

## Il danno ambientale

di Alberto Pirobon\*

Il danno ambientale è ancora uno strumento controverso che presenta molte sfaccettature, spesso trascurate da una lettura per così dire "burocratica" e/o puramente "aziendalistica". La storia della disciplina del danno ambientale è davvero istruttiva di come questa sia lo specchio del concetto di ambiente (sempre in divenire), mediato dalla volontà del legislatore del tempo (con forti incursioni giurisprudenziali). In particolare, il corpo a corpo tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico/sociale – il quale sviluppo si tenta di compendiare/comprimere nel concetto "dinamico" di sviluppo sostenibile (altra questione ancora in affanno) – compone una nuova geografia dei diritti e della loro azionabilità, che segnala quali logiche e concezioni riecheggino nella normativa sul danno ambientale.

Il principio di precauzione assieme alle fonti *soft law* cercano, poi, di coniugare (come contingente compromesso) la conoscenza scientifica con quella giuridica ed economica. La presente ricostruzione cerca di evidenziare questi primi aspetti.



\* È il dirigente e n.º locali, gli direttore generale consorzio intercomunale, gli componenti varie con missioni ministeriali ambiente, consultate alla direzione gestione rifiuti.

## 1. Introduzione al danno ambientale

La Parte VI (Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm. e ii. (cosiddetto "Codice dell'ambiente", d'ora in poi "Codice") contempla tre titoli che, nell'insieme, pongono la disciplina in materia di responsabilità ambientale (caso di danno, o di minaccia di danno, all'ambiente), ovvero:

1. ambito di applicazione, nozioni e principi (artt. 299-303);
2. prevenzione e ripristino ambientale, definendo le misure di riparazione del danno (artt. 304-310);
3. risarcimento del danno ambientale e rimedi (artt. 311-317).

L'art. 318 riguarda le norme transitorie e finali.

È ben noto come in questi anni la dottrina abbia avuto modo di far scricchiolare le mensole delle biblioteche (non solo giuridiche) soffermandosi sul bene "ambiente" visto sia nella sua natura, che nel suo rapporto con lo Stato.

A seconda se il bene ambientale valga per se stesso (ontologicamente) oppure se valga per il suo uso (o, addirittura, scambio), si prospettano, nell'ipotesi della sua lesione, vari modelli di intervento, loro intensità, loro applicabilità, ecc.

In linea generalissima, il ripristino e/o la risarcibilità sono rimedi difficili nella loro praticabilità e misurabilità<sup>1)</sup>. Una ulteriore complicazione discende dalla natura di bene immateriale dell'ambiente<sup>2)</sup>, che necessita di ulteriori e/o diversi approcci.

Basti solamente riflettere se la compromissione del bene nella sua complessità debba essere considerata in senso non solo quantitativo, ma pure qualitativo, nel tempo (aspetto dinamico)<sup>3)</sup>, ecc. Infatti, per dirlo seccamente: cosa significa ripristinare un bene in seguito ad un evento dannoso? Di qui, poi, le note criticità per quantificare il costo necessario al ripristino del bene.

Inoltre, se è avvenuto un uso illecito del bene occorre (oltre al ripristino) auspicabilmente ripetere nei confronti del "beneficiario" il profitto o il vantaggio da questi ricavato? E questo impone ulteriori riflessioni e bilanciamenti valoriali nelle scelte disciplinarie dello strumento del danno ambientale.

Ragion per cui una vera tutela ambientale non può che partire se non dalla prevenzione e dalla precauzione, piuttosto che attraverso la riparazione, il ripristino e il risarcimento.

Giova rammentare come il bene "comune"

dell'ambiente, nel tempo sia stato oggetto di vieppiù intensa, giuridica protezione e tutela.

Una prima norma considerata specifica (*rectius*, speciale)<sup>4)</sup>, è costituita dall'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349<sup>5)</sup>, che presenta dei limiti "recuperati" dallo schema della tutela aquiliana di cui all'art. 2043 del codice civile<sup>6)</sup> (e, pure, dagli artt. 2055 c.c.<sup>7)</sup> e 2050 c.c.<sup>8)</sup>.

Comunque, l'art. 18 cit. rimaneva entro una impostazione soggettiva, paradossalmente meno collegata ad una nozione di danno ambientale, in quanto norma perlopiù caratterizzata dall'aspetto sanzionatorio, o punitivo, rispetto a quello ripristinatorio.

Per certi profili si trattava, infatti, di una responsabilità che veniva riportata in quella civile soggettiva, con l'intervento del giudice ordinario<sup>9)</sup>, donde la lunghezza nelle decisioni e nell'introito delle somme necessarie alla riparazione dei danni.

Peraltro, la (per molti aspetti ancora controversa) natura del bene ambientale e la sua definizione giuridica, assieme alle scelte di politica legislativa *in parte qua*, nel loro bilanciamento (e "gioco") spostano l'effettività dei diritti ivi coinvolti e/o agli stessi ancillari (sintomaticamente, p.es. si veda quello dell'informazione ambientale).

Inoltre, già dall'avvento del citato art. 18 legge 349/1986 le difficoltà non sono mancate in ordine alla individuazione di un responsabile (specie nell'ambito di complessi industriali di grandi dimensioni, ecc.), tanto che sono stati poi rivisitati i modelli di tutela pubblicistica, considerando – quale utile complemento – le responsabilità civili.

Anche la disciplina sulle bonifiche (dall'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997<sup>10)</sup> al d.lgs. n. 152/2006 ss.mm. e ii.), come vedremo, segnala una correlazione-contiguità con l'art. 18 della legge n. 349/1986<sup>11)</sup>, evidenziando altresì la necessità di introdurre altri meccanismi, al fine di dare concretezza ad una siffatta tutela, tra i quali citasi: gli oneri reali per il proprietario del sito, a tutela dei terzi, con iscrizione nei registri immobiliari e indicazione nel certificato di destinazione urbanistica; il privilegio speciale immobiliare sulle aree soggette agli interventi di realizzazione, anche in pregiudizio ai creditori ipotecari e di ogni altro titolare di diritti sullo stesso immobile, ecc. Il conflitto avviene anche all'interno del diritto laddove si riscontrano diritti e rimedi che proteggono diversamente il bene oggetto della tutela, per cui la tutela inibitoria e quella risarcitoria (dove sarebbe sufficiente, appunto, il risarcimento *ex post*) assumono effettiva

pienezza (valutativa e nei calcoli dei soggetti) a seconda dei rimedi per così dire di "supporto" <sup>12)</sup>.

Servirebbe, allora, una analisi dei costi transattivi e allocativi per meglio comprendere i meccanismi del diritto nelle casistiche ambientali, sintomaticamente, qui si ricade nella nota problematica delle "esternalità" <sup>13)</sup>.

Inoltre, i metodi di calcolo (e loro approcci) non possono ricadere nelle logiche cosiddette "utilitaristiche" dove gli aspetti morali e di percezione del rischio condizionano assai le conclusioni (e i calcoli). Se il rischio richiama il probabilismo, nel senso di un evento che si possa avverare (dovendo il pericolo), sono le informazioni che, per così dire... fanno la differenza. È chiaro, infatti, che informazioni complete, corrette, accurate, ecc., consentono una migliore valutazione del rischio e quindi le più opportune scelte (oltre al necessario "consenso" lato *sensu*).

Servono, quindi, informazioni di qualità e idonee alle esigenze di una conoscenza propedeutica al giudizio ed alla conseguente decisione, il che (ognun ne conviene) è cosa ben diversa dal "prefabbricare" (anche come depistaggio, come giustificazione di scelte pilotate o volute *ex ante*) le informazioni per far addivenire le parti ad un accordo efficiente o, addirittura, per giustificare transazioni o accordi tra soggetti pubblici e soggetti privati, o ancora per sopire (o canalizzare o acclimare) il consenso (o la protesta) popolare.

## 2. Le fonti

Le fonti (positive e non), richiamabili in materia di danno ambientale, sono:

1. la direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, «sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale», originata dall'incidente di Seveso <sup>14)</sup> e che si rifa ai principi adottati dalla Convenzione del Consiglio d'Europa (internazionale di Lugano) dell'8 giugno 1993 <sup>15)</sup> sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose;
2. il principio dello sviluppo sostenibile (si veda l'art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006) che, tra altro, impone l'adozione di un approccio scientifico responsabile;
3. la parte VI del Codice;
4. il Trattato istitutivo della UE, più esattamente l'articolo 174, comma 2: «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di

tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"». Va detto che la disciplina oggi vigente in materia di responsabilità per danno ambientale non corrisponde fedelmente al regime di responsabilità indicato dal legislatore comunitario e risulta, come si vedrà, in alcune parti lacunosa ed imprecisa, comportando obiettivi problematici interpretativi in capo agli operatori. Si veda, sintomaticamente, il valore attribuito al principio di precauzione;

5. il principio di responsabilità;
6. la dichiarazione della conferenza (di Stoccolma) delle Nazioni Unite sull'ambiente (1972): «22. Gli Stati devono collaborare al perfezionamento del codice di diritto internazionale per quanto concerne la responsabilità e la riparazione dei danni causati all'ambiente in zone al di fuori delle rispettive giurisdizioni a causa di attività svolte entro la giurisdizione dei singoli Stati o sotto il loro controllo»;
7. La dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, in particolare il principio 13, per il quale: «Gli Stati devono elaborare leggi nazionali riguardanti la responsabilità civile e l'indennizzo delle vittime dell'inquinamento e di altri danni ambientali. Gli Stati devono anche cooperare in modo più incisivo e determinato per emanare ulteriori leggi internazionali riguardanti la responsabilità civile e l'indennizzo per gli effetti nocivi dei danni ambientali provocati nell'ambito della loro giurisdizione o del loro controllo su zone al di fuori della loro giurisdizione» e il principio 15: «Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficaci volte a prevenire il degrado ambientale»;
8. per quanto riguarda il principio "chi inquina paga", esso (sussidiariamente agli altri principi) assicura la protezione ambientale con l'imputazione dei costi agli inquinatori attraverso le norme e i canoni. Occorre capire quali costi (e loro livelli) per esempio se si tratta di quelli connessi alle azioni da intraprendersi per ridurre l'inquinamento oppure di quelli necessari per ripristinare (*ex ante*) lo stato

preesistente? Od, ancora, di quelli sostenuti per prevenire l'inquinamento. I principi di precauzione e di prevenzione valorizzano proprio la preferenza alla prevenzione del danno. Diversamente, ove ciò venga prima applicato il principio chi inquina paga quest'ultimo potrebbe valere nel senso di "pago e quindi inquina"! Tutto questo, magari, utilizzando alchimie assicurative (od altre), tali da consentire strategie di inquinamento in capo a soggetti che trovano più profitevole proseguire in attività inquinanti e indennizzare (cioè pagare) il danno eventualmente accertato e misurato dalla p.a.;

9. Il principio di precauzione (rinvio).

### 3. Il principio di precauzione nel danno ambientale (cenni)

Al di là della nascita e dell'evoluzione del principio di precauzione (vedi l'art. 174, comma 2 del Trattato CE), la Commissione Europea nel 2000 ha emanato

la famosa «Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione – COM (2000) 1 def» ove «Il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto». «Il principio di precauzione dovrebbe essere considerato nell'ambito di una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente tre elementi: valutazione, gestione e comunicazione del rischio. Il principio di precauzione è particolarmente importante nella fase di gestione del rischio. Il principio di precauzione, utilizzato essenzialmente dai responsabili per quanto riguarda la gestione del rischio, non deve essere confuso con l'elemento di prudenza cui gli scienziati ricorrono nel valutare i dati scientifici». «L'applicazione del principio di precauzione appartiene alla gestione del rischio, quando l'incertezza scientifica non consente





una valutazione completa di tale rischio e i responsabili ritengono che il livello prescelto di protezione dell'ambiente o della salute umana, animale o vegetale possa essere minacciato».

In altre parole, il principio di precauzione trova applicazione allorché si debbano adottare per questioni emergenziali o nei casi ove non si possa attendersi per dimostrare in modo compiuto la gravità di rischi. Questo modello «si basa sulla ragionevolezza della misura adottata e ammette una valutazione discrezionale dell'autorità competente»<sup>181</sup>.

A livello nazionale abbiamo<sup>182</sup> l'art. 301 (attuazione del principio di precauzione) del Codice<sup>183</sup>, il quale, al comma 1, così recita «1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione».

La potenzialità va riguardata (non certo nel possibilismo, bensì) in un probabilismo circa il profilarsi di un pericolo collegato alla tutela dei beni salute umana e ambiente, cosicché in presenza di una valutazione

scientifica incerta e di un rischio, si ricorre cautelativamente ad una anticipazione delle misure (dovendo, appunto, la precauzionalità).

Infatti, per il successivo comma «2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva».

Inoltre, il quarto comma dell'art. 301, prevede la facoltà del Ministero di adottare misure di prevenzione proporzionali e adeguate, non discriminatorie, coerenti e basate sull'esame di potenziali vantaggi ed oneri. Il principio di precauzione sembra così richiedere una integrazione tra le conoscenze della scienza e del diritto, più esattamente si tratta di una risposta alla incertezza scientifica derivante dalla complessità sociale crescente<sup>184</sup>.

#### 4. Il rapporto tra il principio di prevenzione e quello di precauzione (cenni)

Ma, prima di ricorrere al principio di precauzione, deve trovare applicazione quello di prevenzione, ovvero:

- il principio di prevenzione limita, o rinvia, i rischi certi, oggettivi e dimostrabili, con un intervento duraturo nel tempo;
- il principio di precauzione, interviene quando la scienza è incerta su rischi considerati inaccettabili per la collettività, per cui si agisce preventivamente (a fini di protezione) per limitare i rischi ipotetici o eventuali<sup>185</sup>. Non si tratta di una risposta puramente scientifica, ma anche una scelta politica e concreta che si atteggia ad azione temporanea e rimediabile (dovendo la sua revisionabilità).

Quando si profila un rischio utilizzando i criteri della cosiddetta "certezza" scientifica, questo rischio va evitato o ridotto attraverso la prevenzione.

Le precauzioni vanno quindi adottate in forma anticipata, cioè prima degli interventi di difesa dal pericolo, laddove questo pericolo (nel processo causale, salvo interferenze esterne) si appalesa (secondo la certezza) idoneo a produrre un evento dannoso.

#### 5. Esclusioni, limitazioni, diverse discipline e prescrizioni degli eventi causanti il danno ambientale

Va notato come, per la disciplina nazionale, non tutti gli eventi ambientalmente dannosi siano sottoposti al

regime codicistico. Infatti, per l'art. 303 rimangono esclusi dal campo di applicazione i casi (eccessivamente risalenti nel tempo) derivanti da:

- a) un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata del d.lgs. 152/2006;
- b) danno rispetto al quale siano trascorsi più di 30 anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'ha causato.

Si devono aggiungere poi i casi in cui incorre una limitazione della responsabilità, ovvero i casi di irresponsabilità, ove il danno o la minaccia di danno è derivato da:

- a) atti di conflitto armato, sabotaggi, atti di ostilità, guerra civile, insurrezione; fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabili e incontrollabili;
- b) attività svolte in condizioni di necessità ed aventi come scopo esclusivo la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali;
- c) da inquinamento di carattere diffuso, ove non sia possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori.

Vi sono altresì i casi di responsabilità che vengono differenzialmente disciplinati (e limitati) allorché:

- a) il danno sia provocato da un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali per quanto attiene l'inquinamento da idrocarburi;
- b) il rischio o la minaccia imminente di danno sia contemplato per attività disciplinate dal Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica o causati da un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientrano nel campo di specifiche convenzioni internazionali inerenti la responsabilità derivante da attività nucleari;
- c) ricorrano i casi di cui alla Convenzione sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (LLMC) del 1976, o alla Convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI) del 1988.

Si devono, infine, aggiungere i limiti di efficacia temporale, quali quelli contemplati:

- a) dall'art. 304, comma 4: ovvero per le spese sostenute dal Ministero per la prevenzione del danno (5 anni dall'effettuazione del pagamento di cui alla nota delle spese);
- b) dall'art. 313, comma 5: ovvero il potere del Ministero di imporre obblighi in capo ai soggetti individuati successivamente a 5 anni dal giorno in cui si è verificato l'evento lesivo (art. 2947, commi 1 e 3 del c.c.).

## 6. Il danno ambientale (definizione, elementi, ecc.)

Per il legislatore del Codice un danno ambientale (art. 300) si ha (genericamente) quando si verifica un «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima» (comma 1). Il deterioramento consiste in un evento lesivo (anche potenziale, come minaccia<sup>(21)</sup>) rispetto alle condizioni originarie<sup>(22)</sup>, riguardante (comma 2), esemplificativamente<sup>(23)</sup>, i seguenti beni:

- a) la specie e gli habitat protetti dalle norme settoriali (si vedano: legge sulla caccia, la direttiva habitat, legge sulle aree naturali protette, flora e fauna selvatica);
- b) la tutela integrata delle acque: le acque interne (vedasi l'art. 54, comma 1, lett. "e", del Codice: «tutte le acque superficiali correnti o stagnanti e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali»), anche se l'origine del danno proviene da azioni condotte in acque internazionali;
- c) le acque costiere e quelle ricomprese nel mare territoriale;
- d) il terreno, «mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microorganismi nocivi per l'ambiente».

La tutela della risorsa non va vista, come abbiamo notato in esordio, solo in termini quantitativi, bensì in termini "dinamici"<sup>(24)</sup>. Infatti, oggetto di protezione è la tutela della risorsa in relazione alla rilevanza, alla funzione e al servizio che la risorsa possiede e svolge. Taluno qui scompone l'oggetto nelle classi di fattori «risorse naturali» e «servizi naturali» in un abbinamento che «riporta la riflessione ad una prospettiva sistemica» dove è ineludibile lo sconfinamento disciplinare in altri campi (economia, industria, commercio, urbanistica, previdenza sociale, energia, trasporti, traffico metropolitano e praticamente ogni altra attività umana)<sup>(25)</sup>. Rimane comunque la preminenza della tutela ambientale nei confronti degli altri cosiddetti "settori". La direttiva comunitaria espressamente indica il livello di protezione posto ad una fase antecedente al verificarsi del danno, imponendo l'obbligo di intervenire anche quando esista una minaccia imminente che il danno si verifichi, cioè una situazione di pericolo concreto

e attuale, cioè del rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale: vedasi l'art. 304, mentre l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, del 349 si muoveva, come accennato, in una logica perlopiù riparatoria *ex post*, richiamandosi alla responsabilità extracontrattuale *ex art.* 2043 c.c.

Per la sussistenza dell'elemento oggettivo del danno, occorrono:

1. un mutamento negativo o il deterioramento di un servizio di una risorsa naturale;
2. la misurabilità del mutamento o del deterioramento: cioè la possibilità di determinare l'effettiva perdita della risorsa e/o del servizio, anche al fine di poter quantificare la responsabilità, per cui rilevano i valori limiti di ogni destinazione d'uso o di qualità ecologica. Ma se «il valore da parametrare quale termine di confronto debba essere esclusivamente quello dell'entità economica del danno prodotto (...) tale nozione parametrica – e con essa la filosofia da essa sottesa – contrasta radicalmente con il principale motivo ispiratore della legge, che vede questa ultima sempre privilegiare, nell'azione di tutela, gli interventi ripristinatori rispetto a quelli risarcitori per equivalente o comunque genericamente improntati ad una logica indennitaria»<sup>91</sup>;
3. la significatività del mutamento o del deterioramento: cioè la capacità della risorsa di conservarsi e di fornire il servizio o utilità a cui è preposta.

#### Nota

<sup>91</sup> È nato come «la mancanza di un prezzo per questi beni e la loro caratteristica di essere beni comuni impediscono che il costo di utilizzo di queste risorse venga contabilizzato nel computo dei costi per la produzione di un bene o di un servizio» R. GIENI, *Siti contaminati: problemi di definizione, responsabilità e pianificazione*, in (a cura di D. PRASSIN), *Contaminazione, rischio e stigma. Bonifica a Porto Marghera*, Università IUAV, Venezia, 2001, p. 56. In proposito si rinvia alla letteratura economica relativa all'ambiente citata nelle note 12 e 13.

<sup>92</sup> Si veda la sentenza della Cass. Pen., sez. III, n. 16575 del 2 maggio 2007, la quale segnala il superamento della funzione compensativa del risarcimento e «che la stessa configurabilità del bene ambiente e la risarcibilità del danno ambientale, pur specificatamente regalata dall'art. 18 della legge n. 349/1986, trovano «la fonte genetica... direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente e come diritto vigente e iberto, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale e ambientale» ed ha ritenuto, pertanto, inferendosi alla sentenza della medesima Corte di Cassazione n. 5650 del 19 giugno 1996 (relativa alla catastrofe del Vajont del 1963) che, anche prima della legge n. 349/1986, la

Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 c.c. «apprestavano all'ambiente una tutela organica».

<sup>93</sup> L'alterazione del bene nell'ipotesi di degrado passeggero, difficilmente misurabile, come va quantificata e ristorata? Se questa alterazione è stata, per così dire «omeopatica», tale che il reintegro è avvenuto ad opera della natura stessa il danno va in questa caso quantificato solo nel mancato godimento collettivo del bene stesso? Forse deve, altresì, introdursi (o meno) anche un elemento punitivo nei confronti dell'autore del danno?

<sup>94</sup> Così P. DELL'AMICO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1995, pp. 152 ss.

<sup>95</sup> Abrogato (ad eccezione del comma 5), dall'art. 318, comma 2, lett. «a», del Codice.

<sup>96</sup> Sul riecheggamento (o meno) della tutela aquiliana nell'art. 18 della legge n. 349/1986 vi sono tesi (e giurisprudenza) discordanti: così D. MALGRINO, *Il danno ambientale*, (a cura di P. CEMBO), *Il diritto civile nella giurisprudenza, I danni risarcibili nella responsabilità civile*, vol. X, I singoli danni, Torino, 2005, p. 272 ss.; U.A. SALANTINO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, p. 15 afferma «l'interpretazione della disciplina dell'art. 18 della legge n. 349/1986 quale espressione di una logica punitiva estranea al sistema della responsabilità civile non era in effetti l'unica possibile, ma, una volta prevalsa nei primi commenti, non appare più messa in discussione neanche nei successivi contributi monografici»; A. DI CAPRIO, *La responsabilità per danno ambientale*, in (a cura di R. FIORI), *Lezioni di diritto ambientale*, Roma, 2009, p. 152 osserva come «L'evento affinità tra le due disposizioni (...) ha suscitato la coniazione che la fattispecie del danno ambientale si collocasse nel solco della responsabilità civile *ex art.* 2043 c.c.: si è sostenuto che l'art. 18 assumesse il valore di *lex specialis*» citando L. B. GUAZZI Geri «che individua gli elementi di differenziazione del danno ambientale *ex art.* 18, rispetto al danno *ex art.* 2043 c.c., individuandoli nel carattere pubblico di tale danno e nella attribuzione a tale figura di responsabilità di un carattere tipicamente sanzionatorio» *Ibidem*, nota 10. In verità le varie interpretazioni vanno collocate storicamente e problematicamente nei vari contesti, talvolta caso per caso.

<sup>97</sup> L'art. 18, settima comma, della legge 349/1986 prevedeva che ciascuno partecipe all'evento rispondeva direttamente e individualmente della propria responsabilità nei confronti dello Stato e per l'intero ammontare, così derogando all'art. 2055 c.c. per il quale i coautori del danno vengono chiamati a rispondere solidalmente.

<sup>98</sup> Per le attività pericolose.

<sup>99</sup> «Scelta anche per la sua diffusione più capillare nel tentativo rispetto al giudice contabile» N. LUDRINI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p. 118.

<sup>100</sup> In via residuale questa disposizione individuava i limiti massimi di contaminazione ammissibili, superati i quali necessitava la messa in sicurezza del sito e il ripristino delle condizioni originarie. Anche i fatti accidentali rientravano nel rapporto di causalità tra l'evento e il soggetto poiché la responsabilità di qua si estendeva. In proposito vedasi oltre.

<sup>101</sup> In proposito si permette rinviare al nostro «Diritto ambientale dei rischi: internazionale, comunitario, nazionale e regionale», Livorno, 2004, p. 37 ss.

<sup>102</sup> Si noti come la regola risarcitoria non tutela il diritto del danneggiato, bensì la libertà del danneggiante a patto che quest'ultimo, cam'è nato, internalizzi il proprio costo. In proposito vedasi

U. MATTEI, *Regole sicure. Analisi economico-giuridica comparata per il notariato*, Milano, 2006, p. 147. Il problema è come debba calcolarsi questo "comperse" - ad un prezzo di mercato, oppure con un sovrappiù punitivo, oppure deve applicarsi il rimedio in forma specifica, o quale altro ancora? In generale, sull'analisi economica del diritto cfr.: A. CHIAZZONI, D. PERRI, *Lezioni di analisi economica del diritto*, Torino, 1998; D. PERRI, G. FIORENTINI, L.A. FIANCHI (a cura di), *L'analisi economica del diritto*, Roma, 2000; G. AURI, F. PULINI, S. ROCCA, F. ROMANO (a cura di) - con prefazione di G. CARRARESI, *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano, 1982; F. MIGNORINI, *Analisi economica del diritto* (voce), *Dizionario di diritto*, ecc. Da ultimo ci si permette rinviare alla nostra parte generale contenuta in (a cura di A. PIERROSSI), *Manuale di diritto e di gestione ambientale*, Rimini, in corso di pubblicazione. Si veda, inoltre, l'esempio dell'art. 844 del codice civile (letture da A. GALLIANI, la prescrizione dell'IAL al diritto e la correlazione delle market failures, in U. MATTEI, A. GALLIANI, *Economia politica del diritto civile*, Milano, 2009, p. 46).

<sup>101</sup> Sull'argomento, sia consentito rinviare ai nostri «La nuova tariffa sui rifiuti», Bergamo, 1999; «Il nuovo sistema tariffario per la gestione dei rifiuti: la tariffa bassata ovvero la tassa tariffata», Livorno, 1999; *Rivista di ricerca contabilità e bilancio ambientale nella p.a. e negli enti locali*, «Camari d'Italia», Rimini, n. 5 del 2007; con M. BELLESA, *Nuova contabilità e bilancio ambientale nelle Pubblica Amministrazioni*. Primo commento, *AdesItalia*, Milano, n. 12 del 2007, nonché alla letteratura indicata nei succitati scritti.

<sup>102</sup> T. BILLAGGIO, *La responsabilità civile in materia di prevenzione e riparazione*, in (a cura di P. FOIS), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 388.

<sup>103</sup> Approvata dal Consiglio d'Europa il 21-22 giugno 1993. Sulla Convenzione cfr. anche G. CORINI, in G. CORINI, P. FOIS, S. MARCHESE, *Diritto ambientale. Profili internazionali e comparati*, Torino, 2008, p. 146.

<sup>104</sup> G. CORINI, *op. cit.*, p. 192.

<sup>105</sup> Sulla base della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 per «il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione».

<sup>106</sup> Definita «norma di importanza storica» che si è allineata agli altri ordinamenti europei talché il principio poiché disciplinato dal diritto positivo è «esigete e giustificabile», così da F. DE LIOWANIS, *Il principio di precauzione nella recente codificazione*, in (a cura di M. PUGLIOTTI), *Ues*, Studi sul codice dell'ambiente, Torino, 2009, pp. 77-78.

<sup>107</sup> Talché «essa appare una emblematica concretizzazione di quella nuova logica "post-formale", o "meta-formale", rispecchiante una scienza altrettanto "meta-formale", che occorre formalizzare come espressione di un modello di razionalità ulteriore: una logica non più rigidamente "binaria" (A o non-A), ma aperta a possibilità molteplici, e anche antitetiche (A e non-A), nessuna delle quali da escludere aprioristicamente» così B. TONICARDI, *Scienza e diritto nella complessità sociale. Il principio di precauzione*, Savona Harrelli, 2007, pp. 28-29.

<sup>108</sup> Vedasi S. NISINI, in *Corso-Pellegrini*, Commentario breve al Codice dell'ambiente, Padova, 2007, p. 833.

<sup>109</sup> Sull'ambiguità «nell'assetto normativo e nel rapporto tra le varie nazioni» si veda P. DELL'ANNO, *Elementi*, cit., p. 260.

<sup>110</sup> Cfr. art. 302, comma 12 del Codice.

<sup>111</sup> S. ZULLI, *Commento art. 300*, in R. GRICO, *Codice dell'ambiente*, Roma, 2011, p. 1328 che include anche il danno all'«bionestera»

non solo per incompletezza della norma, ritenendo la nozione di danno (comunitaria e rieditata dal nostro legislatore) estensiva riguardo alle altipicità e aperture (di cui al comma 1) non incluse nella elencazione del comma 2 dell'art. 300. Invece, P. DELL'ANNO, *Elementi*, cit., nota 113 di p. 250 motiva l'esclusione dell'«bionestera» «con la difficoltà di misurare un'alterazione significativa dell'aria ambiente, protetta in un futuro di durata. Resta comunque fermo che potranno essere comunque valutati gli eventuali effetti negativi su altri bersagli, quali la natura umana (...) o il terreno e la flora, per deposizione di sostanze inquinanti (...)». Alti, U.A. SARRANTO, *op. cit.*, p. 86 sostiene «che l'ambito generale di applicazione sia enunciato dal secondo comma e che il primo comma abbia una funzione per un verso riassuntiva (delle ipotesi elencate nel primo comma) e per altro verso indicativa di ulteriori caratteristiche applicabili alla medesima fattispecie generale (quali la circostanza che il deterioramento debba essere significativo e misurabile, diretto o indiretto e che il danno possa riguardare non solo una risorsa naturale ma anche una utilità assicurata dalla stessa risorsa naturale)» e prosegue alla pagina seguente «Tale conclusione trova conferma anche nei criteri di quantificazione del danno ambientale, richiamati dal terzo comma dello stesso art. 311 (oltre che dal comma primo dell'art. 306), i quali - dovendo essere correlati alle indicazioni contenute negli allegati 3 e 4 alla parte sesta del decreto legislativo, già menzionate in sede di allegati alla direttiva europea - si riferiscono anch'essi soltanto al danno alle specie e agli habitat protetti, alle acque e al terreno», così anche F. GAVINOTTO, *Prevenzione, ripristino, risarcimento del danno all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006. Esame delle disposizioni di rinvio alla normativa*, nel volume a cura di F. GAVINOTTO, *La responsabilità per danno ambientale*, Milano, 2006, p. 298. Anche F. COZZESE, *commento art. 300*, in (a cura di N. LUGARESI, S. BERRAZZO), *Nuovo codice dell'ambiente*, Rimini, 2009, p. 1169 prende per il rapporto che riconosce il danno ambientale al comma 2, salvo «risparmiabilità concreta, per così dire, della nozione, in forza di quanto specificato nella clausola generale del n. 1», ciò, tra l'altro, corrisponderebbe al metodo definitorio della direttiva e allo «stabilire in prima istanza l'ambito di applicazione» così citando I. CAVIOLA, *Commento art. 300*, in (a cura di L. COZZO, F. PELLEZZI), *Commentario breve*, cit., p. 809. Per M. CARRO, *op. cit.*, pp. 419-420 «il comma 1 si limita ad anticipare - in una descrizione sintetica e probabilmente ridondante - i tratti comuni alle fattispecie enunciate nel comma 2, con elenco tassativo e chiuso, conferme alla riduttiva impostazione comunitaria» il che sarebbe confermato dal «fatto che le bozze di decreto, sottoposte al parere delle competenti commissioni parlamentari, contenessero un'iniziale riferimento al danno arrecato all'«bionestera (...)» poi espunto. Per A. SCARICELLA, *Il nuovo danno ambientale. Fazione ed criteri di risarcimento*, in (a cura di B. ALBERTAZZI), *Guida commentata alla normativa ambientale*, Roma, 2008, p. 802, il comma 2 è norma «definitiva che ha la funzione di chiarire l'ampia definizione del comma 1 della stessa norma, attraverso una operazione descrittiva di ciò che costituisce «danno ambientale»».

<sup>112</sup> Così, ampiamente, S. LIONI, *Il risarcimento del danno ambientale*, in (a cura di A. PIERROSSI), *Manuale di diritto e di gestione ambientale*, cit.

<sup>113</sup> M. CARRO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, p. 104 ove, in nota 6, cita anche G. HORNIGLI.

<sup>114</sup> S. ZULLI, *Commento art. 300*, in R. GRICO, *Codice dell'ambiente*, Roma, 2011, p. 1326.