



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi
Quaderno 1-2021

**La responsabilità per danno ambientale:
interventi preventivi e best practices**

Raffaella Procaccini

Marzo 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano.

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Quaderno 1-2021, marzo 2021.

Autore: Raffaella Procaccini.

La responsabilità per danno ambientale: interventi preventivi e best practices.

INDICE

| | |
|--|----|
| Abstract | 3 |
| 1. La definizione del concetto di ambiente alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale | 4 |
| 2. Il concetto di danno ambientale alla luce dell'evoluzione normativa nazionale: dalla Legge 349/1896 al Decreto Legislativo 152/2006 | 10 |
| 3. La responsabilità per danno ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006 | 17 |
| 4. Il risarcimento del danno ambientale alla luce dei principi di prevenzione e precauzione | 19 |
| 4.1. Il principio di precauzione | 19 |
| 4.2. Il principio di prevenzione | 22 |
| 4.3. Il risarcimento del danno ambientale e i relativi criteri di determinazione | 23 |
| 4.4. Una particolare forma di tutela: la bonifica | 27 |
| 5. La responsabilità da danno ambientale in materia di rifiuti sanitari | 31 |
| 6. Segue. Il sistema sanzionatorio | 33 |
| Conclusioni | 36 |
| Bibliografia | 36 |

Abstract

Il contributo affronta un tema che nell'ordinamento penalistico viene definito quale bene giuridico collettivo in quanto la lesione del suddetto oggetto determina pregiudizi sia alle persone quali singoli (salute) sia a livello collettivo, andando ad incidere sull'intero territorio (si pensi alla lesione dell'ambiente in relazione alla consumazione delle fattispecie di reato di abusi edilizi).

Dopo una necessaria panoramica in astratto in ordine alla illustrazione della normativa a tutela del bene ambiente, si valorizza l'utilità dell'intervento preventivo della norma penale e della gestione del rischio in ottica di una diffusione dell'etica d'impresa.

Si conclude con l'illustrazione di recenti orientamenti giurisprudenziali al fine di tentare di pensare ad alcune soluzioni dinanzi ad eventuali vuoti normativi.

*Raffaella Procaccini
Avvocato e Consigliere di Amministrazione
della Fondazione Romagnosi*

La responsabilità per danno ambientale: interventi preventivi e best practices

di Raffaella Procaccini

1. La definizione del concetto di ambiente alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

La necessità di affrontare la tematica connessa alla non facile definizione dell'*ambiente* appare imprescindibile, al fine di potere identificare, in concreto, l'oggetto della lesione.

Da un punto di vista semantico, si può considerare l'*ambiente* come il complesso di risorse naturali ed umane singolarmente considerate ovvero poste in diretta e/o indiretta interrelazione ed interazione tra loro.

Ciò posto, in ordine al significato da attribuire, sul piano giuridico, al termine "*ambiente*" secondo l'elaborazione sviluppata in Italia negli anni '70 da un'autorevole dottrina¹, non può che muoversi dal rapporto uomo-ambiente che è un rapporto di mutua aggressione. In altre parole, quando l'ambiente viene aggredito (es. mediante un carico di inquinanti) esso restituisce l'aggressione e il risultato è uno sbilanciamento del rapporto verso una condizione ancor più pericolosa per l'uomo stesso.

Un fondamentale contributo dottrinale è stato offerto in ordine all'individuazione anche nel "paesaggio" di una delle componenti delle risorse che riguardano direttamente l'uomo, in tal modo anticipandosi alcune norme come ad es. la legge Galasso.

La dottrina più risalente² cominciò a parlare di "*ambiente*" in tre distinti contesti:

¹ Cfr. S.M. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15 ss.

² Ciò premesso, il tentativo della dottrina, volto ad enucleare gli elementi sui quali costruire la teoria giuridica dell'ambiente, può essere così sintetizzato.

Si noti innanzitutto che, al di là di coloro che assumono l'inesistenza di una nozione di ambiente di rilievo giuridico – data la mancata previsione costituzionale di esso come oggetto di tutela e la pluralità di profili da cui la materia è caratterizzata – in dottrina sono individuabili almeno due orientamenti, a seconda che all'ambiente sia riconosciuto o meno rilievo giuridico quale bene autonomo, oggetto di specifica e separata tutela rispetto alle sue singole componenti.

Al primo orientamento si riportano coloro che concepiscono il concetto di ambiente non in termini unitari, bensì in modo frazionato. Tale dottrina trova conferma in quella disciplina positiva, che, soprattutto in origine, aveva

- a) le bellezze paesaggistiche: l'art. 9 della Costituzione italiana contiene di fatto l'unico elemento riferibile all'ambiente in termini di paesaggio, mentre le tutele del paesaggio si erano già sviluppate a partire dagli anni '30;
- b) la salute umana: l'art. 32 della Costituzione prevede principi a tutela della salute dell'uomo;
- c) il territorio.

In particolare, un orientamento dottrinale ha individuato un diritto soggettivo pubblico all'integrità del territorio, ovvero una forma di tutela, indiretta, della salute nonché di tutela dell'interesse della collettività alla fruizione dell'ambiente.³ Altri indirizzi dottrinali, invece, hanno ritenuto inaccettabile, per la sua indeterminatezza, considerare il termine *ambiente* come *bene giuridico unitario*, opponendosi l'esistenza di tanti e diversi beni ambientali tutelati, a seconda della diversità degli interessi collettivi, dall'ordinamento.⁴

In ogni caso le singole *res* che compongono il bene "*ambiente*" sono considerate come tra loro strettamente collegate, ritenendosi, pertanto, «logicamente corretto parlare di essi (i singoli beni) come di un bene economico unitario: il bene ambiente»⁵.

Ciò premesso, è la giurisprudenza ad avere certamente rinvenuto le maggiori difficoltà della definizione del concetto nell'assenza, al momento della nascita della Costituzione della Repubblica (1948), di una definizione di "ambiente"; vuoto normativo, questo, protrattosi nel tempo⁶.

affrontato le questioni ambientali in maniera settoriale e frammentata. Tale orientamento, sulla base della legislazione del tempo, tende a distinguere l'ambiente nell'ottica della normativa relativa alla tutela del paesaggio, della difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua ed infine della tutela predisposta dalla normativa urbanistica. A. Cioffi, L'ambiente come materia dello stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale, note a margine alla sentenza n. 225/09, in Riv. Giur. Ambientale, 2009, 06, 1970.

Al secondo orientamento si riconduce, invece, la prospettiva di una concezione unitaria del bene ambiente, fondata sul presupposto che l'ambiente debba pur sempre essere inteso come un "diritto dell'uomo, attributo fondamentale della personalità e parallelo dovere di solidarietà sociale" Cfr. A. Postiglione, Ambiente: suo significato giuridico unitario, in Riv. Trim. di dir. pubbl., 1985, p.35.

³ Cfr. Cocco, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art.18 della legge 8 luglio 1996*, in Riv. Giur. Amb. 1986, 485.

⁴ Cfr. Libertini, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'Ambiente*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 1987, 556: "... a mio avviso, non è possibile parlare di "ambiente" come di un bene giuridico unitario. Infatti, rispetto all'ambiente naturale, sono disparati gli interessi umani presi in considerazione dal diritto e in corrispondenza sono numerose e differenti le posizioni soggettive individuali"

⁵ Cfr. P. Maddalena, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in Riv. Crit. Dir. Priv., 1987, 442.

⁶ Per ciò che attiene al significato giuridico del termine ambiente, occorre precisare che la difficoltà di addivenire a una tale definizione dipende, per un verso, dal fatto che il termine "ambiente" viene mutuato da discipline non giuridiche, con la conseguenza che non esserne data "a priori" una definizione giuridica; per altro verso e soprattutto, dal fatto che, in questa categoria semantica, rientrano beni oggetto di discipline normative differenti, che poco si prestano ad essere ricondotte ad unità. Si noti, infatti, come in campo giuridico con il termine ambiente si faccia riferimento a una serie di elementi che connotano non soltanto la realtà "naturale", ma anche gli ambienti

I primi accenni all'ambiente in Italia sono legati ad una visione estetica e statica del paesaggio, inteso come bellezza naturale percepita dall'esterno; ciò in quanto, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, erano già vigenti due norme, per molti versi ancora attuali: la Legge 1089/1939 sui Beni Culturali e la Legge 1497/1939 sulle Bellezze Naturali.

Dagli anni '70 e '80 si è poi sviluppato un consolidato orientamento giurisprudenziale, che ha interpretato il concetto di "ambiente"⁷ come "*bene che deve essere tutelato in quanto tale*", inteso come valore unitario intrinseco. Ancora, nel codice penale l'art. 734 ha inoltre stabilito che "Chiunque in qualsiasi modo distrugge o altera bellezze naturali è punito ...", risultando evidente il superamento della visione estetica e statica del paesaggio come bellezza naturale percepita dall'esterno, e procedendosi verso un'accezione più ampia del concetto di ambiente, inteso quale bene aventi proprietà emergenti che sono al di sopra delle sue componenti essenziali ed intrinseche (flora, fauna, geologia, ecc.) e che andrebbe inteso nella sua totalità. L'*ambiente* ha finito, quindi, per rappresentare un fenomeno unitario che, alla stregua di un diritto della personalità, costituisce *un diritto fondamentale dell'uomo*.

Da tali considerazioni discende che l'ambiente in senso giuridico tende a configurarsi come un insieme che, pur comprendendo diverse componenti, si distingue ontologicamente da queste e tende ad identificarsi in una realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo costituente come tale, specifico oggetto di tutela da parte *dell'ordinamento*⁸.

Da ciò discende l'unitarietà degli effetti giuridici della nozione di ambiente⁹ e la sua considerazione come "*bene sintesi*", caratterizzato da una

di vita e di lavoro, visti sotto i profili di salubrità e di igiene, così come esclusivamente estetici e culturali o, ancora, urbanistici.

Dalla "trasversalità" dell'interesse ambientale deriva l'interrogativo se l'ambiente abbia o meno un oggetto definito, che sia individuabile separatamente dagli altri (salute, paesaggio, territorio, arte e cultura), e quindi se esso sia suscettibile di formare oggetto di diritti.

Si osservi altresì che la difficoltà di specificazione dei contenuti di tale figura è comprovata anche dalla circostanza che di "ambiente" si parla promiscuamente, in termini di "diritto", "bene", "interesse", "valore", "sistema" ed ora anche, con riferimento al problema delle competenze legislative, come "materia trasversale".

⁷ Cfr. Cass., S.U., 6 ottobre 1979 n. 5172.

⁸ Cfr. Cass. Civ., 9 aprile 1992, n.4362, in Mass. Giust. Civ, secondo cui "...rispetto ad illeciti, la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore ed indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più delle dette singole componenti, secondo un concetto di pregiudizio che, sebbene riconducibile a quello di danno patrimoniale, si caratterizza tuttavia, per una più ampia accezione, dovendosi avere riguardo – per la sua identificazione- non tanto alla mera differenza tra il saldo attivo del danneggiato prima e dopo l'evento lesivo, a determinare in concreto una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre, svincolata ad una concezione aritmetico-contabile" contra Cons. di Stato, 11 aprile 1991, n. 257, in Riv. Giur. Amb, 1992, 130 secondo cui non è configurabile l'esistenza di un "bene-ambiente" come autonoma categoria giuridica, direttamente tutelabile nella sua globalità, bensì una pluralità di beni giuridici distinti (acqua, aria, flora, fauna, ecc.) convenzionalmente ricompresi nel termine e che sono oggetto di tutele giuridiche distinte.

⁹ Cfr., Rodotà, Relazione introduttiva al Convegno sul tema *Il danno ambientale* tenutosi a Benevento nei giorni 2-3 ottobre 1987: "si spiega così la sottolineatura di una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva

relazione di equilibrio tra uomo, fauna, flora (secondo una definizione esplicitata dall'art. 1 della legge federale svizzera sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983).¹⁰

L'approdo ad una conclusione unitaria del concetto di ambiente si coglie, altresì, nella disciplina legislativa in materia di danno ambientale (art. 18 della legge n.349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente e oggi dall'art. 311 del D.Lgs. n.152/06) che, come meglio vedremo, ha permesso di considerare l'ambiente come bene unitario, composto da beni che sono tra loro in una determinata relazione ed in continuo processo di evoluzione.

Quanto osservato si ritiene che suffraghi l'opinione di chi considera la tutela rivolta, non già ai beni cui le leggi di settore fanno espressamente riferimento, bensì al "sovrapposto" bene ambiente, che subisce lesione significativa ogniqualvolta vi sia aggressione di un bene sottostante.¹¹

Orbene, tutto ciò premesso, è quindi necessario osservare che la questione della rilevanza giuridica dell'ambiente e delle connesse esigenze di tutela ha avuto negli ultimi anni, specialmente per iniziativa della Corte costituzionale¹², un chiarimento notevole soprattutto in termini concettuali.

Di fronte a un quadro normativo alquanto insicuro (per la mancanza di appigli diretti in Costituzione e, di contro, per la presenza di una legislazione disorganica, pletorica e prevalentemente di carattere emergenziale¹³), la Corte costituzionale ha svolto, infatti, una intensa attività di interpretazione del dato positivo e di creazione in via "pretoria" ¹⁴ di autentici modelli di riferimento normativo.

La Consulta, partendo dal concetto di "bene immateriale unitario", ha definitivamente riconosciuto la natura di *valore costituzionale* all'ambiente: abbandonando l'ottica riduttiva della ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazione giuridica soggettiva, ha ancorato la pluralità degli interessi afferenti al bene ambiente al tessuto dei valori che contraddistinguono il patto costituzionale. In questo ambito, il valore ambiente, al pari degli altri valori che godono dello stesso rango costituzionale,

dell'insieme delle risorse naturali e culturali, bisognose in qualche misura di un governo comune, espresso da leggi nazionali".

¹⁰ Aderisce a questa definizione Barbiera, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno in Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile* a cura di Perlingeri, Napoli, 1991, 109

¹¹ Cfr. Mattini Chiari, in *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990.

¹² Cfr. D. Borgonovo, *Corte Costituzionale ed ambiente*, RGA, 1990.

¹³ Cfr. B. Caravita, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, PD, 1987.

¹⁴ Cfr. A. Baldassarre, *Profili costituzionali- Razionalizzazione della normativa in materia ambientale* a cura dell'Istituto per l'ambiente, Milano, 1994.

rappresenta uno dei canoni alla cui stregua orientare ogni manifestazione della legalità.

E tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale non sempre univoco è stato il modo di definire gli interessi ambientali¹⁵: in talune pronunce si parla di “beni rilevanti costituzionalmente”¹⁶; raramente la Corte si è riferita all’ambiente con il termine di “interesse fondamentale”¹⁷; nettamente prevalente, infine, è il ricorso al concetto di “valore costituzionale” ovvero di “valore costituzionalmente garantito e protetto”¹⁸. In altre occasioni la Corte costituzionale ha precisato che l’ambiente “in una corretta e moderna concezione”, costituisce un valore costituzionale dal contenuto “integrale”¹⁹, nel senso che in esso sono sommati una pluralità di valori non limitabili solo agli aspetti estetico-culturali, sanitari ed ecologici della tutela, ma comprensivi pure di esigenze e di istanze partecipative, la cui realizzazione implica l’attivazione di tutti i soggetti pubblici, in virtù del principio della “leale collaborazione”²⁰, ma pure dei membri della collettività statale, dei quali non può essere trascurato il positivo contributo per una efficace tutela dei beni ambientali²¹.

Alla luce di tale giurisprudenza si desume che il concetto giuridico di ambiente non può essere inteso soltanto come “oggetto” di un diritto soggettivo ovvero di un dovere di protezione da parte dello Stato.

In ordine al primo aspetto, la formula “diritto all’ambiente” va intesa non già nel senso tecnico dell’esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all’ambiente, bensì come *formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili*: non esiste dunque un “diritto all’ambiente”, azionabile da un soggetto individuale o collettivo davanti ad un giudice, ma tante situazioni soggettive (di volta in volta coincidenti con il diritto alla salute, il diritto alla salubrità dell’ambiente, il diritto alle informazioni ambientali, il diritto all’associazionismo ambientale etc.), che si pongono nei confronti dell’ambiente come valore in rapporto di mezzi al fine.

Sotto il secondo profilo, il dovere di protezione dell’ambiente coinvolge non solo lo Stato apparato, ma pure la sovranità statale sia nelle sue

¹⁵ Cfr. M. Cecchetti, *Rilevanza costituzionale dell’ambiente e argomentazioni della Corte*, RGA, 1994.

¹⁶ Cfr. C. Cost. ord. n. 183 del 1983, GCOST, 1983, 977.

¹⁷ Cfr. C. Cost. sent. n. 194 del 1993, GCOST, 1993, 1320.

¹⁸ Cfr. C. Cost. sent. n. 167 del 1987, GCOST, 1987, 1212.

¹⁹ Cfr. A. Morrone, *La Corte Costituzionale e la cooperazione nella fattispecie dell’intesa, analisi critica di un modello contraddittorio*, RGA, 1996.

²⁰ Cfr. C. Cost. sent. n. 302 del 1994, GCOST, 1994, 2590.

²¹ Cfr. C. Cost. sent. n. 356 del 1994, GCOST, 1994, 874.

articolazioni territoriali interne (Regioni, Comunità autonome, minori enti locali) che nella sua proiezione sovranazionale (le comunità internazionali), oltretutto i singoli consociati, singolarmente e nelle formazioni sociali in cui si esprime la persona umana.

Recentemente, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale ha confermato la sua posizione sull'ambiente come valore costituzionale: secondo la Corte, infatti, non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenze.

In particolare, dalla giurisprudenza della Corte, antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia inteso eliminare le preesistenze pluralità di titoli di legittimazioni per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dalla Stato.

Da ultimo la giurisprudenza costituzionale²² afferma che l' "ambiente" è materia a sé, non trasversale dello Stato.

Secondo la Corte, la materia è determinata dal fine e dall'oggetto precisamente, la materia è determinata dal fine costituzionale della

²² Cfr. Corte Cost., sentenza 22 luglio 2009, n. 225.

“conservazione” e poi dal suo sostrato naturale: ha per oggetto specifico il “bene materiale”, la biosfera comprensiva degli interessi vitali degli individui, intesi come persone e come cittadini.

Secondo tale impostazione l’ambiente si identifica per mezzo di due elementi: il fattore normativo e quello materiale.

Il fattore normativo si desume dalla previsione dell’art. 117 lett. s) cost. ed è il fine: la materia si identifica con il fine di conservazione affidato allo Stato.

Questo permette di identificare i singoli “oggetti” delle discipline legislative che diventano attribuibili allo Stato rispetto al fine normativo: il fine che la disciplina statale deve avere è il fine costituzionale della “conservazione” del bene.

L’elemento materiale si identifica grazie al suo stesso sostrato naturale: l’ambiente è un “bene materiale” comprensivo di tutti gli interessi degli individui.

Si delinea una nozione di ambiente come interesse costituzionale, pubblico, primario per lo Stato e, al contempo, come interesse individuale, quest’ultimo come un interesse legittimo a base civica e personale che, tuttavia, gode di una tutela sostanziale, garantita costituzionalmente. Da ciò deriva un suo preciso riflesso soggettivo: quell’interesse è garantito a tutti, come persone e come cittadini.

La tutela di questo interesse ha fonte nella Costituzione stessa derivando dagli artt. 2, 9 e 117 lett. s) della Costituzione e dalla legislazione speciale.

In sintesi, la Costituzione e le norme codicistiche proteggono un interesse ambientale alla conservazione e, soprattutto, permettono che quell’interesse sia personificabile rispetto allo Stato e rispetto all’individuo.²³

2. Il concetto di danno ambientale alla luce dell’evoluzione normativa nazionale: dalla Legge 349/1896 al Decreto Legislativo 152/2006.

La elaborata evoluzione e genesi del concetto di *danno ambientale* (prima di giungere alla definizione positiva di cui all’ art. 18 della legge 349/86 e art. 311 del D.lvo n. 152/06) non può che muovere, come detto, dalla definizione

²³ Cfr. A. Cioffi, *L’ambiente come materia dello stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale*, note a margine alla sentenza n. 225/09, in *Riv. Giur. Ambientale*, 2009, 06, 1970.

stessa del bene *ambiente* come sopra già delineata quale bene da tutelare e la cui lesione, per l'appunto, determina il *danno* da risarcire.

Vi è un primo orientamento che non vede il concetto in termini unitari. Al secondo orientamento fa riferimento l'ipotesi, invece, formulata già prima dell'entrata in vigore della legge 349/86, di una concezione unitaria del bene ambiente, attraverso l'affermazione di un "*diritto dell'uomo, attributo fondamentale della personalità e parallelo dovere di solidarietà sociale*"²⁴. Ad entrambi gli orientamenti comunque si riconnette la prima elaborazione del concetto di *danno all'ambiente*, sia esso inteso in senso unitario, dunque come lesione di un bene unico, sia esso connesso alla lesione di una delle sue componenti.

Il concetto di danno ambientale, nel quadro dell'effettività del principio *chi inquina paga*, compare nel nostro ordinamento giuridico prima ancora della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente ad opera del giudice contabile.

Infatti, il *danno ambientale* era stato ricondotto dal giudice contabile, fin dagli anni 70, alla nozione di *danno erariale*, con conseguente competenza esclusiva decisoria della Corte dei Conti, investita di fattispecie di pregiudizio ambientale prodotte dai dipendenti delle amministrazioni i cui costi ricadevano sui bilanci pubblici.²⁵

In tale circostanza si poneva in evidenza come il pregiudizio non fosse a carico di uno o pochi soggetti privati, ma della stessa collettività, che, prima subiva gli effetti rovinosi, e poi, attraverso i pubblici bilanci alimentati dal prelievo fiscale, partecipava agli oneri economici del ripristino.

Ciò segnava la prima comparizione nel nostro ordinamento del concetto di *danno ambientale*, inteso come *danno* provocato da un singolo ad un bene di fruizione collettiva ed i cui costi di ripristino gravano sulla quella stessa collettività che ne risultava lesa.

Tutto ciò caratterizza una fase ancora embrionale dello sviluppo del concetto di *danno ambientale*, la cui "essenza" non viene avvertita in termini concreti (e di tutela "effettiva" anche sotto il profilo di danno sociale) e, soprattutto, non riesce a non collegarsi ad una lesione di una "cosa pubblica" nell'ambito di un rapporto esclusivamente pubblicistico.

Seppur, già, essa tenta di ricollegare in termini più effettivi la causazione del danno come lesione del bene ambiente ad un soggetto specificato, che possa ricondursi al principio *chi inquina paga*, principio non ancora a

²⁴ Cfr. A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. di dir. pubb.*, 1985, p.35

²⁵ Cfr. Corte dei Conti, II sezione, 30.04.85, *Riv. Corte dei Conti*, 1985, p.126.

quell'epoca fatto proprio dalla normativa italiana, ma già enucleato a livello comunitario.

Al riguardo, appare fondamentale l'orientamento della Corte costituzionale, emerso a seguito della pronuncia del 28 maggio 1987, e di quella del 30 dicembre dello stesso anno²⁶.

Tale orientamento tende ad affermare una concezione unitaria del bene ambientale e della sua lesione (e dunque del danno che ad esso può essere cagionato), inclusiva di tutte le risorse naturali e culturali, e che comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva della persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.

Tutto ciò viene rafforzato dalla considerazione dell'ambiente come bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di tutela e di cura, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità, e dell'ambiente come bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.

In tema di danno ambientale il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

Il concetto giuridico di ambiente così delineato conduce ad evidenziare come l'aggressione di esso, attuata mediante la lesione di uno qualsiasi degli elementi che concorrono alla sua formazione, abbia un rilievo autonomo rispetto a quella concernente i suoi aggregati, così come del tutto indipendente appare l'area di incidenza del danno cagionato da tale lesione, il quale presenta connotazioni proprie e distinte rispetto alla alterazione provocata dal fatto illecito inerente a ciascuno dei suoi componenti.

Si tratta, in particolare, di un pregiudizio che, pur riconducendosi al concetto di danno patrimoniale, postula un'accezione più ampia di questo, dovendosi avere riguardo, non tanto alla mera differenza tra il saldo attivo del danneggiato prima/dopo l'evento lesivo, quanto alla sua idoneità a determinare in concreto, secondo una valutazione sociale tipica, una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre secondo una prospettiva, per la quale il danno di cui si tratta, pur

²⁶ Si fa riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 210/1987 e n. 641/1987, rispettivamente in *Foro it.*, 1988, I, p. 333 e p. 641.

presentando indubbiamente la nota della patrimonialità, è svincolato da una concezione aritmetico contabile.

In altri termini, la protezione dell'ambiente non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini secondo i valori largamente sentiti: è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui essa assurge a valore primario ed assoluto²⁷.

In conclusione, l'orientamento della Corte costituzionale, accedendo alla definizione del bene ambiente nel modo sopra riportato, conferisce al danno ambientale una rilevanza patrimoniale indiretta, nel senso che la tendenziale scarsità delle risorse ambientali-naturali implica una disciplina che eviti gli sprechi e i danni, così determinandosi una economicità ed un valore di scambio del bene

Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta ad essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo. Consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui la gestione del bene in senso economico, col fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali, cosicché l'impatto ambientale possa essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e, quindi, al danno ambientale un valore patrimoniale.

Il superamento della considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge a séguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato, porta a considerare la legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato e agli enti minori, come fondata sul fatto che tali soggetti hanno affrontato spese nel riparare il danno, o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica, nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo.

Lo schema di azione adottato, riconducibile al paradigma dell'art. 2043, conduce ad identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non

²⁷ Cfr. anche Tribunale di Venezia, Sezione Penale, 27 novembre 2002 n. 1286.

sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori.

Sulla scorta degli insegnamenti della Corte Costituzionale, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ritenuto il contenuto stesso del danno ambientale come coincidente con la nozione non di danno “patito” bensì di danno “provocato” ed il danno ingiusto da risarcire come atteggiandosi in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell’interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti.

In tale contesto si inserisce la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente n.349/86 che, con l’art. 18, dà attuazione al principio comunitario (sopra richiamato) *chi inquina paga*, secondo il quale i costi dell’inquinamento devono essere sopportati dal responsabile attraverso l’introduzione, quale forma particolare di tutela, dell’obbligo di risarcire il danno cagionato all’ambiente a seguito di una qualsiasi attività compiuta in violazione del dispositivo di legge:

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.

Con tale norma, si introduce, così, nel nostro ordinamento il concetto di danno ambientale, finora definito solamente dallo *jus praetorio*, e si consacra un’ipotesi di condotta che, al verificarsi di determinati presupposti, può determinare in capo al soggetto agente una responsabilità per lesione del bene ambiente.

Si configura in tal modo, come si avrà modo di evidenziare più avanti, una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno “ingiusto” all’ambiente dove l’*ingiustizia* si individua nella violazione della disposizione di legge.

Sebbene l’art. 18 comma 1 della L. 349/1986 non sia più in vigore, in quanto la responsabilità da danno ambientale è oggi disciplinata dal Codice dell’ambiente e, in particolare, dall’art. 311 comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006, così come modificato dal D.L. 135/2009 conv. in L.166/2009, si reputa opportuno trarre dalle caratteristiche di tale pur superata normativa gli elementi che rendono comprensibile l’evoluzione della disciplina nell’arco di un ventennio, in relazione ad una materia alquanto delicata, oggetto di

particolare attenzione sia da parte della legislazione comunitaria, che ne ha ispirato la disciplina, sia da parte dell'opinione pubblica ogni giorno più sensibile alle tematiche ambientali a causa delle dirette ed immediate influenze delle stesse sulla qualità della vita.

L'art. 18 avrebbe rappresentato, secondo parte della dottrina, una "snaturalizzazione" dell'art. 2043 c.c., in quanto privo di quell'elasticità che contraddistingue quest'ultima norma e la rende capace di comprendere al proprio interno i fatti più disparati.²⁸

L'art. 18 comma 1 prevedeva che:

qualunque fatto doloso o colposo **in violazioni 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.

La formulazione della norma o, meglio, l'impostazione della stessa consente di ricavarne la sua caratteristica principale, facilmente individuata dalla dottrina, nella "tipicità", in quanto la responsabilità sorgeva in capo al soggetto agente nel momento che si poneva in essere un comportamento doloso o colposo che violava una precisa norma giuridica.

Non era, pertanto, sufficiente che il comportamento fosse lesivo dell'ambiente violando il generico obbligo del *neminem laedere*, ma era necessario che il comportamento determinasse altresì la violazione di una precisa norma di legge e di provvedimento adottato in base a legge.

Secondo tale previsione la responsabilità per illecito ambientale rimaneva inevitabilmente legata al principio di tipicità e tassatività²⁹.

L'impostazione data dal legislatore suscitava perplessità in parte della dottrina che parlò di "snaturalizzazione" dell'art. 2043 c.c., essendo così venuta meno quella naturale tendenza a ricoprire tutte quelle fattispecie non disciplinate da apposita norma speciale, caratterizzante la norma codicistica.³⁰

Infatti, mentre l'art. 2043 c.c. in virtù del principio del *neminem laedere*, era capace di ricomprendere nel proprio ambito la casistica più disparata³¹, assicurando così la tutela dell'ambiente anche in presenza di fatti che, pur

²⁸ E' di questa opinione, U. Natoli, *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 703

²⁹ S. Selvaggi, *Il danno ambientale*, in *Dir. e giurispr.*, 1994, p. 102.

³⁰ Si vedano in tal senso P. Trimarchi, *La responsabilità civile per danni all'ambiente con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingeri, (a cura di) Napoli, 1991, p.194.

³¹ U. Natoli, *Osservazioni sull'art. 18 legge n.349/1986*, vedi nota 79.

provocando danno ecologico ed alterazione dell'habitat naturale, erano privi di copertura normativa specifica, l'art. 18, al contrario, sottraeva alla tutela risarcitoria la tipologia sopra delineata, in quanto, secondo il tenore della norma *de qua*, per essi non si poteva parlare né di lesione, né di comportamento *non iure*³². Sulla base di tale considerazione, non pochi autori hanno evidenziato l'estrema opinabilità dell'art. 18, considerandolo meno incisivo in termini di tutela delle condotte lesive per l'ambiente.³³

Altri autori³⁴, invece, hanno ritenuto la scelta operata con la L.349/1986 come una soluzione quasi obbligata, stante, altrimenti, la sterminata ed indefinita serie di eventi alteratori dell'ambiente che il comportamento umano quotidianamente provoca.

Parte della dottrina³⁵, infine, ha accolto favorevolmente la scelta legislativa, non essendo praticabile una tutela dell'ambiente basata su un divieto totale ed incondizionato, in quanto il problema si sarebbe dovuto affrontare proprio attraverso l'individuazione dei limiti e delle forme in cui ammettere lo scarico nell'ambiente dei residui delle attività umane di produzione e di consumo, tenuto conto che, se la norma sulla responsabilità per danno ambientale si fosse basata sulla clausola generale della "ingiustizia del danno", la determinazione di tali forme e limiti si sarebbe rimessa alle valutazioni decentrate dei singoli giudici, creando un sistema del tutto inadeguato in un campo nel quale si richiedono regole generali dettate da una visione complessiva e pianificatrice.

Si ribadisce la peculiarità del danno ambientale, pur nello schema della responsabilità civile, rilevandosi come esso consista nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente inteso quale insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà immateriale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo, che costituisce come tale specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento³⁶.

Per la valutazione del danno ambientale, dunque, non può farsi ricorso ai parametri utilizzati per i beni patrimoniali in senso stretto, ma deve tenersi

³² S. Selvaggi, cit., pag. 103.

³³ L. Bigliuzzi Geri, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986 n. 349?*, p. 686; M. Comporti, *La responsabilità civile per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, p.270.

³⁴ G. Morbidelli, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/1986*. Considerazioni introduttive, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p.60.

³⁵ Cfr. P. Trimarchi, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, p.194.

³⁶ Cfr. Cassazione Civile, 9 aprile 1992, n. 4362.

conto della natura di bene immateriale dell'ambiente nonché della particolare rilevanza del valore d'uso della collettività che usufruisce e gode di tale bene.

Si è altresì affermato che il danno ambientale presenterebbe una triplice dimensione: *personale* (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); *sociale* (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana: art 2 Cost); *pubblica* (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni sociali e periferiche con specifiche competenze ambientali): di talché, il danno ambientale non consisterebbe solo in una compromissione dell'ambiente, in violazione delle leggi ambientali, ma anche contestualmente in un'offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale.

In questo contesto persone, gruppi, associazioni e anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti, ed agiscono in forza di una autonoma legittimazione.³⁷

In altri termini, secondo la giurisprudenza, lo stesso art. 18 della l. 349/86 non avrebbe, in sostanza, né definito un nuovo diritto né individuato un nuovo bene giuridico meritevole di tutela, ma si sarebbe invece limitato a ripartire la legittimazione attiva tra i vari soggetti preposti alla protezione dell'ambiente, bene già tutelabile, sulla base del solo art.2043 c.c.

3. La responsabilità per danno ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006.

Nell'esame del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) si rileva innanzitutto che in esso sussiste una disciplina analoga a quella prevista dall'art.18 dell' abrogata L.349/1986, che contempla una diversa e più ampia nozione di danno e, quindi, di ambiente come oggetto di tutela: l'ambiente è ancora una volta inteso come bene unitario e distinto dalle sue singole componenti.

Quanto sopra si evince dal testo dell'art. 311, che così recita:

chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività e comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della

³⁷ Cfr. Cassazione Penale, 19 gennaio 1994, n. 439.

precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

Anche la giurisprudenza³⁸ (sulla scia di due pronunce della Corte costituzionale, ossia la sentenza 28 gennaio 1987 e la 30 settembre 1987) aveva riconosciuto l'unitarietà e l'autonomia del bene ambiente, in quanto "*bene immateriale ma giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà*".

Peraltro, l'affermazione dell'unitarietà del bene ambiente collima perfettamente con la sua natura costituzionale, più volte affermata, e sulla quale si è già detto in precedenza. Logica conseguenza della valenza costituzionale del bene ambiente è stata la necessità di apprestare una tutela adeguata ad un bene di tale rango.

Nell'ambito di quanto previsto dall'art. 311, per quanto riguarda i *presupposti* che integrano la fattispecie, vengono in rilievo tutte le regole di condotta che impongono il rispetto di standard di tolleranza o limiti di emissione, o che subordinano a regimi autorizzatori l'esercizio di attività potenzialmente dannose, ovvero vietano determinati comportamenti considerati gravemente lesivi per l'ambiente e come tali integranti ipotesi di reato o di illecito amministrativo.

Infatti, l'art. 311 prevede che la responsabilità insorga a fronte della commissione di un *fatto illecito* o omettendo *attività o comportamenti doverosi* con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche.

Per quanto riguarda l'elemento della colpevolezza, non si può non rilevare che, mentre con **l'art.18** della L.349/1986 il legislatore aveva ancorato la colpa rilevante per la produzione del danno ambientale alla **colpa specifica** per violazione di legge, giacchè la condotta del soggetto agente doveva estrinsecarsi in atti dolosi o colposi commessi "*in violazione di legge o di provvedimento adottati in base a legge che compromettano l'ambiente*", invece nella formulazione **dell'art. 311 comma 2** il profilo della responsabilità viene allargato anche alla **colpa generica**, non ancorata alla sola violazione di una norma o di un provvedimento espressamente posti a protezione dell'ambiente.

Il risultato è che l'illecito viene ora modellato chiaramente sull'art. 2043 c.c., determinando la scomparsa della più volte menzionata "*tipicità*" del danno

³⁸ Cfr. Corte Cass. 25 gennaio 1989, n.440, in *Giust.civ.*, 1989, p. 552.

ambientale così come disciplinato dalla L. 349/1986, in contrapposizione alla riconosciuta “atipicità” dell’illecito aquiliano: di tal guisa, anche il danno ambientale diventa illecito “atipico”, realizzabile quindi con qualsiasi condotta dolosa o colposa.

Tuttavia, se la responsabilità per colpa è la regola generale, il Codice dell’ambiente ha previsto – recependo pedissequamente la direttiva – anche delle ipotesi di responsabilità che comportano una inversione dell’onere della prova circa l’assenza di una condotta dolosa o colposa.

Si tratta, ovviamente, di previsioni che si collocano al di fuori del modello di responsabilità oggettiva, in quanto richiedono sì la presenza di una condotta colposa, ma presunta *iuris tantum*.

Sembra proprio di essere in presenza di un’altra commistione tra criteri diversi di imputazione della responsabilità.

Ai fini della corretta individuazione delle forme di tutela previste in caso di danno ambientale, giova preliminarmente osservare che la materia *de qua* è costruita su due principi fondamentali, atti a prevenire il verificarsi di fatti che possano deturpare l’ambiente: il principio di **precauzione**, previsto dall’articolo 301 (di derivazione comunitaria, in quanto già previsto dall’art. 174 del trattato CE, ora art. 191 del TFUE) e il principio di **prevenzione**, previsto dall’art. 304.

4. Il risarcimento del danno ambientale alla luce dei principi di prevenzione e precauzione.

4.1. Il principio di precauzione.

Al principio comunitario *chi inquina paga* si deve altresì coordinare un altro principio comunitario cristallizzato nell’art.174 delle disposizioni del Trattato (Ora art. 191 del TFUE), a mente del quale

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

L'armonizzazione del principio *chi inquina paga* con il principio di precauzione appare imprescindibile, atteso che, come ha statuito una recente giurisprudenza amministrativa³⁹ bisogna dar atto dell'esistenza nell'ordinamento del principio di precauzione, che è di genesi comunitaria al pari di quello di proporzionalità e che ben torna invocabile ogni volta che, pur a fronte di una carente base normativa e dunque di un possibile ritardo da parte del legislatore nel prendere atto del costante progresso della scienza, sia ragionevolmente ipotizzabile l'esistenza di un rischio non tollerabile.

In tal senso si è evidenziato come l'art. 174 del Trattato CE abbia indicato al comma 1 la protezione della salute umana fra gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, e il principio di precauzione è stato introdotto al suo comma 2, il quale dispone che "La politica della Comunità in materia ambientale ...è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

Da ciò la giurisprudenza⁴⁰ ha desunto come l'obbligo giuridico di assicurare un "elevato livello di tutela ambientale" con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili sia finalizzato ad anticipare la tutela poi da apprestarsi in sede legislativa a decorrere dal momento in cui si profili un danno da riparare, al fine sia della sua prevenzione, ove possibile, sia del suo contenimento in applicazione del richiamato principio di precauzione.

Il fatto che siano in questione rischi per la salute umana non significa che non debba essere con serietà ed attendibilità accertata l'esistenza del paventato danno, ogni volta che, seppure a fronte di una persistente incertezza scientifica, sia ragionevolmente possibile dubitare dell'innocuità di una sostanza.

Il che in linea di principio permetterebbe di non trascurare gli effetti pregiudizievoli indotti di una sostanza, pur nell'incontrovertito difetto di prove scientifiche decisive sulla gravità delle conseguenze nocive⁴¹ (ovvero non inserita nella tabella tra le sostanze nocive).

In definitiva, il principio in parola si caratterizza per tre aspetti fondamentali: a) il suo carattere di principio generale; b) l'impossibilità, in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica, di consentire alle imprese di essere esonerate dall'adottare a loro spese le indispensabili

³⁹ Cfr. TAR Trento, 25 marzo 2010, n. 93.

⁴⁰ Vedi nota n. 72.

⁴¹ cfr. Tribunale I grado CE, 11 settembre 2002, causa T-13/99, Pfizer Animal Health.

misure di cautela; c) la validità del principio di precauzione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato.

Applicando tale principio a fattispecie di danno ambientale, determinate dalla diffusione di una sostanza inquinante non prevista nelle tabelle allegata al D.Lgs. N. 152 del 2006 delle sostanze nocive, non si può escludere che essa non rappresenti *ex se* un elemento che precluda di affermarne la pericolosità.

Ciò chiaramente non determina *ex se* la violazione del principio di proporzionalità,⁴² atteso che il mezzo prescelto dall'Amministrazione per prevenire il potenziale rischio di un pregiudizio e dare comunque corso alla necessaria bonifica, non deve superare la soglia della necessità e dell'idoneità rispetto al fine perseguito, rispetto al quale si deve individuare la misura più mite capace di cogliere il risultato.

Ne consegue che, sul versante della concreta applicazione, l'onere anche economico posto a carico di quanti abbiano inquinato sulla base del principio "polluter pays" trova il proprio necessario temperamento nel citato principio generale di diritto comunitario, che fa vincolante divieto di superare quella che, con linguaggio tratto dalla dottrina tedesca, si denomina "Unzumutbarkeit", e cioè il pur labile confine oltre il quale il necessario recupero divenga inesigibile, quale ingiusta sanzione per il comportamento osservato.

L'aspetto più significativo ed innovativo della giurisprudenza sopra riportata, in parziale contrasto con l'orientamento giurisprudenziale consolidato, è proprio quello secondo cui, sulla base del principio comunitario del "polluter pays" sarebbe precluso alle amministrazioni imporre oneri di bonifica a carico di chi non sia risultato il diretto responsabile del fenomeno di inquinamento.

In altri termini, si è chiarito in modo significativo come, sul versante della concreta applicazione, l'onere economico gravante su coloro che, sulla base del precitato principio, possono considerarsi responsabili di fenomeni di inquinamento - come sostenuto da taluno in dottrina⁴³ - trova il necessario contemperamento nel principio generale di diritto comunitario che vieta di superare il confine oltre il quale il recupero diventa in ogni caso inesigibile.

⁴² cfr. Corte Giustizia CE 5.2.2004, n. 24; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 23.1.2003, n. 260.

⁴³ Cfr. V. Stefuti, in *Diritto all'Ambiente*, Documenti, 2010.

4.2. Il principio di prevenzione.

Il concetto di prevenzione del danno ambientale assume un rilievo preminente posto che esso stabilisce delle misure specifiche anche in caso di **pericolo imminente** di danno ambientale, obbligando l'operatore, ai sensi del comma 1 dell'art. 304 del Testo Unico, a valutare anche la minaccia del verificarsi di un danno ambientale al fine di attuare, entro le prime 24 ore da tale verifica di pericolo ed a spese proprie, tutte le misure di prevenzione necessarie a prevenire il verificarsi dell'evento.

Questo termine temporale così ristretto è indicatore della volontà del legislatore di cercare di prevenire determinati eventi dannosi per l'ambiente, considerando sicuramente la prevenzione una misura meno onerosa da sopportare.

Il comma 2 dell'art. 304 impone altresì all'operatore una informazione preventiva delle misure da adottare, agli Enti locali ed al Prefetto, ritenuto il tramite informativo col Ministro dell'ambiente, affinché questi ponga in essere le attività delegategli dalla norma. La comunicazione effettuata dall'operatore deve

(...) avere ad oggetto gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire (...).

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

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

4.3. Il risarcimento del danno ambientale e i relativi criteri di determinazione.

La legge n. 349/1986, che per prima ha disciplinato la responsabilità per danno ambientale, contemplava due modalità di valutazione e calcolo dell'obbligo risarcitorio: da un lato, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile e, dall'altro, in caso di impossibilità della quantificazione del danno, la determinazione dell'ammontare in via equitativa.

Ebbene, detta disciplina è apparsa sempre più inadeguata rispetto al già citato crescente interesse manifestato dall'Unione Europea in tema di politica ambientale.

Si noti infatti che, nonostante il recepimento, senza dubbio tempestivo, della Direttiva 2004/35 CE – fondata sull'applicazione del principio “chi inquina paga” e orientata alla costituzione di un minimo comune denominatore per le discipline dei singoli Stati Membri – avvenuto con il [D.Lgs. n. 152/2006](#) (Parte VI, artt. 299-318), la versione originaria del Codice dell'Ambiente ha reso evidente come l'occasione di riordino, razionalizzazione ed armonizzazione, presentatasi con la Direttiva, non fosse stata sfruttata al pieno delle sue potenzialità.

Il testo originario del TUA si è rivelato, infatti, ben poco convincente.

È sufficiente considerare, al riguardo, il criterio di imputazione della responsabilità: nonostante la Direttiva facesse riferimento, in termini inequivocabili, ad una responsabilità di tipo oggettivo, l'art. 311, comma 1, prevedeva che la responsabilità per danno ambientale fosse imputata a titolo di colpa; ancora, si pensi agli innumerevoli riferimenti al risarcimento per equivalente patrimoniale (artt. 311, 313 e 314 Codice dell'Ambiente), laddove il legislatore comunitario ne aveva prescritto, invece, l'assoluto divieto.

Ebbene, dinnanzi al difficoltoso recepimento della Direttiva, la Commissione Europea non è, tuttavia, rimasta inerte e ha indirizzato al Governo italiano due procedure d'infrazione, nel 2008 e nel 2012; procedure, quest'ultime, che hanno aperto la via a rilevanti e significative modifiche dello stesso Codice dell'Ambiente.

In particolare, l'art. 5 bis, [L. 20 novembre 2009, n. 166](#), prima, e l'art. 25 della [L. 6 agosto 2013, n. 97](#) (c.d. “legge europea”), poi, sono intervenuti con l'obiettivo di allineare il contenuto del Codice con quello della direttiva comunitaria: perfezionando quanto già disposto con l'intervento di modifica del 2009, è stato stabilito che il danno all'ambiente debba essere risarcito

esclusivamente per il tramite delle misure di riparazione “primarie”, “complementari” o “compensative”.

Al riguardo, si osservi innanzitutto che, in tema di riparazione ed azione risarcitoria (modifica al comma 2 dell’articolo 311), viene chiarito che il ripristino deve essere effettivo e a spese del danneggiante, introducendo, poi, quale alternativa da praticare prima del risarcimento per equivalente, l’adozione di misure di riparazione complementare e compensativa entro un termine congruo (comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni), chiarendo inoltre, che il risarcimento per equivalente patrimoniale rappresenta l’ultima ratio, cui è possibile ricorrere quando l’effettivo ripristino o l’adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell’articolo 2058 c.c. o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti.

La novella legislativa specifica – conformemente alla disciplina comunitaria – che l’obbligazione risarcitoria ha ad oggetto l’effettivo ripristino della situazione precedente il fatto lesivo e, in mancanza, l’adozione delle misure di riparazione complementare e compensativa, nonché, in via residuale, il risarcimento per equivalente patrimoniale.

L’art. 311, comma 2 - ultimo periodo, dispone oggi che:

solo quando l’adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.

Ciò significa che solo quando il responsabile dell’inquinamento abbia omesso o realizzato in modo incompleto o difforme le misure di riparazione alle quali era obbligato, il MATTM può agire per chiedere il pagamento dei “costi” delle attività necessarie a realizzare le misure di riparazione omesse o rimaste incomplete o, ancora, difformi.

Circa i criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell’eccessiva onerosità (modifiche al comma 3 dell’articolo 311), si prevede che il Ministro dell’ambiente provveda alla definizione dei criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell’eccessiva onerosità mediante apposito decreto da emanarsi entro 60 giorni dall’entrata in vigore della presente disposizione.

Viene altresì disposto che la definizione di tali criteri avvenga in conformità al punto 1.2.3 dell'allegato II alla direttiva, avendo quindi riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato, pronunciate in ambito nazionale e comunitario.

Viene inoltre fornita l'indicazione di due parametri generali in tema di ripartizione della responsabilità prevedendo che

nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale" e che il "il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi nei limiti del loro effettivo arricchimento.

Quest'ultima parte della disposizione si riferisce solo alla successione a titolo universale tra le persone fisiche e cioè alle due ipotesi in cui il de cuius sia responsabile dell'evento di danno per averlo causato (ovvero sia socio illimitatamente responsabile della società di persone che ha tale responsabilità); mentre la limitazione non si applica: nel caso di successione comprendente la partecipazione nella società di capitali responsabile del danno (qui infatti resta obbligata la sola società e le c.d. passività ambientali incidono solo sul valore della partecipazione); nel caso di successione di società per effetto di fusione che ai sensi del nuovo art. 2505-bis cc. non determina l'estinzione della società incorporata né crea un nuovo soggetto di diritto ma attua l'unificazione mediante l'integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione, risolvendosi in una vicenda meramente evolutivo-modificativa dello stesso soggetto giuridico, che conserva la propria identità, pur in un nuovo assetto organizzativo.

Ad oggi, la giurisprudenza recente ha consacrato l'applicazione ufficiosa e retroattiva della disciplina dettata dall'art. 311 del Codice dell'Ambiente, così come da ultimo modificato.

Il nuovo Codice dell'Ambiente e le pronunce giurisprudenziali ad esso successive confermano come, ad oggi, l'ordinamento italiano possa dirsi finalmente conforme alla spiccata sensibilità riparatoria (e non più sanzionatoria), affacciatasi per la prima volta nel 2004, con la direttiva comunitaria.

Il "nuovo" art. 311, [**D.Lgs. n. 152/2006**](#), infatti, ha segnato una svolta epocale, in quanto ha reso del tutto inammissibili i risarcimenti pecuniari, che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è stato solito richiedere,

e ha concentrato l'obiettivo dell'azione risarcitoria, in via esclusiva, sulla riparazione effettiva dell'ambiente, quale bene di rilievo costituzionale primario.

Il "nuovo" art. 311 è la sola disciplina applicabile al risarcimento del danno ambientale e ha efficacia retroattiva, mentre le "misure di riparazione" sono le sole modalità di risarcimento del danno ambientale.

La disciplina nazionale è stata definitivamente armonizzata con quella eurounitaria - o comunitaria od europea - con il recepimento organico dei relativi principi, e ha pertanto affermato, a livello di principio di diritto, che ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito "per equivalente pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4 al [D.Lgs. n. 152/2006](#), come modificato dalla Legge Europea 2013.

L'azione di risarcimento per il danno ambientale, quale "lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale", è dunque, ormai, un'azione di reintegrazione in forma specifica, che, come noto, spetta alla potestà esclusiva del MATTM.

Nello specifico, l'art. 311, comma 2, [D.Lgs. n.152/2006](#) - come novellato dall'art. 25 della Legge Europea 2013 - stabilisce che "quando si verifica un danno ambientale" gli operatori che siano responsabili "sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta". Ne discendono due immediati corollari: (1) le misure di riparazione assicurano il risarcimento integrale del danno ambientale e la tutela degli "interessi generali e particolari" facenti capo allo Stato-comunità; e (2) se il danno ambientale va reintegrato solo in forma specifica, non è ammessa la liquidazione di alcuna somma di denaro a titolo di provvisoria, né altra forma surrettizia di risarcimento per equivalente pecuniario.

L'art. 311, comma 3, [D.Lgs. n. 152/2006](#), dispone, inoltre, che i "criteri ed i metodi...per determinare la portata delle misure di riparazione ...trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato".

La nuova normativa, quindi, ha integralmente riscritto i criteri di determinazione e quantificazione del danno ambientale; criteri che si applicano in via retroattiva - con il solo evidente limite dei giudizi già definiti con sentenza passata in giudicato - non solo alle controversie tuttora in corso per la quantificazione del danno ambientale (e quindi promosse prima della Legge Europea 2013), ma anche a quelle controversie, promosse o da

promuovere, riferite a fatti anteriori alla data di applicabilità della stessa Direttiva.

Tale conclusione è il diretto corollario del principio per cui il bene ambientale è bene pubblico primario da sempre tutelato nel nostro ordinamento, mentre ad essersi modificata nel tempo è solo la disciplina che regola la modalità di tutela risarcitoria, ora esclusivamente in forma specifica.

4.4. Una particolare forma di tutela: la bonifica.

La bonifica dei siti contaminati costituisce uno strumento necessario di tutela delle risorse ambientali e della difesa della salute umana, rivestendo un ruolo importante anche ai fini della valorizzazione del territorio.

Al riguardo la Corte costituzionale ha affermato che

le attività di bonifica sono attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, dell'assetto paesaggistico e urbanistico del territorio e alla difesa del suolo intesa in senso lato" (cfr. Corte cost. 1992, n. 66, in Giur. Cost., 1992, p. 362).

Le norme in tema di bonifica sono contenute nel titolo V della parte IV del D.lgs. 3/4/2006 n. 152, il quale disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitarie, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga" (art. 239, comma 1, D.lgs. n. 152/2006).

Ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. a) del D.lgs. n. 152/2006, si intende per sito: «l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti».

Per stabilire quando nel singolo sito scatta l'obbligo di attivare le procedure di bonifica, il D.lgs. n. 152/2006 distingue tra "sito potenzialmente contaminato" e "sito contaminato", ricorrendo alla diversa definizione delle "concentrazioni soglia di contaminazione" (Csc) e delle "concentrazioni soglia di rischio" (Csr). Le concentrazioni soglia di contaminazione (Csc) vengono definite come, "i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del

sito come individuati nell'allegato 5 alla parte quarta del decreto" (art. 240, comma 1, lett. b).

Il sito potenzialmente contaminato è pertanto quello

nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevate nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (Csc), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio" (art. 240, comma 1, lett. d).

Le concentrazioni soglia di rischio (Csr) vengono definite come

i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica" e "sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito (art. 240, comma 1, lett. c).

Solo in caso di superamento delle concentrazioni soglia di rischio (Csr) si parla di sito contaminato (art. 240, comma 1, lett. e), con il conseguente obbligo di attivare le procedure di bonifica.

L'analisi di rischio è definita come "analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate" (art. 240, comma 1, lett. p).

Appare evidente che l'analisi di rischio costituisce uno strumento decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, che obbliga a intervenire solo quando si possa constatare una situazione di danno (inquinamento) e non un mero pericolo di danno, ovvero la constatazione di una modifica delle matrici ambientali suscettibile di provocare danni alla salute umana.

Occorre inoltre rilevare che il D.lgs. n. 152/2006 definisce la bonifica come

l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (Csr)" (art. 240, comma 1, lett. p).

Con riguardo al rimedio della bonifica, uno dei temi più complessi e suggestivi che le norme di tutela dell'ambiente pongono all'attenzione dell'interprete è quello del rapporto che intercorre tra bonifica e risarcimento del danno ambientale.

La difficoltà di distinguere tra i due tipi di tutela nasce innanzitutto dalla già anticipata obiettiva difficoltà di inquadrare nelle categorie giuridiche tradizionali lo stesso concetto di ambiente, che si configura sempre più come una scelta giuridica complessa, molto influenzata dal diritto internazionale, non qualificabile esclusivamente come bene unitario ed immateriale, ma anche come espressione di un autonomo valore collettivo, costituzionalmente garantito e come obiettivo dei pubblici poteri.

Ebbene, l'ambivalenza del concetto non poteva che riflettersi, ovviamente, sulla nozione di danno ambientale e sull'interpretazione delle norme chiamate a presidiare l'ambiente sul piano specifico della tutela (ripristinativa e risarcitoria); difficoltà, questa, accentuata dal carattere obiettivamente frammentario della legislazione.

La linea di confine tra bonifica e risarcimento del danno ambientale risulta incerta anche a fronte della tendenza di privilegiare, per evidenti ragioni di speditezza, l'istituto della bonifica in relazione a matrici ambientali (in particolare marine, lacuali e fluviali) esterne al sito propriamente responsabile della contaminazione.

Ciò premesso in via generale, deve osservarsi che nell'attuale quadro normativo il danno ambientale è soggetto a due diversi regimi, uno di carattere generale, relativo al risarcimento del danno ambientale, introdotto, come sopra detto, per la prima volta con la legge n. 349 del 1986, ed uno di carattere speciale, relativo alla bonifica dei siti contaminati.

Il regime sulla bonifica prevede a sua volta una disciplina generale e una disciplina specifica per siti di interesse nazionale.

La classica e fondamentale distinzione tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente, posta dall'art. 2058 codice civile, si traduce, nel campo della tutela ambientale, nella distinzione tra bonifica e risarcimento del danno ambientale, dove la bonifica costituisce il mezzo di ripristino delle matrici ambientali contaminate, se c'è il rischio di effetti nocivi per la salute umana, mentre il risarcimento del danno rappresenta il ristoro del danno arrecato alla risorsa ambientale in sé o alle utilità assicurate dalla risorsa stessa.

Il criterio interpretativo di fondo delle norme sul danno ambientale sembra doversi individuare nella bipartizione tra riparazione in forma specifica, sotto forma di messa in sicurezza o di bonifica.

La riconducibilità di entrambe le forme di tutela nel meccanismo del risarcimento costituisce un argomento di non secondaria importanza per qualificare sul piano soggettivo in maniera omogenea la responsabilità per danno ambientale.

Il modello della responsabilità per colpa, oggi, si può dire affermato con chiarezza dalle norme sulla Responsabilità per danno ambientale contenute nella parte sesta del D.Lgs. n. 152 del 2006, mentre manca un'affermazione esplicita di questo principio con riferimento all'istituto della bonifica.

Si può peraltro sottolineare che l'obbligo di bonifica corrisponde all'esecuzione in forma specifica del risarcimento del danno ambientale.

Il principio fondamentale in materia di danno ambientale è oggi quello per il quale, a norma dell'articolo 311, comma 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006, il responsabile è obbligato in via prioritaria al ripristino della precedente situazione, o in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale.

Il rapporto tra danno ambientale e bonifica è quindi da ricostruire in termini di specialità: l'art. 303 del D.Lgs. n. 152 prevede esplicitamente che le norme sul danno ambientale, contenute nella parte sesta del decreto legislativo, non si applichino alle situazioni di inquinamento per le quali siano state avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o ci sia stata bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che successivamente a questa bonifica non permanga un danno ambientale.

La regola fondamentale è pertanto quella secondo la quale le norme sul danno ambientale non sono richiamabili per i siti oggetto di bonifica, salvo che per l'eventuale danno ambientale residuale.

In sintesi, qualora si verifichi un danno ambientale, nel caso in cui esso possa comportare l'applicazione delle norme in materia di bonifica, si produce un presupposto di applicazione di entrambe le discipline. E tuttavia, per il principio di specialità, l'ordinamento prevede, in via prioritaria, l'applicazione delle norme sulle bonifiche, salvo il ricorso all'azione generale di danno dove residui un danno all'ambiente.

Il carattere residuale del danno ambientale rispetto alla bonifica sembra comportare una precisa scansione temporale dell'azione amministrativa, in base alla quale la bonifica dovrà necessariamente precedere l'azione risarcitoria.

5. La responsabilità da danno ambientale in materia di rifiuti sanitari.

Per ciò che attiene alla materia della gestione dei rifiuti, si osserva che, a livello nazionale, essa è contenuta nella Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006, “*Norme in materia ambientale*” (modificato con il D.Lgs. n. 4/2008 e il D.Lgs. n. 205/2010), il quale abroga il precedente D.Lgs. n. 22/1997, noto anche come “Decreto Ronchi”⁴⁴.

Il D.Lgs. n. 152/2006, in particolare, classifica i rifiuti secondo l’origine in speciali e urbani e secondo le caratteristiche di pericolosità in pericolosi e non pericolosi.

Questo nuovo punto di vista di classificazione, che classifica il rifiuto in base al luogo di produzione, ha reso necessaria una diversa sistematizzazione delle varie categorie di rifiuti prodotti in ambito sanitario, al fine di assegnare loro uno dei codici stabiliti dal Catalogo Europeo Rifiuti (c.d. CER).

Ciò premesso in via generale, deve osservarsi che, per quanto riguarda, più nello specifico, la gestione, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti sanitari, la disciplina di riferimento è contenuta nel D.P.R. 254/2003, “*Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell’articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179*”⁴⁵.

Tale provvedimento mantiene le caratteristiche di specialità nell’ambito della regolamentazione dei rifiuti, rimanendo comunque inserito nel quadro più generale dei principi espressi prima dal D.lgs. n. 22/1997 e successivamente dal D.lgs. n. 152/2006 (e successive modifiche)⁴⁶.

A questo proposito, si noti che il D.P.R. 254/2003 sembra peraltro confermare i principi generali contenuti nel precedente Decreto Ronchi (D.Lgs. n. 22/1997).

In base a tali principi, la gestione dei rifiuti deve interpretarsi come una attività di pubblico interesse e deve sempre assicurare una elevata protezione dell’ambiente; attività, questa, che non deve determinare rischi né per l’ecosistema (aria, acqua, suolo, animali, ecc.) né per l’uomo.

⁴⁴ Il Codice dell’ambiente, nella parte quarta agli articoli 177 e seguenti riordina tutta la normativa già esistente in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

⁴⁵ Decreto, quest’ultimo, che ha abrogato: il Decreto Ministeriale n. 219 del 26 giugno 2000, “Regolamento recante la disciplina per la gestione dei rifiuti sanitari, ai sensi dell’articolo 45 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”; l’articolo 2, comma 1-bis della Legge n. 405 del 16/11/2001, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria”; l’articolo 45 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

⁴⁶ Così, ad esempio, la classificazione del rifiuto viene effettuata con il consueto criterio dell’attribuzione dei codici CER e gli obblighi amministrativi di gestione dei rifiuti rimangono inalterati ove non diversamente specificato dal decreto.

Tali obbiettivi possono essere raggiunti, tra l'altro, anche rispettando i criteri di prevenzione e minimizzazione della produzione dei rifiuti; nonché di recupero dei rifiuti rispetto allo smaltimento degli stessi, in un'ottica di privilegio del recupero di materia a quello di energia.

Il D.P.R. 254/2003, come anticipato, ribadisce e conferma tali principi.

E infatti, il comma 1 dell'art. 1 *Finalità e campo di applicazione*, richiama sin da subito la necessità di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Ancora, al comma 3 dello stesso articolo si legge:

Le autorità competenti e le strutture sanitarie adottano iniziative dirette a favorire in via prioritaria la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti. I rifiuti sanitari devono essere gestiti in modo da diminuirne la pericolosità, da favorirne il reimpiego, il riciclaggio e il recupero e da ottimizzarne la raccolta, il trasporto e lo smaltimento.

Prosegue, indicando che, a tale fine, devono essere incentivati:

a) l'organizzazione di corsi di formazione del personale delle strutture sanitarie sulla corretta gestione dei rifiuti sanitari, soprattutto per minimizzare il contatto di materiali non infetti con potenziali fonti infettive e ridurre la produzione di rifiuti a rischio infettivo; b) la raccolta differenziata dei rifiuti sanitari assimilati agli urbani prodotti dalle strutture sanitarie; c) l'ottimizzazione dell'approvvigionamento e dell'utilizzo di reagenti e farmaci per ridurre la produzione di rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo e di rifiuti sanitari non pericolosi; d) l'ottimizzazione dell'approvvigionamento delle derrate alimentari al fine di ridurre la produzione di rifiuti alimentari; e) l'utilizzo preferenziale, ove tecnicamente possibile, di prodotti e reagenti a minore contenuto di sostanze pericolose; f) l'utilizzo preferenziale, ove tecnicamente possibile, di plastiche non clorurate; g) l'utilizzo di tecnologie di trattamento di rifiuti sanitari tendenti a favorire il recupero di materia e di energia.

Da ultimo, il comma 4 dello stesso 1, specifica che la gestione dei rifiuti prodotti nelle strutture sanitarie deve sempre essere rispondere ai criteri di sicurezza ed economicità. Il D.P.R. 254/03 fornisce una classificazione generale per i rifiuti sanitari.

Ciò premesso, deve osservarsi che il D.P.R. 254/03 fornisce una classificazione generale per i rifiuti sanitari provenienti da strutture pubbliche e private che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca e le categorie di rifiuti sanitari sono individuate dall'art. 1 comma 5.

Detta disposizione contempla, in particolare, sette categorie di rifiuti sanitari: a) rifiuti sanitari non pericolosi; b) rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani; c) rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo; d) rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo; e) rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di smaltimento; da ultimo, f) rifiuti da esumazioni e da estumulazioni, nonché i rifiuti derivanti da altre attività cimiteriali, esclusi i rifiuti vegetali provenienti da aree cimiteriali; g) rifiuti speciali, prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, che come rischio risultano analoghi ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo.

Ciascuna delle predette categorie richiede particolari modalità di gestione e trattamento, a partire dalla produzione fino allo smaltimento.

Pertanto, il DPR n. 254/2003 indica, per ciascuna tipologia, la modalità di gestione appropriata, rimandando, dove non diversamente specificato, agli obblighi amministrativi di gestione dei rifiuti riportati nel D.lgs. n. 152/2006.

Ne segue che, ai fini della corretta individuazione della responsabilità in materia di rifiuti sanitari e del quadro sanzionatorio ad essa connesso, diviene di fondamentale rilevanza il corretto inquadramento del “rifiuto” nelle categorie di cui al citato articolo 1 comma 5, DPR 253/2003, ai fini della individuazione degli obblighi di diligenza ad essa connessi.

6. Segue. Il sistema sanzionatorio.

Ciò premesso, è ora possibile approfondire il tema concernente la responsabilità derivante dalla violazione delle norme di gestione sopracitate e il quadro sanzionatorio ad essa connesso.

Per ciò che attiene, innanzitutto, al corretto inquadramento della responsabilità penale in materia di gestione dei rifiuti sanitari, occorre innanzitutto considerare che l’art. 17 DPR 253/2003 prevede che

Al responsabile della struttura sanitaria pubblica o privata e del cimitero è attribuito il compito di sovrintendere alla applicazione delle disposizioni del presente regolamento, fermo restando quanto previsto dagli articoli 10 e 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, con l’osservanza degli obblighi derivanti dalle disposizioni vigenti in materia di prevenzione incendi.

A ciò si aggiunge che l’art. 188, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 individua le responsabilità della gestione dei rifiuti nel “*produttore iniziale o altro*”

detentore”, che la conserva per l’intera catena di trattamento anche se il rifiuto viene conferito ad uno dei consegnatari autorizzati del rifiuto per il trattamento preliminare.

Ne discende che la responsabilità per una corretta gestione dei rifiuti coinvolge i soggetti che sono comunemente interessati nel processo che va dalla fase di produzione fino a quella di gestione, comprendendo il produttore, il trasportatore ed il gestore dell’impianto di destinazione finale (di recupero o smaltimento).

Ciò premesso in via generale, con specifico riguardo al tema delle sanzioni, si osserva che il Titolo V della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 ‘*sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali*’ è dedicato al sistema sanzionatorio relativo all’attività di gestione dei rifiuti.

Le sanzioni previste sono di carattere penale e amministrativo, in dipendenza delle condotte poste in essere.

In linea generale sono previste sanzioni per le seguenti fattispecie:

- a) abbandono di rifiuti, art. 255;
- b) attività di gestione rifiuti non autorizzati, deposito incontrollato e abbandono rifiuti da parte di imprese ed enti, art. 256;
- c) violazione dell’obbligo di bonifica dei siti, art. 257;
- d) violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari, art. 258;
- e) traffico illecito dei rifiuti, art. 259;
- f) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, art. 260.

In generale, il **produttore-detentore** di rifiuti ha l’obbligo di controllare che coloro ai quali viene affidata la consegna siano soggetti autorizzati alle attività di recupero e smaltimento e, nel caso venga omessa questo tipo di verifica, il produttore-detentore risponde a titolo di concorso con il soggetto qualificato nella eventuale commissione del reato di cui all’art. 256, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006.

La presunta affidabilità, correttezza e serietà della Società alla quale il produttore-detentore di rifiuti si rivolge per lo smaltimento o recupero dei medesimi non lo esulano dalla colpa per l’omessa verifica (Cass. Pen., Sez. III, 28 novembre 2007, n. 44291).

Per chi effettua un deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi il D.Lgs. n. 152/2006 all’art. 256 prevede sanzioni con espresso richiamo all’articolo 227 lettera b) per indicare le disposizioni in violazione delle quali il deposito viene effettuato; articolo che, come già anticipato, richiama a sua volta il D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254 ‘Regolamento

recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179'⁴⁷.

Ebbene, non sempre è chiaro riuscire a definire quali siano complessivamente le precise competenze e le responsabilità attribuibili alle varie figure professionali coinvolte.

E tuttavia, è comunque possibile distinguere quelle che sono fondamentalmente le principali responsabilità in capo ai soggetti che, pur non effettuando un'attività di gestione, si qualificano quali produttori o detentori di rifiuti speciali o pericolosi, come segue: classificazione del rifiuto in base alla pericolosità (art. 193, c. 1, lettera b.) D.Lgs. n. 152/06; individuazione e apposizione codice CER (art. 193, c. 1, lettera b.) D.Lgs. n. 152/06; realizzazione del deposito temporaneo secondo i requisiti di cui all'art. 183, c. 3; corretta compilazione del MUD/SISTRI; corretta trascrizione nel registro di carico e scarico (art. 190 D.Lgs. n. 152/06); verifica iscrizione all'Albo gestori ambientali dei trasportatori (art. 188, c. 2, lettera b.) D.Lgs. n. 152/06); verifica esistenza e validità delle autorizzazioni dei gestori⁴⁸.

Ciò posto, a seguito delle violazioni commesse dai soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti si possono distinguere due tipi di sanzioni: amministrativa e penale.

Si ricorda, al riguardo, che la L. n. 689/1981 prevede che nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

⁴⁷ L'art. 227 comma 1 lett. b) del d.lgs 152/2006 (Parte IV, Titolo III "gestione di particolari categorie di rifiuti"), stabilisce che "restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti i rifiuti sanitari di cui al D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254".

⁴⁸ In genere gli adempimenti fondamentali che i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti sanitari sono tenuti ad osservare sono in sintesi i seguenti:

deposito temporaneo: i rifiuti taglienti e pungenti dovranno essere riposti in appositi imballaggi rigidi a perdere; il contenitore entro 5 giorni dalla chiusura (30 giorni per quantitativi inferiori a 200 litri) dovrà essere conferito a ditte specializzate per lo smaltimento con frequenza pari ad almeno una volta all'anno. La violazione di queste disposizioni prevede l'arresto da tre mesi ad un anno o ammenda da 2.500 a 25.000 euro oppure l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 15.000 euro per quantitativi non superiori a 200 litri;

registro di carico e scarico dei rifiuti: per i rifiuti sanitari pericolosi classificati con il codice CER 180103 è necessario vidimare un registro di carico e scarico (secondo le previsioni del D.Lgs. n. 22/97 e il D.M. 148/98), sul quale dovrà essere registrata entro 5 gg. la produzione e lo smaltimento dei rifiuti seguendo regole ben precise. La violazione di queste disposizioni prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria che può andare da 15.000 a 90.000 euro, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese ad un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dell'amministratore;

dichiarazione ambientale annuale MUD (Modello Unico Dichiarazione): una volta all'anno di norma entro il 30 aprile è necessario comunicare alla camera di commercio i dati relativi alla produzione e smaltimento dei rifiuti prodotti secondo le modalità previste dal decreto applicativo (D.P.C.M. 24/02/2003) sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 15.000 euro;

S.I.S.T.R.I. (Sistema Tracciabilità dei Rifiuti): questo nuovo sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (istituito con D.M. 17 dicembre del 2009 convertito con modificazioni dalla Legge n.102 del 2009), prevede la sostituzione graduale dell'attuale sistema cartaceo (registro, formulario, MUD) con un procedimento alquanto innovativo in quanto si basa sulla trasmissione dei dati via internet ricorrendo all'uso di tecnologie informatiche.

Nel caso in cui la violazione sia commessa per errore sul fatto, l'agente non è da ritenersi responsabile nella fattispecie in cui l'errore non sia determinato da sua colpa.

Conclusioni.

La precedente analisi della materia non può dirsi esaustiva in quanto la disciplina presenta numerosi profili interdisciplinari: dalla responsabilità penale del singolo, alla colpa d'organizzazione, alla responsabilità civile, ma tenta di evidenziare, attraverso una panoramica, come necessaria diviene la mappatura dei rischi e l'istituto della delega di funzioni.

Il responsabilizzare, infatti, in relazione alle competenze il produttore o il gestore determina una migliore gestione del rischio in via preventiva del danno ambientale.

Danno che può recare pregiudizio in diverse realtà, passando attraverso la realtà imprenditoriale agricola a quella di erogazione dell'energia.

Il rispetto delle norme non solo determina la tutela del bene collettivo ambiente, ma anche la regolare attività d'impresa diffondendo all'interno la cultura dell'etica d'impresa.

Cultura dell'etica che può essere incentivata prevedendo la pubblicazione e conoscenza dei modelli organizzativi utili non solo a fini preventivi, per esonerare da responsabilità dipendente da reato la società, ma anche per stimolare momenti di confronto all'interno dell'organizzazione per l'adozione di best practices.

Diffondere sia la cultura che l'adozione di strumentazione da parte della società per rafforzare la tutela dell'ambiente non rappresenta un costo, ma un'opportunità, diventa una priorità.

Bibliografia.

Amendola, *Inquinanti e inquinatori. Storia e cronaca della legge Merli*, Roma, 1979;

Barbiera, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno in Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile a cura di Perlingeri*, Napoli, 1991;

Cocco, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art.18 della legge 8 luglio 1996*, in *Riv. Giur. Amb.* 1986;

Libertini, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'Ambiente*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987;

Lorenzetti, *Diritto Ambientale, 2020*, Traduzioni della Scuola di Specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino;

Mattini, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990;

Rodotà, *Relazione introduttiva al Convegno sul tema Il danno ambientale tenutosi a Benevento nei giorni 2-3 ottobre 1987*;

Vergine, *L'Italia ha sottoscritto la convenzione europea per la tutela dell'ambiente mediante il diritto penale*, in *Dir. Pubbl. comp. e europ.*, 2001;

Vergine, *Valutazioni in tema di tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996;

Vergine, *A proposito dell'art. 53 bis del d. lgs. n. 22/97*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2001.