarichi, stabilimenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, ecc). Più precisamente, si prevede un sistema con una parziale inversione dell’onere della prova: il danneggiato deve provare che esiste un rapporto causale tra attività dell’operatore e danno mentre l’operatore, per liberarsi dalla responsabilità, deve provare di avere agito senza dolo o colpa e che la sua attività era conforme ad un’autorizzazione conferita nel rispetto della normativa ambientale o non era considerata come probabile causa del danno secondo le conoscenze esistenti all’epoca in cui era svolta. Si prevede, poi, un regime residuale di responsabilità soggettiva per chiunque (anche senza essere un operatore esercente attività professionali in allegato) causa un danno a specie ed habitat protetti da norme nazionali e comunitarie;

4) un sistema di riparazione del danno ambientale mediante misure di riparazione da realizzare solo in concreto (riparazione primaria, riparazione complementare, riparazione compensativa) e un sistema di risposta alla minaccia di danno mediante misure di prevenzione, intese come misure per reagire al fatto che ha creato la minaccia di danno, per impedire o minimizzare tale danno.



Fin dai primi anni di applicazione dell'articolo 18 della legge n. 349/86 si pose, per il nuovo Ministero dell'ambiente, il problema dell'istruttoria tecnica necessaria a supportare le azioni di riparazione del danno ambientale. Tali azioni, infatti, richiedevano una valutazione caso per caso circa la sussistenza e l'entità degli impatti ambientali e circa le condizioni delle risorse impattate, nonché una conseguente valutazione della riparazione.

Dopo alcuni anni il Ministero individuò nell'ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), istituita nel 1993, l'Ente incaricato di tali valutazioni tecniche, Ente che successivamente trasformatosi nell'APAT e poi nell'ISPRA ha pertanto tradizionalmente condotto questo tipo di attività. In questo quadro, il 2017 rappresenta, come premesso, un anno fondamentale in quanto è entrata in vigore la legge n. 132/2006, che istituisce il sistema a rete SNPA, incaricato (sulla base dell'articolo 3, comma 2, lett. d), di rappresentare la sede istituzionale dedicata allo svolgimento dell'istruttoria di danno ambientale.

Da alcuni anni le attività di valutazione del danno ambientale sono in una fase di profonda evoluzione ed espansione per molti motivi. In primo luogo, la parte sesta del D. lgs 152/2006 ha incrementato in modo eccezionale il numero e la complessità delle istruttorie richieste all'ISPRA. Ciò in quanto, come premesso, la nuova norma ha accentrato tutte le azioni di danno ambientale al Ministero dell'ambiente, ha ampliato la sfera di azione alla fase preventiva della minaccia di danno ambientale, ha introdotto la possibilità di qualsiasi soggetto interessato di attivare il Ministero e, non ultimo, ha richiesto che vi sia una dimostrazione approfondita degli impatti sulle risorse naturali (si deve sempre accertare il grado di "significatività" del danno), esigenza che ha incrementato la necessità di supporto tecnico/scientifico.

È degna di interesse la circostanza che, dopo l'attuazione della direttiva 2004/35/CE (che ha previsto, come esposto, una tipizzazione delle fattispecie di danno ambientale suscettibili di una riparazione), si è prodotto un aumento

piuttosto che una selezione e riduzione del numero dei casi in cui il Ministero ha richiesto una valutazione del danno ambientale.

Il sistema ISPRA/SNPA, pertanto, rappresenta ad oggi, sulla base di tali presupposti, il più importante riferimento istituzionale per la valutazione del danno ambientale in Italia ed è chiamato a costruire un nuovo modello di interazione tra l'ISPRA e le Agenzie finalizzato ad assicurare l'espletamento di questa complessa attività tecnico/scientifica. Le istruttorie di valutazione del danno ambientale svolte dal sistema ISPRA/SNPA, che si procederà ad esporre in dettaglio nel presente Rapporto, prevedono un'interazione costante e continua dal punto di vista tecnico scientifico tra l'Istituto e le Agenzie, che include (specialmente nei casi di maggiore rilievo) attività di sopralluogo, incontri per la condivisione e lo scambio di dati, valutazioni congiunte.

Il processo di interazione tra l'ISPRA e le Agenzie in caso attivazione del sistema SNPA per fornire il supporto tecnico al Ministero dell'ambiente è schematizzato nella figura che segue. Nel corso degli anni 2017 e 2018 sono pervenuti 240 incarichi ministeriali di valutazione del danno ambientale, riferiti a diversi tipi di matrici ambientali e fonti di danno, e, sulla base di tali incarichi, sono stati accertati, come si illustrerà, molti casi di danno ambientale o minaccia di danno ambientale.

Ciò a fronte di uno scenario europeo in cui i casi oggetto delle procedure di danno ambientale corrispondono a pochissime unità per ciascun Paese. I numeri atipici dell'Italia si possono spiegare sia a causa delle particolarità introdotte, come detto, dalla normativa nazionale di recepimento, sia a causa della pregressa tendenza dello Stato ad attivare azioni di riparazione in sede giudiziaria in forza dell'estensiva nozione di danno dell'articolo 18 della legge 349/86.

Tale tendenza all'azione giudiziaria è continuata anche per effetto della volontà di assicurare una presenza visibile dello Stato in procedimenti penali

aventi particolare rilievo locale o nazionale e per effetto della permanente possibilità di richiedere comunque in giudizio il risarcimento per equivalente patrimoniale di altre tipologie di danno (come danni all'immagine, alle funzioni dello Stato, ecc.) che in passato corredevano in via ancillare quella di danno ambientale.

Per l'espletamento di tale eccezionale carico istruttorio, l'ISPRA ha previsto, sul piano organizzativo, la gestione delle valutazioni di danno ambientale nell'ambito di un Centro Nazionale a cui compete, in una prospettiva di "ampio raggio", l'intera tematica delle crisi, delle emergenze e dei danni ambientali.

Al fine di assicurare l'efficace interazione tra l'ISPRA e le Agenzie regionali e provinciali delle zone interessate dai fatti dannosi, è stata poi istituita, fin dal 2017, una Rete Operativa SNPA per il Danno Ambientale, composta dai Referenti dell'Istituto e delle Agenzie.

Gli incarichi di valutazione, in relazione alla sede giudiziaria, sono:

1) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di permettere al Ministero di valutare se costituirsi parte civile in giudizi penali in cui sono contestati reati ambientali;

2) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di permettere al Ministero, costituito parte civile, di definire la richiesta di riparazione del danno nei giudizi penali;

3) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di permettere al Ministero di avviare un giudizio civile e formulare in tale sede la richiesta di riparazione del danno.

Gli incarichi di valutazione, in sede extragiudiziaria, sono:

1) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di permettere al Ministero di soddisfare le richieste di intervento statale secondo l'articolo 309 del D. lgs 152/2006;

2) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di permettere al Ministero di gestire l'interlocuzione tecnica con l'operatore che abbia volontariamente attivato la procedura di danno ambientale;

3) gli incarichi in cui il supporto dell'ISPRA/SNPA è richiesto al fine di attivare la procedura di danno ambientale in presenza di criticità ambientali, a vario titolo segnalate, per le quali lo Stato intende autonomamente procedere.

## **SCHEDA FINALIZZATA ALLA VALUTAZIONE DELL'OPPORTUNITÀ DELLA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE.**

Nei procedimenti penali in cui il Ministero figura come persona offesa in atti giudiziari successivi alle indagini preliminari e precedenti l'apertura del dibattimento, è richiesto all'ISPRA/SNPA un supporto destinato alla decisione circa la costituzione di parte civile. La richiesta è accompagnata dal pertinente atto giudiziario (richiesta di rinvio a giudizio, citazione diretta a giudizio, ecc.).

Il supporto è fornito al Ministero con idoneo anticipo rispetto al termine finale della costituzione (come la data di apertura del dibattimento indicata nel decreto che dispone il giudizio o nella citazione diretta a giudizio). L'attività istruttoria consiste nell'elaborazione, in tempi celeri, di una scheda basata sull'applicazione di criteri predefiniti per classificare i casi in esame in relazione alla gravità delle conseguenze dei fatti oggetto di imputazione in termini di danno o di minaccia di danno ambientale.

In questo caso, le fonti di dati e informazioni sono rappresentate da atti forniti dal Ministero con l'incarico (come l'atto giudiziario introduttivo del procedimento penale) e da eventuali documenti che risultino prontamente reperibili presso l'ARPA della zona interessata dai fatti.

## **RELAZIONE FINALIZZATA ALLA VALUTAZIONE DEL DANNO E DELLA RIPARAZIONE NEL GIUDIZIO PENALE O CIVILE.**

Nei procedimenti penali in cui il Ministero si è costituito parte civile, è richiesto all'ISPRA/SNPA un supporto destinato a permettere al Ministero di definire la propria richiesta di riparazione del danno nel corso del giudizio. Se invece il Ministero intende agire in sede civile, è richiesto all'ISPRA/SNPA un supporto destinato a permettere al Ministero di avviare un giudizio civile e di definire in tale sede la richiesta di riparazione del danno.

L'attività istruttoria consiste nell'elaborazione di relazioni, da presentare come memorie nel giudizio penale o da allegare agli atti di citazione in sede civile, che contengono la valutazione dei danni ambientali, la definizione di massima delle misure di riparazione (con il relativo costo) e le richieste di risarcimento per altre tipologie di danno legate all'evento lesivo dell'ambiente (come i danni all'immagine dello Stato).

Tali relazioni si fondano su una approfondita istruttoria tecnica che utilizza sia gli atti forniti dal Ministero e dall'Avvocatura dello Stato (come la documentazione dei fascicoli giudiziari penali), sia i dati e le informazioni esistenti in ambito SNPA, acquisiti grazie ad una interlocuzione tecnica tra l'ISPRA e le Agenzie delle zone dai fatti oggetto di giudizio, attivata attraverso la Rete Operativa SNPA per il danno ambientale.

Nei casi in cui il Ministero riceve una richiesta di intervento statale da parte di soggetti pubblici o privati interessati o una comunicazione da parte dell'operatore o intende autonomamente avviare una procedura amministrativa di danno in caso di criticità ambientali, è richiesto all'ISPRA/SNPA un supporto destinato a permettere al Ministero di individuare se sussistano evidenze o indici di danno o di minaccia di danno, al fine di attivare, ove ne

ricorrano i presupposti, i poteri ministeriali di impulso e di ordinanza nei confronti dell'operatore.

Nei casi in cui il Ministero si confronta con l'operatore che volontariamente attiva la procedura di danno, è richiesto all'ISPRA/SNPA un supporto destinato a permettere al Ministero di gestire l'interlocuzione tecnica con l'operatore, valutandone le proposte e le attività. L'attività istruttoria consiste nell'elaborazione di report di valutazione finalizzati a verificare, alla luce delle norme sul danno ambientale, le situazioni di criticità ambientale.

Tali report si fondano su una approfondita istruttoria tecnica che utilizza, secondo la specifica procedura attivata (richiesta di intervento statale, iniziativa ministeriale, iniziativa dell'operatore) gli atti forniti dal denunciante, dal Ministero o dall'operatore e, in tutti i casi, i dati e le informazioni esistenti in ambito SNPA, acquisiti grazie ad una interlocuzione tecnica tra l'ISPRA e le Agenzie delle zone interessate dai fatti oggetto di procedura, attivata attraverso la Rete Operativa SNPA per il danno ambientale.

Su tali basi i 240 incarichi pervenuti al sistema ISPRA/SNPA possono essere classificati come segue, in funzione dell'ambito in cui si inserisce l'azione di danno ambientale: 1) 125 incarichi riguardanti procedimenti penali in fase preliminare (in cui il Ministero è persona offesa e deve decidere se procedere alla costituzione di parte civile): i; 2) 81 incarichi per procedimenti penali, di cui 46 casi in cui il Ministero si è costituito parte civile e deve formulare la richiesta di riparazione e 35 casi in cui il Ministero deve decidere se avviare un processo civile di riparazione del danno; 34 casi extra-giudiziari in cui il Ministero ha ricevuto una richiesta di intervento statale da soggetti pubblici o privati od una comunicazione dell'operatore o intende autonomamente avviare una procedura amministrativa di danno in caso di criticità ambientali.

Come esposto, tra il 2017 e il 2018 è stata accertata, in 30 casi, la sussistenza sul territorio nazionale di danni ambientali e/o di minacce di danni ambientali che necessitano di interventi di riparazione e/o di prevenzione. La localizzazione su scala regionale dei 30 casi è riportata nelle figure che seguono. Si tratta di 30 casi, distribuiti su 12 Regioni, per i quali le istruttorie - svolte ai sensi e per le finalità della normativa vigente all'epoca dei fatti (parte sesta del Dlgs 152/2006 o articolo 18 della legge 349/86) e concluse nel 2017 e 2018 (anche quando avviate in periodi precedenti) - hanno dimostrato la presenza di:

- 18 situazioni critiche caratterizzate dalla sussistenza di danni ambientali (di natura attuale e/o temporanea), associati anche, in 4 dei 18 casi, alla sussistenza di minacce di danno ambientale;
- 12 situazioni critiche caratterizzate dalla sola sussistenza di minacce di danno ambientale.

I casi riportati nelle figure rappresentano situazioni di criticità ambientale per le quali è stata accertata, attraverso un'istruttoria tecnico-scientifica del sistema SNPA svolta tra il 2017 e il 2018, la sussistenza di danni ambientali o minacce di danni ambientali, ai sensi della normativa vigente all'epoca dei fatti.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a tante riforme del danno ambientale: in particolare quella di riferimento è stata la direttiva comunitaria 2004/35 fino alle riforme successive al 2006 caratterizzate da un continuo e graduale processo di adeguamento della parte VI del codice dell'ambiente a tale direttiva.

Infine merita un cenno la l. 68/2015 che ha introdotto la parte VI bis relativa alla disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale: nello specifico essa concerne una procedura di estinzione del reato per ipotesi contravvenzionali come omessa bonifica od



attività di gestione di rifiuti non autorizzata, attività che non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette; in questi casi di condotte meno gravi viene consentito al contravventore di estinguere il reato pagando una semplice ammenda.

Possiamo dire che certamente anche questi sono strumenti complementari diretti al ripristino e all'osservanza di regole virtuose utili verso il complesso obiettivo della tutela ambientale. In conclusione rimane da capire se questa disciplina sia davvero efficace per prevenire fenomeni di danno ambientale o per ripristinare risorse alterate o deteriorate, come ci si chiede anche se può essere funzionale o no l'accentramento delle principali azioni di tutela al Ministero, data a non legittimazione di altri soggetti pubblici, come le Regioni e gli enti pubblici, ad esperire l'azione risarcitoria. Recentemente la Corte Costituzionale, con sentenza 126/2016, ha confermato la legittimità delle principali competenze demandate al Ministero, in ossequio ad esigenze di unitarietà della gestione del bene; in un buon sistema l'effettività della tutela ambientale dipende in buona parte anche dalla capacità dei soggetti pubblici e delle associazioni e delle Regioni che dovrebbero agire parallelamente al Ministero verso lo stesso obiettivo con una reciproca collaborazione.

## **BIBLIOGRAFIA**

1) Rivista di diritto civile, diretta da Walter Bigiavi e Alberto Trabucchi, CEDAM, Gennaio -Febbraio 2018.

2) Report 312/2019 dell'Ispra (Istituto Superiore Per la Protezione e La Ricerca Ambientale), "Il danno Ambientale in Italia: i casi accertati negli anni 2017 e 2018", Edizione 2019.

3) "Diritto dell'Ambiente" a cura di Beniamino Caravita, Luisa Cassetti ed Andrea Morrone, Casa editrice Il Mulino.