ISSN 1593-7305

CEDAM

LA NUOVA GIURISPRUDENZA CIVILE COMMENTATA

RIVISTA MENSILE
ANNO XXXII
a cura di
GUIDO ALPA E PAOLO ZATTI

La Rivista contribuisce a sostenere la ricerca giusprivatistica nell'Università di Padova

7-8/2016

edicolaprofessionale.com/NGCC

La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale

di Matteo Fermeglia

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane S.p.a. - Sped. in abb. post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Wolters Kluwer

La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale

di Matteo Fermeglia*

SOMMARIO: 1. L'incerta evoluzione della normativa italiana sull'illecito ecologico. - 2. Le critiche della Commissione europea alla parte sesta del Testo Unico Ambientale. - 3. Le (cattive) modifiche apportate dalla legge "salva infrazioni" del 2009... - 4. ... e quelle (buone) introdotte dalla legge europea 2013. - 5. Danno ambientale, successione di leggi nel tempo e prescrizione: un capitolo chiuso, ma non troppo. - 6. Risarcimento ambientale tra funzione compensativa e sanzionatoria: la "terza via" europea. - 7. Responsabilità solidale e lesioni ambientali: chi più inquina più paga? - 8. La direttiva n. 35/2004 CE nel resto d'Europa: cenni comparatistici. - 9. Verso un'*alternative dispute resolution* ambientale nel nostro ordinamento?

1. L'incerta evoluzione della normativa italiana sull'illecito ecologico.

La responsabilità per danno ambientale rappresenta uno dei temi più complessi e mutevoli del nostro ordinamento civile. La sua elaborazione prende le mosse dalla soluzione interpretativa adottata quasi cinquant'anni or sono allorché, in assenza di previsioni legislative puntuali e riscontrata l'impotenza delle norme sull'illecito a soddisfare le necessità di trasferimento circa il carico sociale delle lesioni ambientali[1], la questione venne ricondotta alla disciplina sulla responsabilità amministrativa; si diede così vita a una pluridecennale giurisprudenza in materia della Corte dei Conti, la quale qualificò l'ambiente come bene giuridico pubblico, non scevro da valutazione economica[2].

La prima normativa speciale in materia, definendo una fattispecie associata da parte degli interpreti alla responsabilità civile, si pose dunque in forte segno di discontinuità[3]. Questa, d'altra parte, muoveva da una nozione di ambiente quale bene immateriale, unitario e globale costituito da numerose componenti, ciascuna delle quali possibile autonomo oggetto di tutela[4], qualificandone la lesione secondo il classico modello dell'*urere, frangere, rupere* alla base della moderna responsabilità civile. Dette violazioni, vanificando le finalità protettive della disposizione, configuravano *ex se* una lesione di natura patrimoniale, svincolata dalla precedente concezione aritmetico-contabile e concretizzata nella rilevanza economica della compromissione in sé e in quanto riflessa sulla collettività[5]. Ciò tuttavia non escludendo, per concorde opinione, il ricorso agli strumenti di tutela di diritto comune, laddove dall'evento dannoso fossero derivate conseguenze pregiudizievoli per singoli beni di proprietà pubblica o privata[6]. La disposizione in discorso è stata quindi ricondotta nell'alveo della responsabilità civile mercé quell'orientamento secondo cui la radice della tutela andrebbe individuata direttamente nel rapporto tra norme costituzionali e art. 2043 cod. civ.[7]; sicché par di concordare con chi ha ravvisato nella prima disciplina sul danno

---

* **Contributo pubblicato in base a *referee*.**

[1] Sul punto v. MADDALENA, *Nuovi indirizzi della C. Conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979, V, 282 ss.

[2] CORTE CONTI, sez. riun., 16.6.1984, n. 378/A, in *Foro it.*, 1985, 37. Tale impostazione venne peraltro rafforzata da CASS., sez. un., 4.1.1980, n. 2, in *Riv. Corte Conti*, 1982, I, 89.

[3] Ci si riferisce chiaramente all'art. 18 l. 8.7.1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente. L'accostamento di tale disciplina alla responsabilità aquiliana fu operato in CASS., 1º.9.1995, n. 9211, in *Giust. civ.*, 1996, 777 ss., e in *Resp. civ. prev.*, 1996, 108 ss., con nota di FEOLA. Per l'autonomia della disciplina di cui all'art. 18 rispetto a quella sull'illecito civile, v. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18, L. 8/7/1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 685. Invero, il d.d.l. approvato dalla Camera qualificava il danno ambientale come danno pubblico, attribuendone la tutela alla Corte dei Conti. Per un'analisi della questione si rimanda a D'ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 100 ss.

[4] È questa la definizione di ambiente espressa nella storica CORTE COST., 30.12.1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO. Sul punto cfr. COGGI, *Sul problematico inserimento del danno ambientale nel nostro sistema di responsabilità civile e sulla categoria del danno futuro*, in *Resp. civ. prev.*, 1991, 305.

[5] CASS., sez. un., 25.1.1989, n. 440, in *Giust. civ.*, 1989, 560.

[6] Sul punto v. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 518 ss.; ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contr. e impr.*, 1987, 697 ss. e FRANCARIO, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 493. In giurisprudenza v. CASS., sez. un., 17.1.1991, n. 400, in *Giust. civ.*, 1991, 1190 ss.; cfr. anche TRIB. ROMA, 13.4.1990, in *Giust. civ.*, 1991, 2499.

[7] Siffatta impostazione trasse spunto da quanto affermato con riferimento al danno biologico in CORTE COST., 14.7.1986, n. 184, in *Foro it.*, 1986, I, 2053 ss., con nota di PONZANELLI ed elaborato dall'analisi

ambientale una tutela pubblica, attuata surrettiziamente nelle forme dell'azione civile risarcitoria[8].

L'impostazione interna ha trovato concettualmente riscontro in quella sovranazionale[9]. Il legislatore comunitario, con un ragionamento non immune da censure, è intervenuto rifacendosi espressamente all'istituto della responsabilità, salvo sposare una serie di rimedi formalmente riconducibili a provvedimenti di diritto pubblico[10]; con la conseguenza che quello italiano, al momento di approvare la normativa di recepimento (il d. legis. 3.4.2006, n. 152, di seguito TUA), è inevitabilmente ricaduto in una profonda incoerenza di fondo, messa puntualmente in luce dalle stesse istituzioni europee[11].

2. Le critiche della Commissione europea alla parte sesta del Testo Unico Ambientale.

Pochi mesi dopo l'entrata in vigore del TUA, la Commissione Europea aprì una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, in cui si contestava la violazione della dir. n. 35/04 CE e dell'Allegato II alla stessa[12].

Le censure mosse dalla Commissione si articolavano su tre profili: la mancata adozione del criterio generale di imputazione oggettiva della responsabilità per le c.d. *ultra hazardous activities*[13]; la previsione del risarcimento per equivalente pecuniario, oltre alle misure di riparazione ambientale; l'esclusione della disciplina sul danno ambientale nelle situazioni di inquinamento per le quali fossero state avviate procedure di bonifica[14].

Nonostante le sirene d'allarme per il legislatore suonassero chiare, il contrasto con il sistema comunitario fu persino inasprito dal maldestro intervento correttivo del 2009, che portò a una reiterazione della procedura d'infrazione, chiusasi soltanto a seguito della riforma apportata con la legge europea 2013[15].

Per ben più di un lustro ci si è quindi trovati di fronte a due opposti modi di intendere, ancor prima che applicare, la tutela delle lesioni ambientali: da una parte quello europeo, inamovibile dai principi fondamentali di sviluppo sostenibile, "chi inquina paga" e precauzione; dall'altra quello italiano, mai definitivamente slegato da quelli di diritto comune. E tuttora non risulta fugato il dubbio circa l'emergere in futuro di ulteriori rilievi critici da parte di Bruxelles, la cui scongiura è per lo più rimessa a quello che sarà il riscontro della nuova disciplina nella prassi applicativa.

3. Le (cattive) modifiche apportate dalla legge "salva infrazioni" del 2009...

Alle vivaci contestazioni della Commissione si cercò di riparare dapprima mediante l'art. 5-*bis* d.l. 25.9.2009, n. 135[16], il quale andò a modificare l'art. 311 TUA. Tale intervento si rivelò tuttavia insufficiente, se non sotto alcuni profili peggiorativo, rispetto all'auspicato scopo di allineamento con la disciplina europea[17].

Il comma 2º dell'art. 311 vedeva semplicemente chiarificata la gradualità fra l'obbligo primario di ripristino e quello sussidiario di risarcimento per equivalente, mentre le misure riparatorie ambientali rappresentavano soltanto un passaggio obbligatorio, ma non insuperabile[18]. Il famigerato rimedio pecuniario permaneva infatti in caso di omissione, non corretta esecu-

---

dottrinale che attribuiva valenza economica ai c.d. beni "liberi", facendone discendere l'interesse dei consociati ad una fruizione degli stessi conforme alla loro disciplina regolatrice e la conseguente applicabilità, in caso di violazione di quest'ultima, delle regole sulla responsabilità civile. Sul punto v. Salvi, *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Jovene, 1985, 258 ss.

[8] Depone in tal senso Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Giuffrè, 1988, 211 ss. Sul punto cfr. Busnelli, *La parabola della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 667.

[9] Ci si riferisce alla dir. n. 35/04 CE in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in G.U.C.E., L 143 del 30.4.2004.

[10] Critico in tal senso Castronovo, *Danno all'ambiente rivisitato*, in *Vita not.*, 2013, 3, 1040. Come denota l'a., la qualifica civilistica alla nozione di responsabilità indicata nella direttiva è stata operata in Corte giust. UE, 9.3.2010, causa C-378/08, in *Amb. e svil.*, 2010, 557 ss. La Corte giunse a tale conclusione argomentando *a contrario* dal *Considerando* n. 13 alla direttiva, il quale esclude espressamente il ricorso alla responsabilità civile solo per inquinamenti a carattere diffuso.

[11] Tale aspetto è denotato da Comporti, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Principi europei di diritto ambientale*, a cura di D'adda, Nicotra e Salanitro, Giappichelli, 2013, 83.

[12] Infrazione n. 2007/4679. La Comunicazione di contestazione al Governo italiano, datata 31.1.2008, è riportata in Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente e la direttiva n. 2004/35/CE: la nuova disciplina dettata dalla legge n. 166/2009*, in *Dir. comm. int.*, 2013, 21 ss. Per un approfondimento sul punto v. anche Schiesaro, *Le recenti novità introdotte nel Codice dell'ambiente e le future iniziative in materia di quantificazione dei danni all'ambiente*, Giuffrè, 2010, 19 ss.

[13] Tali attività sono quelle elencate nell'All. III alla direttiva, ritenute intrinsecamente pericolose per l'ambiente.

[14] In questo senso deponeva l'art. 303, comma 1º, lett. *i*), TUA. Si sofferma in modo critico sulla questione Benozzo, *La disciplina del danno ambientale-Commento alla Parte Sesta*, in Germanò-Basile-Bruno-Benozzo, *Commento al Codice dell'ambiente*, Giappichelli, 2013, 972.

[15] V. il Parere Motivato complementare C (2012) 228 finale del 26.1.2012 della Commissione europea. La comunicazione formale di chiusura della procedura è datata 23.1.2014.

[16] Rubricato "Attuazione della direttiva 2004/35/Ce - Procedura di infrazione n. 2007/4679, *ex* art. 226 Trattato CE", in G.U. n. 274 del 24.11.2009. Sul punto v. Taddei, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Amb. e svil.*, 2010, 122 ss., e Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 191 ss.

[17] Questa è la condivisibile opinione di Salanitro, *La novella sulla responsabilità ambientale nella "Legge Europea"*, in questa ***Rivista***, 2013, II, 1320.

[18] Era opinione condivisa in giurisprudenza e dottrina che una diversa sequenza avrebbe comportato un'inammissibile «*inversione dell'*ordine progressivo logico-giuridico *e* di priorità *delle varie forme di risarcimento del danno ambientale*» (Cass., 22.3.2011, 6551, in *Resp. civ. e prev.*, 2012, 1596 ss., con nota di Feola). In tal senso v. su tutti Dell'anno, *La novella legislativa (L. n. 166/2009) sulla Parte Sesta*

zione, impossibilità o eccessiva onerosità «ai sensi dell'art. 2058 del codice civile» del ripristino o delle stesse misure riparatorie [19]. Al contempo, la riforma ignorò completamente il sistema di imputazione di responsabilità e la causa di esclusione *ex* art. 303, lett. *i*), TUA [20]. La Commissione non poté quindi che constatare come «ai sensi della normativa italiana un operatore che abbia causato un danno ambientale può essere tenuto al risarcimento pecuniario in luogo della riparazione» [21].

4. ... e quelle (buone) introdotte dalla legge europea 2013.

Memore degli errori commessi nel 2009 e conscio circa la necessità di un intervento maggiormente incisivo, il legislatore italiano ha operato una modifica strutturale alla parte sesta TUA con l'art. 25 l. europea 2013 [22].

Anzitutto, è stato abrogato l'art. 303, lett. *i*), rendendo completamente autonomi i procedimenti di bonifica e danno ambientale. L'unica forma di coordinamento è ora rappresentata dal neo-introdotto art. 298-*bis*, comma 3º, il quale individua l'ambito d'applicazione delle rispettive discipline; di talché il procedimento di bonifica potrà esperirsi contemporaneamente all'azione di danno ambientale.

Gli altri pilastri della riforma sono rappresentati dal sistema di imputazione oggettivo della responsabilità e dall'esclusione del risarcimento per equivalente. In entrambi i casi l'intervento si è articolato su due fronti, ossia mediante l'introduzione di una norma di portata generale e il coordinamento di questa con la disciplina di dettaglio di cui agli artt. 311 ss. Sotto il primo profilo, il già citato art. 298-*bis*: limita espressamente l'azionabilità della parte sesta ai soli danni causati da «attività professionali» [23], istituendo un regime di responsabilità oggettiva pura per quelle elencate nell'Allegato 5 alla medesima [24] (comma 1º); impone che la riparazione del danno ambientale avvenga «nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel titolo II e nell'Allegato 3 alla parte sesta (...)» (comma 2º). Sotto il secondo profilo, l'art. 311, comma 2º, TUA ora stabilisce un obbligo di riparazione per i medesimi operatori professionali *ex* All. 5, oltre a un regime residuale di responsabilità per dolo o colpa. Esso inoltre prescrive in capo ai soggetti responsabili soltanto «l'adozione delle misure di riparazione di cui all'Allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti», subordinando ad esse il ricorso a determinazioni di natura monetaria, comunque legate ai costi delle misure riparatorie e da definirsi «in conformità a quanto previsto nel punto 1.2.3. dell'Allegato 3 alla parte sesta». Secondo il successivo comma 3º, infine, il Ministero dell'Ambiente «provvede in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare», senza alcun accenno ai rimedi di diritto comune. Specularmente, è mutata la disciplina inerente all'ordinanza ministeriale: da una parte, l'art. 313, comma 2º, TUA fa ora riferimento ai «criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 311» [25]; dall'altra l'art. 314, comma 3º, vede soppressi sia il secondo sia il terzo periodo, i quali parametravano il *quantum* risarcibile alle sanzioni amministrative, oppure penali, «in concreto applicate». Da ultimo, l'art. 317, comma 5º, istituisce un vincolo di spesa per le somme riscosse a titolo di risarcimento, al fine di implementare misure di prevenzione e riparazione ambientale.

5. Danno ambientale, successione di leggi nel tempo e prescrizione: un capitolo chiuso, ma non troppo.

Il continuo sovrapporsi di interventi legislativi in materia di danno ambientale ha inevitabilmente fatto sorgere problemi di diritto intertemporale. E se ogni dubbio nel senso della retroattività era stato risolto

del D. Lgs. n. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale, in *Corr. giur.*, 2010, 1528 ss., secondo cui la normativa «conferma il privilegio che l'ordinamento offre alle modalità di risarcimento in forma specifica (...), collocando il risarcimento per equivalente monetario al livello subordinato ed eventuale».

[19] Il rinvio all'art. 2058 cod. civ. risultava peraltro del tutto inconferente, in quanto andava ad assoggettare l'apparato rimediale ripristinatorio/riparatorio ai limiti della possibilità e non eccessiva onerosità proprio della norma di diritto comune. In tal senso Annunziata, *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo "antropocentrismo dei doveri"*, in *Contr. e impr.*, 2015, 134.

[20] La riforma si incentrò invece: sui criteri di determinazione *ex* art. 311, comma 3º, TUA, ancorati a un decreto ministeriale di cui si sta ancora attendendo l'emanazione; sull'introduzione del principio di responsabilità parziaria; sulla parziale intrasmissibilità del debito per risarcimento ambientale e infine - come si vedrà più avanti - sull'applicazione retroattiva dei criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 2º e 3º [art. 303, lett. *f*), TUA].

[21] Così il già citato Parere Motivato complementare C (2012) 228.

[22] L. 6.8.2013, n. 97, in G.U. n. 194 del 20.8.2013. Per i primi commenti alla disciplina v. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge n. 97/2013*, in *Amb. e svil.*, 2014, 376; Fimiani, *Le modifiche alla disciplina del danno ambientale nella legge europea 2013*, in *Rifiuti*, 2013, 11, 15 ss.; Giampietro, *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea 2013*, in *Amb. e svil.*, 2013, 973 ss.

[23] Ai sensi dell'art. 304, comma 5º, TUA, per attività professionale si intende «qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata».

[24] L'allegato 5 riproduce l'elencazione di cui all'Allegato III alla dir. n. 35/04 CE.

[25] Si fa riferimento al famigerato d. m. sui criteri di determinazione delle misure riparatorie, ad oggi non ancora emanato ma la cui mancanza può essere sopperita, per pacifico insegnamento giurisprudenziale elaborato in Cass., 22.3.2011, n. 6551, cit., facendo diretta applicazione dei criteri di cui al punto 1.2.3. All. II dir. n. 35/04 CE.

positivamente con riguardo all'art. 18 l. 8.7.1986, n. 349[26], ben più annosa si è dimostrata la questione rispetto alla parte sesta TUA, ove vige espressamente il principio opposto[27]. Le modifiche introdotte dall'art. 5-*bis* d.l. n. 135/2009, per contro, andarono ad estendere l'applicazione dei «criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 2 e 3» alle domande risarcitorie «proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 della legge 18 luglio 1986, n. 349 (...) o ai sensi del titolo IX del libro IV del codice civile o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale», con l'unico limite del giudicato[28]; così derogando in maniera netta al principio *tempus regit actum*, attesa l'applicazione retroattiva di disposizioni più favorevoli, trattate come norme processuali, anziché sostanziali[29]. Siffatta deroga ha tuttavia ottenuto l'avallo della giurisprudenza, a causa dell'evidente necessità di neutralizzare i criteri determinativi del danno stabiliti dall'art. 18 l. n. 349/1986, connotati da «intrinseca contraddittorietà» e carattere «latamente punitivo», a favore di quelli indicati nella direttiva comunitaria[30].

La situazione è mutata nuovamente con la recente riforma, che ha ribadito l'irretroattività della parte sesta TUA - facendo ritornare la formulazione dell'art. 303, lett *f*), a quella originaria - salvo tuttavia modificare l'art. 311, comma 3º, ult. periodo nel senso che «i criteri e metodi» di cui alla stessa disposizione «trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato»[31]. La scelta del legislatore è stata dunque chiara nel senso, rimarcato dalla Cassazione, che «*il giudice della domanda di risarcimento ambientale ancora pendente alla data di entrata in vigore della l. 6 agosto 2013, n. 97 (...) può ancora conoscere della domanda in applicazione del nuovo testo dell'art. 311*», come modificato dall'art. 5-*bis* e dalla l. europea 2013[32]. Di modo che, per tutti i giudizi non ancora definiti alla data di entrata in vigore della stessa l. europea, ogni valutazione del danno ambientale esperita nei gradi di merito dovrà necessariamente aver riguardo dell'individuazione e graduazione dei rimedi riparatori ambientali.

Tale conclusione, pur ponendosi come necessaria al fine di evitare ulteriori procedure d'infrazione europee, porta tuttavia con sé alcuni non trascurabili problemi applicativi, sia per il Giudicante sia per il consulente tecnico d'ufficio. Il primo, infatti, nella buona parte dei casi si trova di fronte a procedimenti instauratisi anteriormente all'entrata in vigore del TUA[33]: di guisa che questi, nell'intricato coacervo di regimi transitori, ben potrebbe ipotizzare la riviviscenza della disciplina *ex* art. 18 l. n. 349/1986[34], di non facile coordinamento rispetto al "nuovo" obbligo di riparazione ambientale. Il secondo, invece, sarà chiamato a rielaborare valutazioni operate a distanza di lungo tempo e su parametri radicalmente diversi, a fronte peraltro di ecosistemi che avranno ragionevolmente perduto o mutato notevolmente la loro conformazione originaria. E questioni rilevanti si porranno anche nei casi di procedimenti iniziati dopo l'emanazione del TUA, ma prima dell'entrata in vigore della l. europea 2013, attesa la pacifica irretroattività del regime obiettivo di responsabilità da quest'ultima introdotto[35]; con l'inopportuna conseguenza di ancorare tali giudizi al sistema previgente, già individuato come non conforme alla disciplina sovranazionale armonizzatrice[36]. Non appare dunque in questo senso dissennata l'opzione, già prospettata dalla giurisprudenza in tema di bonifiche, di estendere ad ogni modo retroattivamente l'intera parte sesta TUA[37], al fine di garantire una più effettiva applicazione dei principi ambientali di derivazione europea[38].

La Suprema Corte ha infine chiarito in via perento-

---

[26] Depongono in questo senso Cass., 19.6.1996, n. 3650, in *Foro it.*, 1996, I, 3062 ss. e Cass., 10.10.2008, n. 25010, in *Giust. civ.*, 2009, 2172 ss., argomentando che l'art. 18 non avrebbe avuto natura innovativa, posta la medesima tutela precedentemente garantita al bene ambiente dalla costituzione e dalla clausola generale di cui all'art. 2043 cod. civ.

[27] L'art. 303, comma 1º, TUA esclude infatti l'applicabilità della parte sesta ai danni ai danni verificatisi antecedentemente alla sua entrata in vigore (lett. *f*), nonché a quelli in relazione ai quali siano passati più di trent'anni dall'evento dannoso che li ha generati (lett. *g*).

[28] La disposizione, come sottolineato da Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U.*, cit., mirava piuttosto a risolvere un'annosa questione di contenzioso tra il Ministero dell'Ambiente e le imprese sottoposte a procedure di bonifica nei Siti di Interesse Nazionale (SIN), le quali venivano convenute in giudizio anche per il risarcimento del danno all'ambiente.

[29] Manifestamente critico sul punto Giampietro, *op. ult. cit.*, 197.

[30] Cass., 22.3.2011, n. 6551, cit. Conferma l'applicazione retroattiva dei criteri di liquidazione introdotti dall'art. 5-*bis*, Cass., 27.8.2014, n. 18352, in *CED Cass.*, 2014.

[31] La norma riproduce, come nota Bonelli, *op. ult. cit.*, 376, la dizione dell'art. 303, comma 1º, lett. *f*), TUA, come modificata nel 2009. Da tale previsione sono espressamente esclusi gli accordi transattivi già stipulati alla data di entrata in vigore della l. europea 2013.

[32] Cass., 6.5.2015, nn. 9012-9013, ined., confermate da Cass., 13.8.2015, nn. 16806-16807, ined.

[33] Lo stesso giudizio da cui originano Cass., 6.5.2015, nn. 9012-9013, è stato introdotto in data 21.2.2005.

[34] La norma è stata abrogata dall'art. 318 TUA, salvo il comma 5º sul potere di intervento delle associazioni ambientaliste. Paventa la riviviscenza dell'art. 18, Leoni, *L'articolo 18 della legge n. 349/1986 è stato realmente abrogato?*, in *Amb. e svil.*, 2009, 361 ss.; nello stesso senso ha concluso l'Ufficio del Massimario della Cassazione nella relazione 112/2000, *Riferimenti normativi vecchi e nuovi nella delineazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di responsabilità a favore del soggetto leso*, 30. Fermamente contrario invece Dell'anno, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2014, 280, secondo cui «sarebbe contraddittorio (...) ritenere applicabile una diversa disciplina ad eventi simili, non per effetto di una esplicita disciplina transitoria ma in via interpretativa».

[35] Così conclude Fimiani, *op. cit.*, 15. In giurisprudenza v. sul punto, con riferimento alla novella del 2009, Cass., 7.3.2013, n. 5705, in *CED Cass.*, 2013.

[36] Sul punto v. Giampietro, *Danno ambientale e bonifica*, cit., 136.

[37] T.A.R. Sicilia, 20.7.2007, n. 1254, in *Leggi d'Italia*, in cui si fanno salvi eventuali «*diritti quesiti o comunque effetti definitivi*».

[38] Si denota come buona parte di questi principi siano stati espres-

ria altre due annose questioni. La prima concerne la prescrizione dell'azione risarcitoria per danno ambientale: sotto questo profilo, in continuità rispetto a quanto già stabilito in precedenti pronunce[39], viene enunciato il principio di diritto secondo il quale la lesione ecologica costituisce illecito permanente, la cui condotta antigiuridica consiste nel «*mantenimento del sito ambientale in condizioni di depredazione o diminuzione*»[40]. Di conseguenza, il termine - quinquennale - di prescrizione non può che decorrere dal momento in cui siffatte condizioni vengano eliminate dal danneggiante, ovvero la condotta riparatoria sia resa impossibile, anche a fronte della perdita incolpevole circa la disponibilità del bene[41]. Soluzione questa decisamente ragionevole, connotata dall'ulteriore pregio di coordinarsi con quella già individuata in materia di sanzioni amministrative per violazioni in materia urbanistica e paesaggistica[42], nonché, sperabilmente, per quelle ambientali di cui alla neo introdotta parte sesta *bis* (artt. 318-*bis* - 318-*octies*) TUA[43].

La seconda questione decisa attiene invece alla legittimazione attiva: non pochi sono ad oggi i giudizi iniziati prima dell'entrata in vigore del TUA che vedono come attori Enti Locali o associazioni ambientaliste; soggetti la cui legittimazione è venuta meno con l'abrogazione, da parte dello stesso TUA, rispettivamente dell'art. 18 l. n. 349/1986 e dell'art. 9, comma 3º, d. legis. 18.8.2000, n. 267[44]. Sul punto quindi è stato stabilito che, in applicazione dei principi generali di diritto processuale, nulla si può eccepire circa la prosecuzione dei giudizi iniziati da soggetti *illo tempore* titolari di legittimazione ad agire, ai quali andranno tuttavia applicate le previsioni della parte sesta attualmente vigenti in materia di riparazione del danno[45].

6. Risarcimento ambientale tra funzione compensativa e sanzionatoria: la "terza via" europea.

Come già accennato, l'oggetto di maggior dissidio fra il legislatore italiano e la Commissione europea in materia di danno ambientale è rappresentato dall'individuazione circa i rimedi satisfattivi da accordare al soggetto pubblico agente. L'impostazione sul punto origina da un ragionamento di più ampio respiro, legato alla funzione che si intende attribuire alla responsabilità civile qualora il bene da tutelare sia rappresentato da un'entità come l'ecosistema, non corrispondente di per sé a una situazione giuridica soggettiva tipicamente sussumibile nello schema di cui agli artt. 2043 ss. cod. civ.

Le opinioni degli interpreti, con riferimento alla disciplina di cui all'art. 18 l. n. 349/1986, si possono collocare in una netta divisione tra chi vi individuava una finalità compensativa[46] e chi una «punitivo-satisfattiva»[47]; con la tendenziale prevalenza della seconda, la quale trovava d'altronde riscontro nella consolidata prassi giurisprudenziale, incline a condanne di natura pecuniaria, talvolta "esemplari"[48]. Ecco dunque che l'emanazione della normativa sovranazionale, informata a principi affatto sconosciuti al nostro ordinamento come quello di precauzione, correzione alla fonte e sviluppo sostenibile, ha comportato un radicale

samente introdotti agli artt. 3-*bis* ss. TUA con il d. legis. 16.1.2008, n. 4; essi informano dunque appieno la produzione e l'applicazione del diritto ambientale nazionale.

[39] In questo senso, come denota Salanitro, *Quantificazione del danno ambientale e prescrizione: il punto della Cassazione tra vecchia e nuova disciplina*, in *Danno e resp.*, 2011, 824, si orienta Cass., 22.3.2011, 6551, cit.

[40] Cass., 6.5.2015, nn. 9012-9013, punto 8.3. Conforme sul punto Cass., 13.8.2015, n. 16807, punto 6.

[41] Sotto quest'ultimo profilo v. Cass., 23.12.2011, n. 28652, in *CED Cass.*, 2011, secondo cui il sequestro preventivo dell'area interessata dai fenomeni lesivi determina la perdita della libera disponibilità del bene sequestrato e, di conseguenza, l'impossibilità di determinarsi liberamente in ordine allo stesso, facendo così interrompere la permanenza dell'illecito.

[42] V. Cass., 27.7.2007, n. 16666, in *Foro it.*, 2008, 6 I, 1980 ss. e da ultimo in Cass., ord. 23.3.2015, n. 5727, in *Amb. e svil.*, 2016, 142, secondo cui il termine prescrizionale viene fatto decorrere dall'eliminazione degli effetti permanenti dell'alterazione ambientale, ovvero dal rilascio dell'autorizzazione in sanatoria.

[43] Le norme citate sono state introdotte dalla l. 22.5.2015, n. 68, recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente», in G.U. n. 122 del 28.5.2015.

[44] La norma prevedeva un vero e proprio potere sostitutivo delle associazioni ambientaliste riconosciute *ex* art. 13 l. 8.7.1986, n. 349nei confronti degli Enti Locali inerti nelle azioni risarcitorie conseguenti a danno ambientale. Per alcune esperienze applicative v. Trib. Tolmezzo, ord. 9.3.2007, in Anile, *Danno ambientale: le nuove norme*, Edizioni Ambiente, 2007 e T.A.R. Veneto, 18.12.2007, n. 4029, in *Leggi d'Italia*.

[45] Cass., 6.5.2015, nn. 9012-9013, punto 2.4.

[46] Sul punto v. tra gli altri Ceccherini, *Danno e riduzione in pristino nella legislazione ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri, Esi, 1991, 277 ss. e Comporti, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 207 ss.

[47] L'espressione è di Franzoni, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 1992, 1028. Gli fa eco, parlando di un modello plasmato su finalità afflittive Moscati, *Il danno ambientale tra risarcimento e pena privata*, in *Quadrimestre*, 1991, 170. In giurisprudenza, tale lettura è stata accolta soprattutto in Cass., 1º.9.1995., n. 9211, cit.; In senso contrario, tra le altre, Cass. pen., 14.6.2011, n. 36818, in *Foro it.*, 2012, II, 311, in cui si precisò che «*è illegittimo il provvedimento di risarcimento in forma generica per equivalente del danno ambientale, che non motivi specificamente sull'impossibilità di ripristino in forma specifica, che è criterio prioritario di risarcimento individuato dalla legge*».

[48] Conclude in tal senso D'adda, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in D'Adda-Nicotra-Salanitro (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Giappichelli, 2013, 42 ss. Sul punto v. cfr. Tenella Sillani, voce «Responsabilità per danno all'ambiente», nel *Digesto IV ed., Disc. priv., sez. civ.*, XVII, Utet, 1998, 381 e Patti, *La quantificazione del danno ambientale*, in *La resp. civ.*, 2010, 485. Emblematica in giurisprudenza è Trib. Torino, 8.7.2008, n. 4991, in *Corr. merito*, 2009, 143 ss., in cui una società venne condannata per attività di sversamento illecito a una somma di 1.833.475.405,49 svincolata totalmente da parametri oggettivi e calcolata soltanto sulla base della gravità della colpa.

cambio di prospettiva. Il legislatore europeo ha basato il proprio intervento armonizzatore su una concezione "ecocentrica", conferendo primissimo rilievo all'integrità e al recupero dell'ambiente, quest'ultimo inteso come l'insieme di risorse e servizi naturali che esso fornisce, nonché della loro interrelazione[49]. In tale prospettiva rimediale[50], incentrata sul bene-ambiente, risulta dunque più agile comprendere la manifesta diffidenza verso sistemi risarcitori di natura pecuniaria e la previsione di strumenti come le misure riparatorie, che non mirano né alla compensazione né alla pura reintegrazione del danno subito, bensì alla sua eliminazione[51]. La direttiva non contempla la misura del ripristino in senso stretto, al più prevedendo la "riparazione primaria"[52], affiancata da quelle "complementare" e "compensativa", volte rispettivamente alla ricostituzione dell'ambiente danneggiato in sito diverso da quello originario e a porre rimedio alle c.d. "perdite provvisorie", verificatesi nelle more del recupero totale dell'ecosistema stesso[53]. L'assenza di riferimenti agli istituti e finalità proprie dell'illecito civile non può ritenersi casuale: in tale contesto, al diritto comune va affidato un ruolo marginale, di salvaguardia rispetto alle occasioni in cui la prevenzione o la riparazione del danno ambientale non si rivelino in concreto esperibili, sempre a condizione che sussistano tutti i crismi necessari per la sua applicazione[54].

Fortunatamente, siffatta visione è stata accolta dalla recente riforma alla parte sesta TUA e dalle prime pronunce ad essa successive. Dapprima il Tribunale di Livorno, in una questione relativa a inquinamenti nei siti siderurgici di Piombino e Trieste, ha indicato come l'Autorità pubblica non possa avanzare pretese risarcitorie di natura pecuniaria, se non limitatamente alle spese «*per gli interventi di riparazione soltanto all'esito della loro esecuzione*»[55]. In seguito, la Cassazione ha perentoriamente stabilito che «*il principio generale, di derivazione eurounitaria, è l'esigenza di porre rimedio alle alterazioni e ai danni della risorsa ambiente esclusivamente mediante il recupero della stessa, in relazione alla sua peculiarità, quale contesto generale di quotidiana estrinsecazione esistenziale di una massa tendenzialmente indeterminata di individui*»; sicché il recupero dell'ecosistema dev'essere improntato altresì a una riconsiderazione «*dei numerosi e differenziati interessi - generali e particolari, mai soltanto economici o patrimoniali in senso stretto - coinvolti, facenti capo a una collettività potenzialmente indeterminabile* ex ante *e coinvolgenti valutazioni complesse*»[56]. Le parole dalla Suprema Corte non sembrano pertanto ammettere repliche: il danno ambientale va risarcito esclusivamente individuando le misure riparatorie ambientali più opportune ovvero, in via residuale, quantificando i costi delle stesse; quantificazione, quest'ultima, da parametrare non tanto al valore delle risorse e dei servizi ambientali compromessi, bensì all'effettiva graduazione delle stesse misure di riparazione da adottare nel caso concreto[57]. Si può dunque ad oggi riconoscere di essere giunti al punto d'arrivo di un lungo e impervio percorso, culminato nella piena affermazione circa la specialità propria delle norme sull'illecito ambientale, a sua volta caratterizzato dal discostamento rispetto alla dicotomia classica tra rimedi risarcitori in forma specifica e per equivalente pecuniario[58].

7. Responsabilità solidale e lesioni ambientali: chi più inquina più paga?

Con riferimento alle lesioni ambientali, è ben nota l'ontologica difficoltà nell'attuare un corretto ed efficace riparto della responsabilità, in presenza di una compartecipazione al medesimo evento dannoso. Ciò avviene nel caso dei c.d. inquinamenti diffusi - in cui si hanno distinte lesioni dell'ambiente, scindibili in quanto riconducibili a differenti decorsi causali - o comunque ogniqualvolta vi sia una condotta unitaria, attribuibile a diverso titolo a una pluralità di soggetti, siano essi persone fisiche o giuridiche. La peculiare questione va dunque necessariamente messa a sistema con il principio generale di diritto comune, che prevede la solidarietà passiva in caso di fatto illecito plurisoggettivo.

Ebbene, volgendo rapidamente lo sguardo al passato

---

[49] Così osserva D'ADDA, *op. ult. cit.*, 46.

[50] L'espressione è di ANNUNZIATA, *op. cit.*, 139.

[51] Tale ragionamento emerge chiaramente sin dal Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente COM (2000) 66 *final*, il cui § 3.1 richiama il principio economico secondo cui l'inquinatore, costretto a risarcire in via pecuniaria il danno, sarà indotto a ridurre l'inquinamento soltanto fino al punto in cui il costo marginale di riduzione non sarà superiore al risarcimento che egli potrebbe essere tenuto a sostenere.

[52] Definita come «qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie».

[53] Per un analisi puntuale delle misure riparatorie v. BONELLI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 3 ss. Per completezza, si precisa che le tali misure si applicano solo al danno alle acque, alle specie e habitat naturali protetti.

[54] Ciò si desume dal *Considerando* n. 13 alla direttiva, in cui si afferma che la responsabilità civile può rappresentare uno strumento efficace laddove vi siano «uno o più inquinatori individuabili», un danno «concreto e quantificabile» e si riesca ad «accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati».

[55] TRIB. LIVORNO, 13.4.2015, n. 5261, in questa ***Rivista***, 2015, I, 1085 ss., con nota di BENOZZO.

[56] CASS., 6.5.2015, nn. 9012-9013, punto 2.1.

[57] Ci si riferisce rispettivamente ai c.d. metodi di equivalenza "valore-valore" e "valore-costo", individuati dal punto 1.2.3. dell'All. II alla dir. n. 35/04 CE. Sul punto v. ALBERTON, *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2011, 215-222.

[58] Di rilievo sul punto sono le parole della Cassazione, secondo la quale ci si trova davanti all'utilizzo di «*quella che può definirsi un'esecuzione in danno dell'obbligato, da parte del soggetto pubblico e successiva rivalsa nei confronti del danneggiante*».

si rileva come tra le maggiori peculiarità riconosciute alla normativa sul danno ambientale vi fu proprio l'espressa deroga all'art. 2055 cod. civ. e il conseguente regime di imputazione parziaria della responsabilità[59]. Tale opzione venne giustificata da alcuni sulla base della già citata *ratio* eminentemente sanzionatoria della responsabilità ambientale[60], da altri alla luce del gravoso onere probatorio circa l'effettivo apporto concorrente alla produzione del danno da parte del singolo soggetto «rispetto alla sua entità complessiva e alle molteplici componenti causali»[61].

Medesimo approccio è stato d'altra parte seguito - sebbene non originariamente - dalla parte sesta TUA[62]; con la manifesta esclusione degli inquinamenti a carattere diffuso, in caso di impossibilità ad accertare un nesso causale «tra il danno e l'attività di singoli operatori»[63]. Per quanto concerne quindi gli eventi di danno in cui sia possibile riscontrare un nesso causale fra le condotte di plurimi soggetti, l'art. 311, comma 3º, fa propria la dizione della legislazione previgente, stabilendo che «nel caso di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale». Il legislatore, circoscrivendo la responsabilità alla dimensione personale, ha dunque portato l'indagine a concentrarsi sull'accertamento circa l'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo in capo ai potenziali responsabili individuati[64], la cui valutazione si rivela di non banale portata, attesa le plurime modalità di imputazione dell'obbligazione risarcitoria[65]; ma soprattutto ha conferito ruolo portante all'eziologia tra la condotta e l'evento dannoso, elemento definito peraltro dalla giurisprudenza europea come il fondamento logico e giudico dell'essenziale principio "chi inquina paga"[66].

Con riferimento a tale disciplina, pertanto, qualcuno ha sottolineato come la reintroduzione della responsabilità personale non inciderebbe sulla disciplina generale dell'imputazione del fatto dannoso complesso, bensì sarebbe mirata a evitare ogni responsabilità per fatto altrui[67]. E proprio questa par essere l'impostazione seguita dalla Cassazione: essa rimarca come la responsabilità parziaria, integrando una deroga a un principio fondamentale in tema di tutela sostanziale del danneggiato[68], deve necessariamente mirare ad «ascrivere a ogni compartecipe anche per un modesto segmento di una delle condotte sfociate in un danno ambientale complessivo la responsabilità per l'ingentissimo danno che ne è derivato, anche quanto alle specifiche conseguenze non prevedibili o perfino non controllabili perché da ascriversi alla condotta indipendente di altri». Siffatta limitazione della responsabilità non potrebbe quindi che operare nei casi in cui vi sia netta distinguibilità fra plurime condotte indipendenti; di guisa che, a fronte di eventi lesivi frutto di azioni - dolose o colpose - tra loro inscindibili, «*concorrenti in senso stretto*» e legate da «*reciproci nessi di consequenzialità*», tornerà a vedersi applicato il regime generale *ex* art. 2055 cod. civ.[69]. Quanto affermato dalla Suprema Corte va ritenuto condivisibile almeno sotto due profili. In primo luogo, avendo riguardo alla *ratio* fondante il ricorso alla responsabilità solidale nella materia in esame, da individuarsi precipuamente nella tutela della comunità lesa in conseguenza dell'illecito ambientale, nonché nell'attuazione della copertura costituzionale per il pacifico diritto inviolabile all'ambiente salubre desumibile dagli artt. 9 e 32 Cost.[70]. In secondo luogo, alla luce della rilevante novità data dall'adozione, con le modifiche apportate nel 2013, di un sistema più che mai improntato a tecniche rimediali di natura riparatoria; sistema da cui scaturiscono in capo ai soggetti danneggianti primariamente obbligazioni di *facere*, di natura indivisibile e difficilmente conciliabili con l'attuazione parziaria

---

[59] Così era previsto dall'art. 18, comma 7º, l. n. 349/1986, il quale recitava che «nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale». Riconosce la deroga all'art. 2055 cod. civ., tra gli altri, Bigliazzi Geri, *op. cit.*, 686-687; parla espressamente di parziarietà Franzoni, *op. cit.*, 1029.

[60] È questa l'opinione di Id., *op. cit.*, 1030, secondo cui inoltre «poiché l'ammontare del risarcimento non è dato necessariamente dal valore corrispondente alla perdita subita, dunque la solidarietà non potrebbe svolgere la funzione di garanzia propria dell'articolo in esame».

[61] V. Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, I, 275.

[62] Il regime di responsabilità parziaria è stato introdotto all'art. 311, comma 3º, dall'art. 5-*bis* d. l. 25.9.2009, n. 135, sì da sostituire l'originale impostazione basata sul ricorso alla responsabilità solidale.

[63] Art. 303, comma 1º, lett. *h*), TUA. Tale disposizione richiama il *Considerando* n. 13 alla dir. n. 35/04 CE, secondo il quale la responsabilità civile non sarebbe uno strumento adatto per siffatta tipologia di lesioni.

[64] A tal riguardo, Prati, *Pluralità di inquinatori e responsabilità da danno ambientale dopo le modifiche al T.U. Ambientale e la pronuncia della Corte di Giustizia Europea 378/2010/C*, in *www.lexambiente.com*, denota che «il richiamo alla responsabilità personale appare incompatibile con l'adozione di un sistema di responsabilità oggettiva».

[65] Si ha infatti: responsabilità oggettiva per chi svolge attività professionali *ex* All. 5 alla parte sesta (art. 311, comma 2º, primo periodo), per i soli operatori, con riferimento ai costi delle misure di prevenzione e riparazione ambientale sostenuti dallo Stato (art. 308), nonché per titolari di interessi nel fatto dannoso, o che comunque ne abbiano «obiettivamente tratto vantaggio economico» (art. 313, comma 3º); responsabilità a titolo di dolo o colpa per tutti gli altri soggetti (art. 311, comma 2º, secondo periodo).

[66] Corte Giust. UE, 9.3.2010, causa C-378/08, cit. In dottrina v. Taddei, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in *Amb. e svil.*, 2010, 439.

[67] Così sostiene Orlandi, *Concorso nel danno ambientale e teoria dell'equivalenza*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di Nicotra e Salanitro, Giappichelli, 2010, 162.

[68] V. Gnani, *La responsabilità solidale*, nel *Commentario Schlesinger*, Giuffrè, 2005, *sub* art. 2055, 11 s.

[69] Cass., 6.5.2015, nn. 9012-9013, punto 6.3.

[70] Diritto riconosciuto da Cass., sez. un., 6.10.1979, n. 5172 e da Corte cost., 30.12.1987, n. 641, cit.

della rispondenza al lume degli artt. 1314 e 1317 cod. civ.[71].

8. La direttiva n. 35/2004 CE nel resto d'Europa: cenni comparatistici.

Con le ultime modifiche alla parte sesta TUA, l'ordinamento italiano sembra essersi finalmente munito di una disciplina coerente con le previsioni sovranazionali. Non appare dunque un mero esercizio di stile effettuare una rapida panoramica su quello che è stato l'approccio adottato dagli altri Stati membri dell'Unione Europea in sede di recepimento della dir. n. 35/04 CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale[72], con specifico riferimento alla scelta circa il regime di responsabilità e le forme del risarcimento.

Sotto il primo profilo, si denota come la totalità degli ordinamenti abbia aderito all'impostazione "a doppio binario" - responsabilità oggettiva per gli operatori professionali svolgenti attività *ex* All. III alla direttiva e responsabilità soggettiva per tutte le altre - salvo optare in taluni casi per soluzioni maggiormente stringenti[73], estendendo l'ambito di applicazione del regime di *strict liability*[74]. Opzioni di natura intermedia si trovano in Svezia, ove si sono poste eccezioni in caso di danno alla biodiversità causato da talune categorie di soggetti, e in Spagna, ove l'estensione, identica dal punto di vista soggettivo e oggettivo, ha riguardato soltanto le misure di prevenzione[75]. Altrettanto rari sono i casi in cui è stato ampliato - peraltro a diversi livelli - il novero dei responsabili ai proprietari o effettivi utilizzatori dei terreni in cui si verifichi un danno ambientale[76]. In alcune legislazioni, infine, la nozione stessa di "operatore" *ex* art. 2, § 6, dir. n. 35/04 CE è stata estesa fino a ricomprendere in via generale qualsiasi soggetto che venga a contatto con l'ambiente, a prescindere dallo svolgimento di un'attività professionale[77].

Sotto il secondo profilo, significativo è il dato che solo in due ordinamenti (Spagna e Lituania) si sia optato per meccanismi di tutela monetaria, peraltro tutti subordinati all'impossibile preventivo esperimento delle misure riparatorie; particolare è infine la soluzione adottata in Estonia, ove la disciplina speciale in materia di sanzioni pecuniarie ambientali esonera il responsabile dal pagamento di somme qualora egli abbia già provveduto alla riparazione ai sensi di quella sul danno ambientale di recepimento, ovvero ne prevede il rimborso in caso di recupero soltanto parziale; i risarcimenti monetari, ad ogni modo, vengono sempre quantificati con riferimento ai costi necessari per l'esperimento delle misure riparatorie[78].

Dai dati raccolti si può dunque osservare come la parte sesta TUA, nonostante i plurimi tentativi di modifica antecedenti all'ultima risolutoria riforma, rappresentasse una realtà isolata, nella misura in cui delineava un criterio soggettivo generale di responsabilità e accordava prevalenza alla tutela risarcitoria per equivalente pecuniario.

9. Verso un'*alternative dispute resolution* ambientale nel nostro ordinamento?

Ponendo infine uno sguardo al futuribile, va segnalata la recentissima introduzione - con il Collegato ambientale alla Legge di stabilità 2016[79] - dell'art 306-*bis* TUA, il quale prevede un nuovo meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nei Siti di Interesse Nazionale (SIN), destinato a sostituire le transazioni ambientali "globali" di cui all'art. 2 l. 27.2.2009, n. 13[80]. Tali accordi, per buona parte so-

---

[71] Sul punto v. su tutti Busnelli, *L'obbligazione soggettivamente complessa. Profili sistematici*, Giuffrè, 1974, 85-86.

[72] L'analisi fa riferimento a un documento di studio commissionato dall'Unione Europea e ad opera di Fogleman, *Study on Analysis of integrating the ELD into 11 national legal frameworks - Final Report*, 2013, disponibile all'indirizzo *http://ec.europa.eu/environment*.

[73] Tale facoltà è concessa a livello europeo tanto dall'art. 193 TFUE, quanto dall'art. 16 della stessa dir. n. 35/04 CE, il quale espressamente «non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili».

[74] In Polonia, l'art. 3 l. 13.4.2007 ha incluso nella lista di attività elencate nell'All. III tutte quelle suscettibili di immettere gas o polveri nell'atmosfera; Francia e Lettonia hanno fatto lo stesso, con riguardo a quelle di trasporto petrolifero mediante condutture. Altri paesi ancora hanno deciso di estendere la responsabilità obiettiva direttamente alle attività non comprese nell'All. III, talvolta solo in relazione al danno arrecato alla biodiversità (Grecia), talaltra con riguardo a tutte le categorie di danno ambientale (v. la l. n. I-223 del 21.1.1992, come modificata dalle l. n. IX-147 del 24.3.2005 e XI-858 del 28.5.2010 in Lituania e la l. XXIX del 2007 in Ungheria).

[75] Tali categorie, indicate espressamente dalla legislazione svedese (SFS 2007/660) sono: gli allevatori, le guardie forestali, i pescatori, gli allevatori di renne e gli operatori stradali. L'estensione della responsabilità oggettiva in Spagna è prevista dall'art. 3 *Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental*.

[76] In Ungheria e Regno Unito tali soggetti sono presunti responsabili fino alla prova circa la loro estraneità all'evento dannoso; in Polonia (art. 12 l. 13.4.2007), e in Svezia (SFS 2007/660), invece, essi sono chiamati a rispondere in solido con gli operatori danneggianti anche nel caso in cui essi siano meramente a conoscenza dell'attività dannosa altrui, o comunque ne abbiano consentito lo svolgimento.

[77] Questa la nozione seguita in Ungheria, Polonia, Slovenia (l. 7.7.2008, n. 70), Svezia ed Estonia.

[78] V. la l. 17.12.2005, modificata dalla disciplina di recepimento di cui alla Risoluzione del Presidente della Repubblica n. 203 del 28.11.2007.

[79] Art. 31 l. 28.12.2015, n. 221, rubricato «Determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale», in G.U. n. 13 del 18.1.2016, entrato in vigore il 2.2.2016.

[80] La norma fa salvi tutti i procedimenti transattivi rispetto ai quali sia già pervenuto agli Enti Locali lo schema di contratto ai sensi dell'art. 2, comma 1º, l. 27.2009, n. 13. Sulle transazioni "globali" v. su tutti Scardina, *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 203 ss.

vrapponibili a quelli precedenti quanto all'iter procedimentale amministrativo[81], presentano tuttavia due forti caratteri di novità sotto il profilo sostanziale. Essi infatti: si applicano indistintamente alle «procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale» avviate tanto ai sensi del TUA, quanto delle legislazioni previgenti[82]; devono individuare necessariamente «gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa» ovvero, laddove le misure riparatorie non siano determinabili attraverso metodi di equivalenza fra risorse o servizi naturali, la «liquidazione del danno mediante una valutazione economica»[83]. Di rilievo è infine la previsione secondo la quale, nel caso di concorso fra plurimi soggetti responsabili, la proposta transattiva possa essere formulata anche da alcuni soltanto di essi, salvo il diritto di regresso nei confronti dei restanti autori del danno[84].

Orbene, al di là dei persistenti rilievi critici circa la natura anfibia di questi strumenti[85] e la loro dubbia ammissibilità per indisponibilità del diritto *ex* art. 1966 cod. civ.[86], meritevoli di ben più ampia trattazione, preme sottolineare come la soluzione adottata dal legislatore consente da una parte di evitare la sostituzione in danno dello Stato nei confronti del soggetto responsabile che non ottemperi agli obblighi ripristinatori, dall'altra di addivenire in tempi più celeri e con maggiori garanzie - anche finanziarie - al recupero dell'ecosistema compromesso. E chissà che questo non possa rappresentare solo il punto di partenza verso l'istituzionalizzazione di un vero e proprio *ADR* ambientale, gestito da un organismo *ad hoc* sotto l'egida della neo-costituita Direzione per il danno ambientale presso il MATTM[87]. Una scelta che si porrebbe peraltro in continuità rispetto alla tendenza già manifestatasi in materia condominiale[88] e di rapporti contrattuali fra consumatori e professionisti, ove è stata da poco introdotta una procedura - esperibile anche in via telematica - di composizione delle liti sia nazionali sia transfrontaliere, salvo comunque il diritto in capo al consumatore stesso di adire all'autorità giudiziaria competente[89].

---

[81] L'art. 306-*bis* TUA, in assonanza con l'art. 2 l. n. 13/2009, prevede che la proposta transattiva formulata dal soggetto danneggiante passi al vaglio di una conferenza di servizi decisoria (convocata dal MATTM), la cui deliberazione, accettata dall'interessato, funge da base per uno schema di transazione, poi adottata mediante decreto del Ministro. L'adozione del decreto è a sua volta subordinata all'acquisizione del parere dell'Avvocatura generale dello Stato e al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti.

[82] La norma menziona espressamente infatti sia l'art. 18 l. n. 349/1986 sul danno ambientale sia l'art. 17 d. legis. 5.2.1997, n. 22 sulla bonifica dei siti inquinati.

[83] Art. 306-*bis*, comma 2º, lett. *a*), *c*) e *g*), TUA.

[84] Art. 306-*bis*, comma 2º, lett. *f*), TUA.

[85] Come sottolinea Antonioli, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni "globali" e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, 2012, 756, lo strumento in esame costituisce un atto di autonomia privata soggiacente a un regime differenziato e il cui contenuto equivale a quello di un accordo pubblicistico.

[86] Depongono in tal senso Scardina, *op. cit.*, 206 e Antonioli, *op. cit.*, 752. Tale ricostruzione è stata negata da Cons. Stato, par. 18.5.2001, n. 426, in *Foro it.*, 2003, III, 633 ss., con nota di Giracca, secondo cui l'oggetto della transazione non è rappresentato dal bene-ambiente, bensì dalla «riparazione monetaria conseguente ad una sua menomazione».

[87] L'organo, denominato "Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali", è stata istituita dal nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, approvato con il d.p.c.m. n. 142/2014. Sul punto v. Benedetti, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte*, in *Amb. e svil.*, 2016, 111.

[88] Sul punto v. la l. 11.12.2012, n. 220, che ha introdotto l'art. 74-*bis* disp. att. cod. civ., che regolamenta le procedure di mediazione in materia di condominio.

[89] Il riferimento è al d. legis. 6.8.2015, n. 130, di recepimento della dir. n. 11/2013 UE, il quale ha inserito al codice del consumo (d. legis. 6.9.2005, n. 206) il Titolo II-*bis*, rubricato "Risoluzione extragiudiziale delle controversie" (artt. 141-141-*decies*). Nello specifico, la procedura *ADR* si applica a ogni controversia relativa ad obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi.