

# Lexambiente

---

[www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)

Rivista giuridica on line creata e curata da Luca RAMACCI

**Alessandro AMATO – Maurizio BALLETTA –  
Massimiliano MONTINI – Renato NITTI –  
Barbara PILLON**

## **DANNO AMBIENTALE: QUANTIFICAZIONE ED ASPETTI PROCEDURALI**

In collaborazione con il  
**Centro Studi di Diritto Ambientale CEAG - Legambiente**

---

La presente pubblicazione viene distribuita gratuitamente in Internet attraverso il sito LEXAMBIENTE ([www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)). Può essere liberamente duplicata e diffusa gratuitamente citando la fonte. Non sono consentite le riproduzioni parziali senza indicazione della fonte e le alterazioni al formato originario di distribuzione

## NOTA

Questa pubblicazione contiene gli atti delle giornate di studio sul tema “Danno ambientale: quantificazione ed aspetti procedurali” tenutosi in Rispeccia (Grosseto) nei giorni 12 e 13 marzo 2004 presso il CENTRO STUDI DI DIRITTO AMBIENTALE dei Centri di Azione Giuridica di legambiente.

Il Centro Studi di Diritto Ambientale promuove, nell’ambito delle attività di ricerca svolte dai CEAG (Centri di Azione Giuridica) incontri di studio e convegni sulle tematiche del diritto ambientale. Per maggiori informazioni sulle attività dei CEAG e del Centro Studi consultare il sito [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)

|                                                                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>LA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE E DI BENE AMBIENTE. DANNO AMBIENTALE E TUTELA CIVILE DELL'AMBIENTE A CURA DELL'AVV. ALESSANDRO AMATO.....</b>                | <b>3</b>  |
| 1)AMBIENTE: DEFINIZIONE.....                                                                                                                                     | 3         |
| 2)BREVI CENNI SULLA DISCIPLINA ANTERIORE ALL'ART.18 L.349/86.....                                                                                                | 5         |
| 3)L'ART.18 L.349/86 E L'ART.2043 C.C.....                                                                                                                        | 6         |
| 4)LA FONTE GENETICA DEL DANNO AMBIENTALE. IL DANNO MORALE PER DANNO ALL'AMBIENTE.....                                                                            | 10        |
| 5)IDENTIFICAZIONE DEI SOGGETTI LEGITTIMATI AD AGIRE.....                                                                                                         | 12        |
| <b>TIPI DI TUTELA .....</b>                                                                                                                                      | <b>17</b> |
| 1)TUTELA CAUTELARE-INIBITORIA.....                                                                                                                               | 18        |
| 2)TUTELA RESTITUTORIA-REINTEGRATORIA.....                                                                                                                        | 20        |
| 2.A.) CONCORSO FRA TUTELA RESTITUTORIA-REINTEGRATORIA E TUTELA RISARCITORIA.....                                                                                 | 23        |
| 2.B.)IL RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI...QUALORA SIA IN TUTTO O IN PARTE POSSIBILE.....                                                                       | 24        |
| 3)RISARCIMENTO PER EQUIVALENTE.....                                                                                                                              | 26        |
| 4)LA DEROGA AL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ DI CUI ALL'ART. 2055 C.c.....                                                                                            | 28        |
| <b>LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA AMBIENTALE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO A CURA DELL'AVV. MAURIZIO BALLETTA .....</b>                                                 | <b>31</b> |
| 1. IL PROCESSO AMMINISTRATIVO COME SEDE PRIVILEGIATA DI TUTELA PREVENTIVA DAL DANNO AMBIENTALE.....                                                              | 31        |
| 2. L'INTERESSE ALLA TUTELA AMBIENTALE COME INTERESSE COLLETTIVO.....                                                                                             | 32        |
| 3. I CRITERI ELABORATI DALLA DOTTRINA E DALLA GIURISPRUDENZA.....                                                                                                | 33        |
| 4.LA SOLUZIONE DELLA LEGGE ISTITUTIVA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE.....                                                                                           | 34        |
| 5.IL PROBLEMA DELLE ARTICOLAZIONI LOCALI DELLE ASSOCIAZIONI RICONOSCIUTE.....                                                                                    | 35        |
| 6.IL PROBLEMA DELLE ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE.....                                                                                                           | 36        |
| 7.IL PROBLEMA DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNABILE CON RIFERIMENTO A QUELLO MERAMENTE URBANISTICO : I VIZI DEDUCIBILI.....                                              | 36        |
| <b>LA RESPONSABILITA' PER DANNO AMBIENTALE NELLA COMUNITA' EUROPEA A CURA DEL PROF. MASSIMILIANO MONTINI .....</b>                                               | <b>38</b> |
| 1) TEMI DI DISCUSSIONE.....                                                                                                                                      | 38        |
| <b>LA RESPONSABILITÀ PER DANNO AMBIENTALE .....</b>                                                                                                              | <b>38</b> |
| <i>Le esperienze rilevanti</i> .....                                                                                                                             | 38        |
| <b>L'EVOLUZIONE NORMATIVA COMUNITARIA.....</b>                                                                                                                   | <b>38</b> |
| <i>La proposta di Direttiva CE: conclusioni</i> .....                                                                                                            | 40        |
| 2) LA PROPOSTA DI DIRETTIVA CE.....                                                                                                                              | 40        |
| <b>UNIONE EUROPEA E AMBIENTE.....</b>                                                                                                                            | <b>61</b> |
| LA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA AMBIENTALE.....                                                                                                               | 61        |
| LA COMUNITÀ EUROPEA E L'AMBIENTE: EVOLUZIONE STORICA DELLA POLITICA AMBIENTALE COMUNITARIA.....                                                                  | 62        |
| 2 LA TUTELA DELL'AMBIENTE SULLA BASE DELLE NORME DEL TRATTATO CE IN VIGORE.....                                                                                  | 67        |
| 2.1 <i>L'articolo 174 del Trattato: la base della politica ambientale comunitaria</i> .....                                                                      | 67        |
| 2.2 <i>L'obiettivo della "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente"</i> .....                                                            | 68        |
| 2.3 <i>L'obiettivo della "protezione della salute umana"</i> .....                                                                                               | 69        |
| 2.4 <i>L'obiettivo della "utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali"</i> .....                                                                    | 69        |
| 2.5 <i>L'obiettivo della "promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale"</i> ..... | 70        |
| 2.6 <i>Il riferimento all' "elevato livello di tutela"</i> .....                                                                                                 | 71        |

|                                                                                                                |                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.7                                                                                                            | <i>I principi del diritto comunitario dell'ambiente</i> .....                                              | 72  |
| 2.8                                                                                                            | <i>Il principio precauzionale</i> .....                                                                    | 73  |
| 2.9                                                                                                            | <i>Il principio di prevenzione</i> .....                                                                   | 74  |
| 2.10                                                                                                           | <i>Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente</i> .....  | 75  |
|                                                                                                                | <i>Il principio "chi inquina paga"</i> .....                                                               | 75  |
| 2.12                                                                                                           | <i>I principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità</i> .....                                   | 76  |
| 2.13                                                                                                           | <i>Il principio di integrazione</i> .....                                                                  | 79  |
| 2.14                                                                                                           | <i>I criteri per l'esercizio dell'azione in materia ambientale</i> .....                                   | 80  |
| 2.15                                                                                                           | <i>La competenza esterna della Comunità Europea in materia ambientale</i> .....                            | 81  |
| <b>LA PROCEDURA DECISIONALE IN MATERIA AMBIENTALE E L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO AMBIENTALE COMUNITARIO.</b> ..... |                                                                                                            | 82  |
| 1                                                                                                              | <i>La procedura decisionale in materia ambientale ai sensi dell'articolo 175 del Trattato</i> .....        | 84  |
| 2                                                                                                              | <i>La scelta della base giuridica</i> .....                                                                | 85  |
| 3                                                                                                              | <i>L'attuazione del diritto ambientale comunitario</i> .....                                               | 87  |
| 4                                                                                                              | <i>Diritto ambientale comunitario ed attuazione nell'ordinamento italiano</i> .....                        | 88  |
| <b>IL RAPPORTO TRA DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO INTERNO IN MATERIA AMBIENTALE</b> .....                       |                                                                                                            | 90  |
| 1                                                                                                              | <i>I principi che disciplinano il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno</i> .....             | 92  |
| 2                                                                                                              | <i>La ripartizione delle competenze in materia ambientale ed i poteri residui degli Stati Membri</i> ..... | 93  |
| <b>LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA AMBIENTALE NEL PROCESSO PENALE A CURA DEL DOTT. RENATO NITTI</b> .....            |                                                                                                            | 102 |
| <b>DANNO AMBIENTALE E BONIFICA DEI SITI INQUINATI A CURA DELL'AVV. BARBARA PILLON</b> .....                    |                                                                                                            | 106 |

## **La nozione giuridica di ambiente e di bene ambiente. Danno ambientale e tutela civile dell'ambiente<sup>1</sup>** a cura dell'Avv. Alessandro Amato

1) Ambiente: definizione.

Nell'iniziare lo studio del danno ambientale sorge la necessità di definire cos'è l'ambiente, per meglio poter cogliere e identificare in concreto l'oggetto della lesione.

In ordine al significato da attribuire, sul piano giuridico, al termine ambiente, una parte della dottrina ha evidenziato che in esso si ricomprendono tre nozioni, corrispondenti ciascuna alle distinte discipline che regolano, normativamente, ora le *bellezze paesistiche e culturali* (ambiente come oggetto di tutela e conservazione), ora la *difesa del suolo* (ambiente come considerato dalla normativa a tutela contro i fattori aggressivi), ora il *territorio* (ambiente come oggetto della normativa urbanistica).<sup>2</sup>

Vi è poi chi ha parlato di diritto soggettivo pubblico alla integrità del territorio, chi di tutela, in forma indiretta, della salute e chi di tutela dell'interesse della collettività alla fruizione dell'ambiente<sup>3</sup>.

Altri, ancora, hanno ritenuto inaccettabile, per la sua indeterminatezza, considerare il termine ambiente, come "*bene giuridico unitario*", tesi qui difesa, opponendosi l'esistenza di tanti e diversi beni ambientali che sono tutelati, a seconda delle diversità degli interessi collettivi, dall'ordinamento.<sup>4</sup>

Deve ancora precisarsi che le singole *res* che compongono quel bene che è l'ambiente sono tra loro strettamente collegate e, pertanto, è "*logicamente corretto parlare di essi (i singoli beni) come di un bene economico unitario: il bene ambiente*"<sup>5</sup>.

Devesi, pertanto, affermare che il concetto di ambiente non può non essere unitario; è, dunque, l'ambiente il bene giuridico in cui la sostanza naturale non

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro ripropone in parte quanto più ampiamente trattato in Alessandro Amato, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente. Profili sostanziali e processuali*, Cacucci Editore, 2003.

<sup>2</sup> Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Riv. Trim. Dir. pubbl., 1973, 15 ss.. Secondo l'autore, l'ambiente preso in esame nella prima ipotesi (paesaggio, centri storici, parchi ecc.) è un bene pubblico. Si tratterebbe di zone circoscritte del territorio sottoposte alla potestà di un pubblico potere. Nel secondo caso per ambiente si intende non già una zona del territorio, bensì gli spazi (aria-terra-acqua) sottoposti all'azione aggressiva dell'uomo che rende, a sua volta, aggressivo un qualche elemento nei confronti dell'uomo: è l'ambiente aggredito che reagisce aggressivamente. In tal caso, i fatti aggressivi assumono rilevanza giuridica innescando attività di polizia, tanto preventiva -allo scopo di evitare che possa verificarsi il fatto- quanto repressiva se necessaria a rimuoverlo. Circa l'ambiente urbanistico, esso costituisce oggetto di un'attività amministrativa alla cui base si registra la potestà di pianificazione del territorio.

<sup>3</sup> Cocco, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art.18 della legge 8 luglio 1986*, Riv. Giur. Amb., 1986, 485.

<sup>4</sup> Libertini, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, 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 individuabili".

<sup>5</sup> Maddalena, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, Riv. Crit. Dir. Priv., 1987, 442.

viene meno per la diversità delle norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui esso si estrinseca.<sup>6</sup>

La Corte Costituzionale ha, infatti, definito l'ambiente come "*bene unitario*", sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, "*oggetto di cura e tutela*".<sup>7</sup>

Un ultimo orientamento giurisprudenziale ha definito l'ambiente come un insieme che, pur comprendente vari beni o valori -flora, fauna, suolo, acque, ecc.- "*si distingue ontologicamente da questi e si identifica 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*".<sup>8</sup>

Ne discende, quindi, l'unitarietà degli effetti giuridici della nozione di ambiente<sup>9</sup> e la sua considerazione come "*bene sintesi*", caratterizzato da una relazione di equilibrio tra uomo, fauna, flora, le loro biocenosi e i loro biotopi, secondo la definizione esplicitata dall'art.1 della legge federale svizzera sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983.<sup>10</sup>

Questa conclusione unitaria del concetto di ambiente è, altresì, motivata dalla disciplina legislativa in materia di danno ambientale (art. 18 L.349/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente), che ha permesso di considerare l'ambiente, come bene unitario, composto di beni che sono tra loro in una determinata relazione e in un continuo processo di evoluzione.<sup>11</sup> Appare corretta, quindi, l'opinione di chi considera la tutela volta, non già, ai beni cui le leggi di settore fanno

---

<sup>6</sup>Va a tal proposito ricordato che l'individuazione di un concetto unitario di bene culturale ed ambientale fu oggetto di particolare approfondimento da parte della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (c.d. Commissione Franceschini) che definì i beni ambientali in più tipologie: a) beni ambientali di tipo paesaggistico, distinti in aree naturali, geologiche e in paesaggi artificiali; b) beni ambientali di tipo urbanistico, relativi a strutture insediative urbane o non. Si veda a riguardo Malinconico, *I beni ambientali*, Trattato Dir. Amm. diretto da Santaniello, Padova, 1991, 9 che afferma in relazione agli studi di detta Commissione che "...era significativo l'abbinamento del bene ambientale al bene culturale, rispetto al quale il primo assumeva la configurazione di cornice naturale, condividendone così la funzione essenziale di mezzo di diffusione della cultura, accessibile all'utilizzazione diretta dei cittadini".

<sup>7</sup>Corte Cost., 17 dicembre 1987 n.641 in G.U. 13.1.1988, 1<sup>a</sup> serie spec. n.2, 28 ss.; La stessa Corte Costituzionale con la sentenza 24 febbraio 1992 n.67, *Riv. Giur. Amb.*, 1992, 363 ha ribadito che "*L'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza*".

<sup>8</sup>Cass. Civ., 9 aprile 1992, n.4362, *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 da una concezione aritmetico-contabile"; *contra* Cons. St., 11 aprile 1991, n.257, *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 ambiente e che sono oggetto di tutele giuridiche distinte.

<sup>9</sup>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 dell'insieme delle risorse naturali e culturali, bisognose in qualche misura di un governo comune, espresso da leggi nazionali".

<sup>10</sup>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 Perlingieri*, Napoli, 1991, 109.

<sup>11</sup>Maddalena, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990, *passim*.

espressamente riferimento, bensì al "sovrapposto" bene ambiente che subisce lesione significativa ogniqualvolta vi sia aggressione al bene sottostante.<sup>12</sup>

Appare, pertanto, rilevante la previsione di una norma, l'art.18, che configura una specifica ed unitaria fattispecie di illecito ambientale "*comprensiva di ogni lesione del bene ambiente, sia sotto il profilo estetico e del paesaggio, sia sotto quello dell'inquinamento o sotto quello, ancora, della preservazione dell'assetto del territorio*".<sup>13</sup>

2)Brevi cenni sulla disciplina anteriore all'art.18 L.349/86.

Prima dell'entrata in vigore dell'art.18 disciplinante il danno ambientale i giudici di merito e della suprema Corte, con la dottrina, cercarono di interpretare le norme del codice civile al fine di supplire, comunque, alla carenza legislativa in materia di responsabilità ambientale.

Si è dapprima affermato il riconoscimento a favore dei proprietari di diritti dominicali sui fondi posti in località interessata all'insediamento di una centrale nucleare della possibilità di far valere il diritto alla salute e all'ambiente<sup>14</sup> e, successivamente, si è affermato che il diritto alla salute, tutelato dalla Costituzione, è configurabile come diritto all'ambiente salubre, riconosciuto sia al singolo che alla comunità ove svolge la sua personalità.<sup>15</sup>

Con tale riconoscimento la Corte di Cassazione ammette oltre al riconoscimento del diritto alla salute come diritto assoluto anche la sua tutelabilità nel processo civile e la configurabilità di un diritto all'ambiente inteso come situazione la cui rilevanza giuridica è strettamente connessa all'esercizio del diritto di proprietà e del diritto alla salute.

Anche la Corte dei Conti ha dato il proprio contributo per la definizione del danno ambientale quando ha affermato l'obbligatorietà dei dipendenti dell'amministrazione statale e degli enti locali al risarcimento a favore dello Stato del danno causato all'ambiente in tutte quelle ipotesi in cui, per dolo o colpa, in violazione degli obblighi di servizio, abbiano autorizzato illegittimamente attività inquinanti o di degradazione del territorio.

In tal modo l'ambiente viene qualificato dalla Corte come il "*complesso dei beni di uso e godimento pubblico, individuabili attraverso la legislazione che li protegge*" per garantire la conservazione e la fruizione da parte di tutta la collettività".<sup>16</sup>

Riferita ai soli amministratori pubblici e dipendenti la previsione del danno pubblico ambientale appariva inadeguata, ponendosi la necessità di addivenire ad una riconsiderazione unitaria che comportasse la sanzionabilità del danno pubblico ambientale da chiunque fosse cagionato senza distinzione alcuna tra pubblico dipendente o privato cittadino. Da tale osservazione la dottrina<sup>17</sup> *-de jure condendo-* cominciò a delineare l'attribuzione alla Corte dei Conti delle azioni per

---

<sup>12</sup>Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, *passim*.

<sup>13</sup>D'Orta, *Ambiente e danno ambientale: dalla Giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'Ambiente*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1987, 85.

<sup>14</sup>Cass. Civ. S.U., 9 marzo 1979, n.1463, *Foro It.*, 1979, I.

<sup>15</sup>Cass. Civ., 6 ottobre 1979, n.5172, *Giur. It.*, 1980, I, 1, 859.

<sup>16</sup>Maddalena, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, *Cons. Stato*, 1982, 13 e Giampietro, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, *Foro It.* 1986, 494.

<sup>17</sup>Maddalena, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, *Cons. Stato*, 1982, II, 291.

il risarcimento allo Stato per il danno ambientale promosse sia contro i pubblici operatori che i privati cittadini.<sup>18</sup>

Infine, la più recente dottrina ha affermato che tra i diritti della personalità, di cui all'art.2 della Costituzione, deve farsi rientrare anche il diritto all'ambiente, con caratteristiche autonome e distinte dal diritto alla salute e da quello della proprietà<sup>19</sup>.

3) L'art.18 L.349/86 e l'art.2043 C.c..

La giurisprudenza della Corte dei Conti, acquisendo il concetto di ambiente come bene immateriale, ha ampliato la definizione di "*danno erariale*", non più inteso soltanto come diminuzione patrimoniale rilevabile dalle scritture contabili, ma come danno pubblico e alla collettività, in esso includendo anche il danno ambientale.<sup>20</sup>

La stessa giurisprudenza, avallata da parte della dottrina, aveva conseguentemente esteso la giurisdizione della Corte dei Conti, quale giudice naturale in materia di danno ambientale.

Senonché, con l'entrata in vigore dell'art.18 della legge 349/86, ogni dubbio è stato superato, stante la sottrazione del danno ambientale dalla sfera del danno erariale, per farlo rientrare nella generale categoria di fatto dannoso, disciplinato dall'art.2043 C.c..<sup>21</sup> Tale convinzione trae le sue origini da diverse normative di settore che si ispirano al principio indicato nell'art.2043 C.c. della responsabilità aquiliana: la legge 1860/62, in materia di impiego pacifico dell'energia atomica; la legge 615/66, in tema di salubrità atmosferica; la legge 319/76, sulla tutela delle acque; la legge 979/82, sulla tutela del mare.

Quest'ultima disposizione già da tempo, e soprattutto in riferimento al pregiudizio subito dalle risorse ambientali, veniva utilizzata come cardine su cui far ruotare e, quindi, ricondurre la responsabilità dell'inquinatore, per la sua peculiare caratteristica di "*atipicità dell'illecito*" civile che vi si ricollega e per la "*sua potenziale capacità di estensione ad ogni ipotesi di lesione antigiuridica di un interesse tutelato*".<sup>22</sup>

Risulta evidente che con l'intervento legislativo, avutosi con l'introduzione della normativa in parola, si completa il passaggio da una tutela ambientale, di tipo

---

<sup>18</sup>D'Orta, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., I, 1987, 60 ss.

<sup>19</sup>Postiglione, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1987, 303; Patti, *Diritto dell'ambiente e tutela della persona*, Giur. It., 1980, I, 1, 859.

<sup>20</sup>Corte dei Conti, 18 settembre 1980, n.86, *Foro It.*, 1981, III, 167: "*il danno patrimoniale all'ambiente colpisce l'interesse della collettività ed è risarcibile in via equitativa, secondo i principi propri del giudizio avanti la Corte dei Conti*".

<sup>21</sup>Postiglione, op. ult. cit., 306: "*La novità fondamentale sta nell'affermazione del principio che il danno all'ambiente costituisce "un illecito civile generale". Si tratta di una assoluta novità istituzionale, di una conquista della coscienza giuridica moderna, di uno strumento giuridico di protezione ambientale rivolto alla "effettività" della tutela secondo una concezione "integrata" ed equilibrata del sistema sanzionatorio (sanzioni penali, amministrative, civili)*".

<sup>22</sup>Malinconico, *I beni ambientali*, Trattato di dir. amm. diretto da Santaniello, Padova, 1991, 276 il quale aggiunge: "*La riconduzione della nuova fattispecie legale al genus dell'art. 2043 C.c., non vale, tuttavia, ad obliterare le peculiarità di tale nuova previsione rispetto a quel tradizionale paradigma, soprattutto per quanto attiene: alla tipicità del fatto fonte di responsabilità; al bene oggetto della lesione sanzionata; alla commisurazione della sanzione risarcitoria che tiene conto della colpevolezza del danneggiante; all'assenza di responsabilità solidale in caso di concorso di danneggianti*".

privatistico che era garantita dagli artt.844 e 2043 C.c., ad una tutela più marcatamente pubblicistica.<sup>23</sup>

Il comma 1° dell'art.18 della legge 8 luglio 1986, n.349 sull'istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, dispone che "*qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*".

Interpretando letteralmente tale norma potremmo affermare che l'organo giudicante non potrà dichiarare l'esistenza di alcuna responsabilità per danno ambientale affermando la contrarietà del comportamento generatore con i principi dell'ordinamento, ma suo unico elemento di riferimento dovrà essere l'esistenza di una disposizione di legge o di un provvedimento in base a legge la cui violazione soltanto possa comportare l'obbligo del risarcimento.

L'ancorare l'esistenza della responsabilità alla semplice compromissione avrebbe comportato la possibilità di un eccesso di soggettività nell'individuazione dello scadimento e deturpamento di quel bene che è l'ambiente.

Dall'esame comparato delle due disposizioni sembrerebbe che esse presentino forti analogie sul piano della tecnica legislativa.

Infatti, tanto l'art.18,1° c., quanto l'art.2043 c.c. hanno un avvio del tutto identico: "*Qualunque fatto (rectius atto) doloso o colposo*".

La similitudine si riscontra, ancora, in ordine alla loro conclusione, considerato che il 1° comma dell'art.18 "*obbliga l'autore del fatto al risarcimento del danno*", modellando la norma sull'inciso finale dell'art.2043 che "*obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*".

L'evidente affinità tra le due disposizioni ha suscitato la convinzione che la fattispecie del danno ambientale si collocasse nel solco della responsabilità civile.<sup>24</sup>

Infatti, è stato osservato che l'art.18 assume un valore di *lex specialis*<sup>25</sup>, rispetto al contenuto dell'art. 2043 per una serie di ragioni: *in primis*, per la tipicità dell'illecito ambientale contro l'atipicità della norma generale; *in secundis*, per la specificità della tutela prevista in relazione ai procedimenti processuali e ai soggetti legittimati all'azione; *in tertiis*, ed è la differenza più rilevante, in relazione all'oggetto della tutela, riguardante diritti di per sé collettivi o comunque superindividuali, contro l'art.2043 che accorda tutela precipuamente ai diritti individuali.

L'art.18 pur se risulta strutturato sul piano lessicale sull'art.2043 c.c. si discosta da quest'ultimo per alcune peculiarità di derivazione pubblicistica quali, come già evidenziato, la tipicità dell'evento, l'accentuazione della finalità punitiva, il

---

<sup>23</sup>Maddalena, *Nuovi indirizzi della Corte dei Conti, Diritto e Ambiente*, 1984, *passim* che precisa: "*il risarcimento del danno, volto non più a ristorare il singolo, ma piuttosto a soddisfare in qualche maniera la collettività, perde quella sua originaria struttura civilistica e si avvicina sempre più al concetto penalistico della sanzione...se si pensa che in queste ipotesi la collettività, più che titolare di un diritto soggettivo alla stregua del diritto privato, appare come titolare di un diritto diffuso e generalizzato, di carattere eminentemente pubblicistico...*".

<sup>24</sup>Greco, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, *Riv. Giur. Amb.*, 1987, 525 che riconduce il danno ex art.18 l.349/86 all'illecito extracontrattuale.

<sup>25</sup>Bigliazzi Geri, *L'art.18 della legge n.349 del 1986 in relazione agli artt. 2043 ss c.c.*, *Riv. Trim. Appalti*, 1987, 1153 che individua gli elementi di differenziazione del danno ambientale ex art.18 dal danno ex art. 2043 C.c., individuandoli nel carattere pubblico di tale danno nonché nella attribuzione a tale figura di responsabilità di un carattere tipicamente sanzionatorio (tipicità dell'illecito ambientale, valutazione equitativa del danno e alla colpevolezza dell'autore dell'illecito; irrilevanza dell'eccessiva onerosità del ripristino, responsabilità non solidale in caso di concorso).

profilo "soggettivizzato" della colpa, il ricorso primario al risarcimento in forma specifica attraverso il ripristino dello stato dei luoghi.

Pertanto, la disciplina del danno ambientale costituisce un "microsistema"<sup>26</sup> che coesiste "disarmonicamente" con altri "microsistemi" aventi ad oggetto la tutela di altri beni in stretto collegamento con l'ambiente e fondati su principi come quello della "responsabilità oggettiva" (legge difesa sul mare n.979/82 o legge sui danni derivanti dall'uso dell'energia nucleare n.1860/62).

La Cassazione ha ritenuto l'appartenenza dell'illecito ambientale al *genus* della responsabilità aquiliana avendo considerato che il torto ecologico abbia una sua peculiarità nell'ambito della responsabilità civile "con la conseguenza che anche la prova di siffatto torto non può non risentirne, ispirata, come deve essere, non a parametri puramente patrimoniali, ma alla compromissione dell'ambiente".<sup>27</sup>

Non sembra condivisibile l'opinione di chi sostiene che la mancata previsione del requisito dell'ingiustizia nell'art.18 costituisca corollario della limitazione della nuova figura di responsabilità aquiliana ai casi di violazione di specifiche norme legali o amministrative.<sup>28</sup>

Sembra, invece, più plausibile che la mancata inclusione dell'aggettivo "ingiusto" nella formulazione dell'art.18, sia dovuta ad una scelta di politica del diritto, voluta dal legislatore per rafforzare la tutela risarcitoria in materia di danno ambientale, in quanto svincola l'interprete dalla necessità della verifica dell'ingiustizia del danno (*rectius* della lesione dell'interesse, "tanto più che il danno, se inteso come pregiudizio economico, non può dirsi, in sé, né giusto né ingiusto, mentre giusta o ingiusta può ben dirsi la lesione"<sup>29</sup>).

E la funzione della normativa speciale è proprio quella di aver permesso l'allargamento dell'area del danno ingiusto, considerando come fonte di responsabilità verso un soggetto determinato (lo Stato) la compromissione del bene ambiente.<sup>30</sup>

Viene, in tal modo, ad accogliersi un concetto di danno di tipo materiale, in quanto la mancanza del termine "ingiusto" ci presenta un danno allo stato primordiale, poichè esso viene fatto coincidere con l'alterazione, il deterioramento o la distruzione dell'ambiente.

Il danno è *ingiusto* sia perchè comporta la lesione di un bene giuridicamente protetto, sia perchè tale lesione dipende dalla violazione di una norma di legge o di una disposizione emanata in base a legge: in tal modo con l'art.18 il legislatore ha costruito una tipica figura di illecito: l'illecito ambientale.

Pertanto, può dirsi che le due norme, tra loro in rapporto di generale (art.2043) e speciale (art.18), sono, altresì (tra loro) "complementari" e concorrenti nel senso che il medesimo evento dannoso troverà la propria disciplina in quella codicistica per la parte relativa alla "violazione di situazioni soggettive" e nella legge speciale per quanto trascenda la "lesione di singoli beni giuridici".<sup>31</sup>

La specialità è vista, altresì, nel fatto che l'art.2043 C.c. richiede per la risarcibilità, anche, l'ingiustizia del danno, tale che l'atto illecito rilevante

---

<sup>26</sup>Batà, *La cassazione e il danno ambientale, Danno e responsabilità*, 1996, 155.

<sup>27</sup>Cass. Civ., 1 settembre 1995, n.9211, *Giust. Civ.*, 1996, I, 780.

<sup>28</sup>Moscarini, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale, Riv. Dir. Civ.*, 1990, 499.

<sup>29</sup>Bigliazzi Geri, *L'art.18 della legge n.349 del 1986*, op.cit., 1153.

<sup>30</sup>Tommasini, *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile a cura di Perlingieri, Napoli, 1991, 152.

<sup>31</sup>Castronovo, op.cit., 512.

consiste nella violazione del generalissimo precetto dell'*alterum non ledere*, mentre l'art.18 l.349/86 collega, per l'esistenza della responsabilità, il pregiudizio ambientale alla violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge.

Le dette violazioni si traducono nelle "*vanificazioni*" delle finalità protettive e per sè stesse "*constituiscano danno*".<sup>32</sup>

La stessa Corte Costituzionale ha sancito che la responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana, tale che l'art.2043 C.c., viene ad assumere una nuova valenza, con l'avvento dei principi costituzionali, diventando strumento "*per la protezione dei valori che essa (la Costituzione) prevede ed assicura*", tra cui assume rilievo fondamentale "*il principio della solidarietà, nonché la stretta relazione che ne deriva tra la detta norma e i precetti costituzionali*" per la determinazione dell'illecito e della riparazione che consegue alla violazione del precetto.<sup>33</sup>

Come già ribadito la stessa disposizione codicistica viene ad assumere un ruolo più rilevante e "*soprattutto un contenuto diverso*", in quanto comprensiva anche della "*riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario*".<sup>34</sup>

Questa conclusione deve essere interpretata nel senso che, riconosciuta la specialità della L. 349/86, una condanna al risarcimento per danno ambientale, può aversi soltanto ex art.18, con l'esclusione di azioni concorrenti da parte di soggetti privati in applicazione di norme codicistiche quali, *in primis* l'art. 2043 C.c..

Il ricorso alle regole comuni sui fatti illeciti sarà sempre possibile tutte quelle volte che si sarà avuta, con la compromissione ambientale, anche una lesione nella sfera giuridica di un determinato individuo.<sup>35</sup>

Può allora dirsi che siamo in presenza, con l'art.18 della legge n.349/86, di una nuova fattispecie di responsabilità, quella per danno ambientale, di una norma però tipicamente speciale, perché "*applicativa, specificativa o modificativa dei principi generali già in via di massima affermatisi proprio nella materia della lesione dell'ambiente e dei danni da inquinamenti*".<sup>36</sup>

Il ricondurre, pertanto, la responsabilità ambientale nell'illecito di cui all'art.2043 C.c. determina un cambiamento di disciplina per i pubblici amministratori che nell'ipotesi in cui cagionino un danno ambientale, nell'esercizio delle loro funzioni, non ne risponderanno a titolo di responsabilità contrattuale-amministrativa-patrimoniale ma a titolo di responsabilità extracontrattuale con tutte le differenti applicazioni che l'istituto richiede, prima fra tutte, quella relativa al termine prescrizione.

L'art.18 della legge 349/86, dopo aver previsto la responsabilità risarcitoria nei confronti dello Stato a carico degli autori di fatti illeciti che compromettano

---

<sup>32</sup>Corte Cost., 30 dicembre 1987, n.641, *Foro it.*, 1988, 1, 694 con nota di Giampietro.

<sup>33</sup>Corte Cost., 30 dicembre 1987, n.641, cit., 694.

<sup>34</sup>Corte Cost., 30 dicembre 1987, n.641, cit., 694.

<sup>35</sup>Cendon - Ziviz, *L'art.18 della legge 349/86 nel sistema di responsabilità civile*, *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987, 534, secondo tali AA "*Quelle stesse norme del codice sono chiamate però a rientrare in gioco, ai fini del risarcimento del danno ambientale, attraverso una utilizzazione "mediata" o di "rimbalzo": da esse, infatti, discende pur sempre la qualifica di liceità o illiceità per una certa condotta, relativamente alle situazioni privatistiche volta a volta tutelate. Allorquando perciò il fatto del convenuto abbia dato luogo, contestualmente all'offesa delle posizioni individuali, ad un'alterazione della natura o del paesaggio, quest'ultima voce sarà poi risarcibile allo Stato ex art.18 - proprio perchè deve ritenersi integrata la condizione testuale (violazione di disposizioni di legge) richiesta per far scattare la responsabilità*".

<sup>36</sup>Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, *Foro It.*, 1987, III, 273.

l'ambiente, stabilisce per tale materia, la giurisdizione del giudice ordinario, facendo salva quella della Corte dei Conti solo per il caso di cui all'art.22 D.P.R.d.p.r. 10 gennaio 1957, n.3 (giudizio di rivalsa per le ipotesi nelle quali l'amministrazione, a seguito di lesioni di diritti del terzo, provocate dal proprio dipendente in connessione con un danno ambientale, abbia provveduto a risarcire detto terzo), trova immediata applicazione nelle controversie in corso. Pertanto, deve negarsi la giurisdizione contabile della Corte dei Conti per pretese risarcitorie nei confronti di funzionari che abbiano dolosamente o colposamente cagionato pregiudizio all'ambiente trattandosi di azioni devolute alla cognizione del giudice ordinario.<sup>37</sup>

Infine, si può affermare che il danno ambientale presenta 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 centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali).

In questo contesto, persone, gruppi, associazioni ed anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti ed agiscono in forza di un'autonoma legittimazione.<sup>38</sup>

Pertanto, la triplice dimensione che caratterizza il danno ambientale (personale, sociale e pubblica) comporta che per ritenere sussistente quest'ultimo è sufficiente una condotta, sia pure soltanto colposa, in violazione di leggi o di provvedimenti adottati in base a legge anche allorquando venga arrecata un'offesa alla persona umana nella sua dimensione individuale e sociale.<sup>39</sup>

4)La fonte genetica del danno ambientale. Il danno morale per danno all'ambiente.

Si è visto che a seguito dell'entrata in vigore della legge n.349/86, la responsabilità per danno ambientale è stata inquadrata nell'ambito dell'illecito aquiliano ove l'art. 2043 c.c. viene a rappresentare la norma generale a tutela dei beni costituzionalmente garantiti, tra i quali già è ricompreso il diritto alla salute ed all'ambiente salubre (Corte Costituzionale sentenza 30 dicembre 1987, n.641).

La Corte di Cassazione, successivamente, con la sentenza n.9211 del 1995<sup>40</sup>, nell'affermare la natura aquiliana del danno ambientale l'ha direttamente collegato agli artt. 2043 e 2050 c.c..

La Corte, con la sentenza su richiamata, si è espressa nel senso di ritenere il produttore di rifiuti tossici responsabile anche se ha contrattualmente attribuito a terzi lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti stessi affermando che il soggetto produttore dei rifiuti tossici è, comunque, soggetto agli artt. 2043 e 2050 c.c., e non può esonerarsi da siffatta responsabilità attraverso una fittizia distinzione tra soggetto produttore dei rifiuti e soggetto tenuto allo smaltimento a stoccaggio degli stessi.

E' stata, in tal modo, costruita un'ipotesi di responsabilità oggettiva per danno ambientale in palese contrasto con quanto statuito dall'art. 18 l. 349/86.

La stessa eccezione alla regola della responsabilità solidale dettata dall'art. 18 è stata oggetto di interpretazione giurisprudenziale avendo la Corte sostenuto che

---

<sup>37</sup>Cass. Civ., S.U. 25 gennaio 1989, 440, *Foro Amm.*, 1990, 263.

<sup>38</sup>Cass. Pen., 10 novembre 1993, *Giust. Pen.*, 1994, II, 554 (s.m.).

<sup>39</sup> Cass. Pen., 4 aprile 2002, *Giur. It.*, 2003, 1, con nota di Barbiera.

<sup>40</sup> *Dir. e Giur. Agr.*, 1998, 40.

*“tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di produzione e smaltimento rifiuti tossici, e, in particolare, il soggetto produttore, sono ugualmente responsabili e solidalmente tenuti ad adottare quelle misure di sicurezza, anche nella fase di smaltimento, affinché lo sversamento definitivo e lo stoccaggio dei rifiuti prodotti avvenga senza danni a terzi”*.

La Corte di Cassazione si è, addirittura spinta oltre affermando che l’ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nella legge n.349/1986 che si occupa della sola ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali ed associazioni protezionistiche, ma direttamente nella Costituzione *“considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli articoli 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l’individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale; tali disposizioni primarie levano l’ambiente ad interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto, imponendo allo Stato (come Stato ordinamento, comprensivo dello Stato persona e degli altri enti territoriali) un’adeguata predisposizione di mezzi di tutela, per le vie legislative, amministrative ed anche giudiziarie”*.<sup>41</sup>

Tale impostazione non è affatto condivisibile in quanto attribuisce una dimensione assai riduttiva al concetto di ambiente, ex art. 18 l.349/86, relegandolo nella sola dimensione del diritto alla salute. In realtà, con la legge n.349/86, è stata estesa la tutela ad una serie di situazioni che non corrispondevano ai beni tradizionalmente protetti come la salute o la proprietà avendo il legislatore attribuito la titolarità delle risorse naturali ad un soggetto sovraordinato a cui spetta la legittimazione attiva nel giudizio di danno ambientale.<sup>42</sup>

La Corte di Appello di Milano, nella nota vicenda relativa alla fattispecie che si presentava, in seguito alla fuoriuscita di diossina nella zona di Seveso, ha tentato l’inquadramento del danno ambientale nella tipologia del *danno morale per danno all’ambiente*. Infatti, è stato riconosciuto il diritto al risarcimento del danno morale, pur in assenza di un danno biologico causalmente accertabile, a favore di quei cittadini residenti in zone interessate da un disastro ambientale rilevante *“che siano sottoposti a controlli sanitari specifici, resi necessari dalla presenza di sintomi in quel contesto obiettivamente allarmanti”*<sup>43</sup>.

Va al riguardo sottolineato come la questione sia stata estesa ad un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ha tentato di riproporre la stessa sull’identificazione di un *tertium genus* rispetto al danno patrimoniale e a quello non patrimoniale.

La Suprema Corte, cassando la sentenza dei giudici di appello milanese, ha escluso la risarcibilità del danno morale soggettivo verificatosi in occasione della grave compromissione della salubrità dell’ambiente a seguito di disastro colposo non essendo riconducibile alla menomazione dell’integrità psicofisica o di altri tipi di evento produttivo di danno patrimoniale. Tanto in considerazione di una nozione ristretta di danno non patrimoniale comprensiva del solo danno morale soggettivo, *“inteso nell’accezione minima di turbamento psichico transeunte, rifiutando l’opzione dottrinale per una nozione più ampia, estesa al danno alla salute”*.<sup>44</sup>

Successivamente, però, la Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza del 21 febbraio 2002, n.2515<sup>45</sup>, in relazione alla medesima problematica relativa al c.d.

---

41 Cass. Civ., 19 giugno 1996, n.5650, *Danno e Responsabilità*, 1996, 696.

42 Pozzo, *Il Danno Ambientale*, Milano, 1998, 24.

43 App. Milano, 15 aprile 1994, n.667, *Corriere Giuridico*, 1994, 999.

44 Cass. Civ., 20 giugno 1997, n.5530, *Danno e Responsabilità*, 1997, 712.

45 Cass. Civ., S.U., 21 febbraio 2002, n.2515, *Giur. It.*, 2003, 691 ss.

caso Seveso, l'incidente allo stabilimento dal quale si è propagata la nube tossica con effetti pregiudizievoli e catastrofici sull'ambiente e sulla popolazione, mutando il proprio precedente orientamento, ha riconosciuto la sussistenza del danno morale soggettivo verificatosi in occasione della compromissione, anche grave, della salubrità dell'ambiente a seguito di disastro colposo (art. 449 c.p.), anche allorché non sia derivata alcuna menomazione dell'integrità psico – fisica dell'offeso.

Le sezioni Unite hanno, infatti, affermato che: *«in caso di compromissione dell'ambiente a seguito di disastro colposo (art. 449 c.p.), il danno morale soggettivo lamentato dai soggetti che si trovano in una particolare situazione (in quanto abitano e/o lavorano in detto ambiente) e che provino in concreto di avere subito un turbamento psichico (sofferenza e patemi d'animo) di natura transitoria a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti ed alle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita, è risarcibile autonomamente anche in mancanza di una lesione all'integrità psicofisica (danno biologico) o di altro evento produttivo di danno patrimoniale, trattandosi di reato plurioffensivo che comporta, oltre all'offesa dell'ambiente ed alla pubblica incolumità, anche l'offesa ai singoli, pregiudicati nella loro sfera individuale».*

Il danno morale viene, pertanto, ad essere ritenuto un danno rilevante autonomamente e non più come eventuale conseguenza di un danno biologico o di un altro danno di natura patrimoniale. La Corte ha, infatti, ritenuto che: *«la stessa dicotomia danno – evento e danno- conseguenza appare, quantomeno per la tematica di cui trattasi, una mera sovrastruttura teorica, dal momento che l'art. 2059 c.c. pone come unico presupposto di risarcibilità del danno morale la configurabilità di un fatto-reato, rinviando all'art. 185 c.p. che, a sua volta, rimanda alle singole fattispecie delittuose ed oltre al turbamento psichico della vittima non pone altre condizioni, tanto meno la presenza di un distinto evento di danno».*

Le Sezioni Unite pervengono –così- definitivamente a sancire il diritto dei cittadini ad essere risarciti a seguito delle lesioni subite alla propria sfera individuale in conseguenza di disastri ambientali.

##### 5) Identificazione dei soggetti legittimati ad agire.

Come si è osservato in precedenza, gli sforzi della dottrina e della giurisprudenza, si sono orientati nella direzione della costruzione di una categoria generale e unitaria di "bene ambientale", comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.

Questa elaborazione è stata accolta dal nostro legislatore, che dalla concezione unitaria del bene ambiente ha creato la categoria dell' "illecito ambientale".

Recita l'art.18 n.3 della legge n.349/86 che "L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo".

La disposizione in parola prevede, pertanto, in materia di danno ambientale un'azione avente natura pubblicistica, stante la titolarità dell'azione ora in capo allo Stato, ora in capo agli enti pubblici territorialmente interessati.<sup>46</sup>

Nonostante la chiara espressione legislativa in ordine all'individuazione dei soggetti cui compete la legittimazione processuale attiva, in quanto *nominatim* indicati, problemi si sono presentati, soprattutto in sede dottrinale, data la scarsità

---

<sup>46</sup>Abrami-Castagnoli, *Guida all'ambiente*, Padova, 1987.

dei contributi giurisprudenziali, in ordine alla individuazione della posizione soggettiva lesa dalla compromissione ambientale.

Pare utile -quindi- sintetizzare lo stato delle "contese" in relazione alla prospettazione delle avanzate tesi, non senza premettere, però, che la risarcibilità del danno ambientale deriva dalla lesione di ciò, o meglio del "quid" che viene definito come "interesse diffuso" e che ha comportato la diatriba in parola.

a) Secondo una prima opinione<sup>47</sup> lo Stato, nell'accezione di Stato-persona<sup>48</sup> (configurazione autonoma ed indipendente rispetto ai consociati), e, pertanto, quale soggetto, titolare di propri diritti, non diversamente dagli altri titolari, sarebbe legittimato, sia *ad processum*, sia *ad causam*, in quanto titolare di un diritto soggettivo (pubblico) alla non compromissione dell'ambiente, determinando il riconoscimento, con la conseguente attribuzione, del diritto di agire alla stregua di quello spettante a qualsiasi altro danneggiato, ex art. 2043 C.c..<sup>49</sup>

Secondo i sostenitori di tale indirizzo il legislatore, con l'art. 18 della l.349/86, nel riconoscere la risarcibilità del danno cagionato all'ambiente, ha configurato il danno ambientale, come danno cagionato ad un bene pubblico *appartenente* allo Stato nella sua qualità di "proprietario".

E l'appartenenza allo Stato del bene "ambiente" troverebbe la sua ragion d'essere -secondo tale orientamento- nella riconosciuta titolarità allo Stato del diritto al risarcimento del danno ambientale, dal che ne conseguirebbe la legittimazione all'uso del termine Stato quale sinonimo di ente-persona.<sup>50</sup>

Tale impostazione omette di considerare la diversità tra i diritti aventi natura dominicale e la sovranità territoriale esercitata dallo Stato.

La critica che può essere mossa a tale orientamento dottrinario trova il proprio fondamento nella considerazione secondo la quale gli "interessi" che vengono in risalto in tale problematica non possono essere definiti né "pubblici", cioè, come "pertinenti alla collettività generale"<sup>51</sup>, né "privati", come appartenenti a soggetti o categorie di soggetti, stante che ciò che assume rilievo -in tale fattispecie- sono gli interessi (*rectius*: diritti) che nello stesso tempo sono propri della collettività e dei singoli suoi componenti.<sup>52</sup>

Trattasi di interessi non comprimibili negli "argini"<sup>53</sup> della pretesa o del diritto di un singolo soggetto (e quindi, da non intendersi come appartenenza dominicale di un soggetto o di una categoria di soggetti) ma sono interessi indifferenziati, che si pongono nella stessa misura per tutti i componenti della collettività, senza alcuna distinzione, venendo in tal modo ad assumere la collettività valore di espressione delle stesse posizioni individuali che la compongono.<sup>54</sup>

---

47Postiglione, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1987, 303; Trimarchi, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, Amministrare, 1987, 189.

48Sull'uso e sul significato dell'espressione Stato-persona cfr. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 106 che analizza, altresì, le espressioni Stato-apparato, Stato-ordinamento, Stato-amministrazione, Stato-comunità; Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, I, 3.

49Pretura Lendinara 26 aprile 1988, *Foro It.*, 1980, II, 193 ove si è affermato che allo Stato compete la titolarità del bene giuridico ambiente, quale titolare del diritto al risarcimento e quindi espressione dello Stato-persona.

50Trimarchi, op. cit..

51Di Majo, *La tutela civile dei diritti*, op. cit., 22.

52Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, 31.

53Angiolini, *Il danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge 349/86*, Amministrare, 1987, 215.

54Su gli interessi "pubblici", "collettivi", "comuni", "general", "sociali", cfr. Pugliatti, voce *Diritto pubblico e privato*, XII, *Enc. Dir.*, Milano, 1964, 696; Caravita Di Toritto, *Interessi diffusi e collettivi*, Roma, 1985; Cocco, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art.18 della legge 8/7/1986 n.349*, Riv. Giur. Amb., 1986, 485; Denti,

Sulla scorta di tali considerazioni può affermarsi che *"l'interesse generale non si identifica con l'interesse dello Stato-persona, ma con quello di tutto il popolo"* e che l'interesse è diffuso, perchè, la natura del bene a cui aspira, tende a ripetersi ed ad estendersi a tutti i componenti della collettività e tale nozione si distingue da quella di *"interesse generale"*<sup>55</sup>, in quanto quest'ultima mai si frammenta in tante posizioni soggettive individuali quanti sono i soggetti, ma fa capo direttamente alla generalità dei cittadini.<sup>56</sup>

Da tali conclusioni consegue la non accoglibilità della tesi suesposta per la diversa nozione di interesse tra pubblico e generale con la conseguente esclusione da parte dello Stato della qualità o della sua possibilità di essere portatore di tali interessi, con la conseguenza della non convergenza (dello Stato) della posizione processuale con quella sostanziale in ordine all'azione de qua.

b) All'opinione su citata si affianca un'altra alquanto simile nell'impostazione secondo la quale lo Stato, questa volta nell'accezione di Stato-apparato/amministrazione<sup>57</sup> è legittimato all'azione sia *ad processum* che *ad causam*, nella sua qualità di titolare di un potere-dovere di gestione dell'interesse ambientale, sulla scorta di un diritto al libero ed efficace esercizio della funzione di preservazione delle risorse ambientali.<sup>58</sup>

I sostenitori di tale orientamento affermano che lo Stato trova la *ratio* della propria legittimazione ad agire nella esistenza di un interesse, e consequenziale obbligo, alla garanzia della fruizione e utilizzazione di quel bene che è l'ambiente, bene ritenuto diretto e assegnato al *"godimento"* della collettività e non già quale bene di appartenenza in senso patrimoniale, allo Stato o alla stessa collettività;<sup>59</sup> garanzia che si manifesta *"sia attraverso la sua potestà amministrativa, sia attraverso la tutela giudiziaria (tesa, prioritariamente, al ripristino dell'equilibrio alterato)"*.<sup>60</sup>

Pertanto, secondo tale orientamento allo Stato competono molteplici *"potestà"* incompatibili con l'esistenza di un contestuale *"diritto soggettivo"* per la ragione che nel diritto soggettivo *"l'interesse fa capo, proprio al soggetto che ne è titolare"* differentemente dalla potestà in cui *"l'interesse non fa capo al soggetto agente"* ma ad altri, e nel caso dell'interesse pubblico, alla *"generalità dei consociati"*.<sup>61</sup>

Secondo l'autore che ravvisa l'esistenza in capo allo Stato di molteplici potestà, la stessa loro esistenza giustifica le modalità per cui si attua la trasformazione del danno all'ambiente in danno allo Stato, poichè le spese derivanti dall'esercizio o

---

voce *Interessi diffusi*, *Noviss. Dig.*, Appendice, Torino, 1983, 305; Guercio-Mariani-Mazzacane-Virgilio, *La giurisprudenza sugli interessi diffusi*, *Giust. Civ.*, 1981, II, 455;

55Nocilla, voce *Popolo* (dir. cost.), *Enc. Dir.*, Milano, XXXIV, 1985, 341.

56In tal senso Guercio-Mariani-Mazzacane-Virgilio, *op.cit.*, *passim*.

57Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo* che ritiene come *"non sempre e non tutti gli organi dello Stato-comunità e Stato-apparato possono essere considerati però come espressione dello stesso Stato-comunità (o Stato-ordinamento). Possono esserlo quando si tratti di organi che assolvono funzioni super partes...però per gli altri organi dell'apparato statale, e precisamente per quelli i quali, in posizione di volta in volta cointeressata o controinteressata rispetto ad altri soggetti giuridici, presiedono la cura concreta degli interessi specifici che l'ordinamento (lo Stato-ordinamento)...riconosce come propri della funzione amministrativa dello Stato....quegli organi nei quali si esprime lo Stato-comunità non entrano a far parte dello Stato...che si identifica nello Stato-amministrazione (che è soltanto una delle molteplici componenti dello Stato-comunità)"*.

58Franchi Scarselli, *Danno ambientale: problemi sostanziali processuali e di gestione*, *Sanità pubblica*, 1987, 1200.

59Mariani Marini, *L'azione di danno ambientale*, *Foro Padano*, 1987, 143.

60Mariani Marini, *op.cit.*, 143.

61Greco, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, *Sanità Pubblica*, 1988, 355.

dal mancato esercizio delle suddette "potestà" costituirebbero danno patrimoniale diretto e "proprio" della pubblica amministrazione con ciò determinando l'esistenza di un'ipotesi di risarcimento per danno indiretto, presente tutte le volte in cui un soggetto pur non titolare del bene leso subisce, a sua volta, un pregiudizio patrimoniale dalla lesione di quel bene.<sup>62</sup>

Anche questo orientamento è stato oggetto di critica sulla considerazione, già esposta, secondo cui la non coincidenza dell'interesse pubblico con quello "diffuso" non può giustificare l'attribuzione allo Stato di alcuna funzione di gestione "consentita, ma giammai in esclusiva..."*senza poter prescindere da una partecipazione adeguata dei diretti aventi diritto*<sup>63</sup> di tale specie di interesse (diffuso), con *"sottrazione dello stesso alla disponibilità sociale e sua inclusione nell'organizzazione statale"*.<sup>64</sup>

Devesi osservare, a riguardo, come chi sostenga come il danno all'ambiente, in sé considerato, possa configurare unicamente una lesione nei confronti dello Stato, probabilmente si sofferma sul solo concetto di Stato-comunità, senza dare rilevanza al concetto (e alla concreta realtà) della "Regione-comunità" o del "Comune-comunità"; concetti quest'ultimi che *"non sembra abbiano trovato, sinora, molta attenzione neppure in sede di teoria generale"*.<sup>65</sup>

Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato come sia il Procuratore generale presso la Corte dei Conti, nei giudizi di responsabilità amministrativa, a rappresentare l'interesse generale al corretto esercizio da parte dei dipendenti pubblici *"delle funzioni amministrativo-contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali e indifferenziati, e non già l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori dell'amministrazione in cui esso si articola"*.<sup>66</sup>

Pertanto, la lesione all'interesse in gioco è una lesione che riguarda un interesse proprio della Comunità tale che il danno viene a prodursi non già allo Stato-amministrazione ma alla collettività.

A riprova di ciò si ha l'attribuzione in capo al Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, quale organo rappresentativo della Comunità, del potere di far valere in giudizio il danno prodottosi.

Infine, se si considera l'eventuale collegamento della tutela ambientale all'art.9, 2° c. della Costituzione che *"...affida tale tutela non allo Stato quale soggetto di potestà, ma alla Repubblica, e cioè a tutte le persone associate dall'ordinamento"*<sup>67</sup> si può comprendere come la tutela stessa non possa essere attuata *"secondo il consueto schema giuridico di poteri obbliganti e di soggetti obbligati"*.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup>Greco, *L'illecito degrado dell'ambiente ed il problema del risarcimento dei danni subiti dagli enti pubblici titolari di potestà e non di diritti su quel bene*, *Impresa e Ambiente*, 1981, 452.

<sup>63</sup>Matteini Chiari, op.cit., 34.

<sup>64</sup>Matteini Chiari, op.cit., 33 ss., che ha, in modo approfondito, analizzato i suesposti orientamenti non esentandoli da critica giungendo ad una sua personale valutazione, di seguito riportata.

<sup>65</sup>Camarda, *Inquinamento marino e danno erariale*, Palermo, 1982, 61.

<sup>66</sup>Cass. Civ. S.U., 2 marzo 1982, n.1282, *Cons. Stato*, 1982, II, 705.

<sup>67</sup>Berti, *Il rapporto "ambientale"*, *Amministrare*, 1987, 176.

<sup>68</sup>Berti, op.cit., 177.

c) Il terzo orientamento dottrinario ravvisa nella *civitas* il vero titolare -sul piano sostanziale- della posizione giuridica fatta valere in giudizio dallo Stato o dagli enti territoriali.<sup>69</sup>

L'ente pubblico legittimato *ad processum* agirebbe, in tal caso, nella veste di soggetto esponenziale dei *cives* e degli interessi ad essi spettanti risultandone una "*sorta di rappresentanza legale dei medesimi da parte degli enti*".<sup>70</sup>

Infatti, a tal riguardo si è affermato che l'avvento della legge n.349/86 ha comportato l'aggiunta, alle preesistenti relazioni che legano l'individuo ai beni, in termini di "*proprietà*," di una nuova figura giuridica nella veste di "*diritto*" in rapporto all'ambiente, quale bene sociale appartenente ai cittadini e la cui gestione, questa soltanto, è attribuita al Ministro dell'ambiente.<sup>71</sup>

Sembra, quindi, che l'attribuzione allo Stato e in egual misura per gli enti territoriali, della legittimazione ad agire, trovi la sua giustificazione nella sola concezione dello Stato quale "*ente esponenziale*" di interessi, di cui è portatrice la collettività, dovendo attribuirsi all'espressione esponenzialità un significato più ampio di quello tradizionale, che la ravvisa come espressione legale della collettività, identificandola, invece, come realizzazione di una rappresentanza funzionale della collettività conferita all'ente pubblico con "*ogni connesso potere sostanziale*"<sup>72</sup>, nell'esercizio da parte dello Stato di propri poteri.

Ancora, mentre nel diritto alla salute, il valore della persona trova una traduzione positiva cui corrisponde l'attribuzione di un'adeguata e specifica tutelabilità della situazione, nel diritto all'ambiente, invece, non viene tutelata una situazione giuridica ma "*un'oggettiva condizione dei beni ambientali*" con sempre, però, la possibilità di attivare la tutela riconosciuta esclusivamente "*in capo ad una serie di enti esponenziali di interessi collettivi, variamente interessati alla conservazione e tutela dell'ambiente*".<sup>73</sup>

Ed è proprio l'attribuzione ad una pluralità di enti collettivi della possibilità di far valere il medesimo danno ambientale a sottolineare come, nella fattispecie in esame, ci si trovi dinnanzi ad una forma di tutela di tipo oggettivo, lasciata solo all'iniziativa di vari soggetti collettivi e non già avanti ad una forma di tipo soggettivo.

Può quindi ritenersi che la designazione dello Stato quale portatore nel processo di posizioni sostanziali non sue proprie, trovi la sua ragion d'essere nella sua accezione di Stato-società quale rappresentante dei suoi consociati o meglio quale soggetto che si identifica con il popolo.<sup>74</sup>

Caratteristica peculiare di ciò è l'iniziativa popolare, espressa attraverso gli organi statali ad hoc eletti, nella veste di strumenti di espressione della sua (del popolo) volontà, il che comporta la concezione dello Stato, quale strumento processuale degli aventi diritto e come tale assegnatario della *legitimatio ad agendum*.

---

<sup>69</sup>Maddalena, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, *Cons. Stato*, 1982, 28.

<sup>70</sup>Matteini Chiari, op.cit., 29.

<sup>71</sup>Romeo, *L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo*, *Foro Amm.*, 1986, II, 2594; D'Orta, *Ambiente e danno ambientale:dalla giurisdizione della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1987, 60.

<sup>72</sup>Matteini Chiari, op.cit., 30.

<sup>73</sup>Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 123.

<sup>74</sup>A tale risultato perviene Matteini Chiari, op.cit., 35, che aggiunge: "*Lo Stato-apparato, se si vuol perseverare in questa espressione...risulta assegnatario della legitimatio ad agendum...quale mero...strumento processuale degli aventi diritto*".

Quanto detto comporta, preferibilmente, la corrispondenza di tale sua qualità processuale, in precedenza qualificata impropriamente come sostituzione processuale, ad una sorta di azione popolare avente i caratteri di una "*class action*", strumento quest'ultimo adottato in alcuni ordinamenti (U.S.A.) che permette la simultanea tutela di una serie innumerevole di posizioni individuali senza che sia necessaria la presenza di tutti i contitolari delle situazioni omogenee.<sup>75</sup>

In conclusione, abbiamo visto che per quanto concerne la legittimazione processuale dei soggetti abilitati a promuovere le azioni ai fini del ripristino della situazione lesa o del risarcimento dei danni non sono sorte questioni -sul piano processuale- in quanto *nominatim* indicati dallo stesso legislatore nell'art.18 c.3 della l.349/86 e individuati nello Stato e negli enti territoriali.

Problemi sono sorti in ordine alla individuazione dei soggetti legittimati, questa volta, però, sul piano sostanziale o meglio titolari della posizione giuridica lesa fatta valere in sede processuale dai suddetti enti.

E la terza tesi suesposta sembra prevalere sulle altre due riportate (1<sup>^</sup>:Stato-persona (diritto soggettivo); 2<sup>^</sup>:Stato-amministrazione (potestà)) ravvisando l'attribuzione in capo allo Stato della legittimazione processuale in virtù di una relazione con la collettività, titolare della posizione giuridica sostanziale, che sorge non già in virtù di propri "*poteri*" sul bene ambientale ma per una *fictio legis* ravvisata in una forma di rappresentanza.

All'eccezione sul perchè non sia stata allora attribuita al titolare della posizione giuridica sostanziale (la *civitas*) la legittimazione ad agire sul piano processuale può risponderci con l'esigenza di economia processuale volta ad evitare il proliferare di azioni aventi identico contenuto che avrebbero comportato, ulteriormente, l'aggravio della già "overata" giustizia.<sup>76</sup>

## TIPI DI TUTELA

Le tecniche giudiziali di tutela dell'ambiente delineate dall'art.18 della legge n.349/86 sono differenziate in ragione del "*petitum*" e della "*causa petendi*".

La tutela giudiziale, pertanto, può articolarsi nel seguente modo, attraverso l'esercizio:

- a) dell'azione, nelle forme del giudizio civile, diretta a conseguire il ripristino della situazione esistente prima della lesione (c.d. tutela restitutoria/reintegratoria) e/o il risarcimento del danno stesso (c.d. tutela risarcitoria);
- b) delle azioni inibitorie;
- c) delle procedure cautelari, strumentali rispetto a sub a) e sub b);

---

<sup>75</sup>La disciplina delle *class actions* è prevista nella *rule* n.23 della Federal Rules of Civil Procedures che afferma come uno o più componenti di una *class* può agire in giudizio o rivestire la qualità di convenuto, nell'interesse di tutti solo se: "1) *the class is so numerous that joinder of members is impracticable*, 2) *there are questions of law or fact common to the class*; 3) *the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or the class* and 4) *the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class*".

<sup>76</sup>Matteini Chiari, op.cit., 36, che a riguardo afferma "...non può disconoscersi che la ratio della norma sia quella di evitare, in una materia che non abbisogna, ulteriori questioni, ulteriori prese di posizione, ulteriori ritardi nonché problemi procedurali di tutti i generi...la funzione processuale dello Stato e dell'ente territoriale deve ritenersi null'altro che il ruolo a tali enti assegnato nella peculiare materia, restando ai cives ed ai loro gruppi il ruolo di "denuncia" e del controllo. Il che sembra appieno rispondente ai principi di democrazia".

d) dell'azione, già analizzata in precedenza, diretta ad ottenere l'annullamento degli atti amministrativi ritenuti illegittimi;

e) degli interventi di "*partecipazione*" in sede civile e/o in sede penale (azioni anch'esse in precedenza identificate).

Discorso a sè stante e che esula dall'oggetto del nostro studio, meritano l'azione di "*rivalsa*" della Pubblica Amministrazione nei confronti del proprio dipendente, in seguito al risarcimento a un terzo del danno da esso (dipendente) causato, nonchè l'esercizio dell' "*azione penale ambientale*".

Poichè molte delle problematiche che si esamineranno in questa sezione sono già state definite e discusse nei capitoli precedenti, ci si rimette alla salienti capacità di orientamento del lettore, onde evitare possibili ripetizioni.

Riteniamo, pertanto, di approfondire le tecniche di tutela contenute nell'art.18 della legge n.349/86 ivi compresa la tutela inibitoria, non esplicitamente richiamata, ma di rilevante importanza.

#### 1) Tutela cautelare-inibitoria.

La peculiarità propria della tutela risarcitoria, prevista dall'art. 18 della legge n.349/86, fa ben pensare circa la sua capacità di svolgere un'alta funzione deterrente di carattere generale.

Da tempo, però, la dottrina ha avuto modo di segnalare l'opportunità di ricorrere in materia ambientale, a forme di tutela inibitoria, che svolgano una più specifica funzione di prevenzione,<sup>77</sup> al fine, altresì, di impedire la lesione o la sua continuazione.

L'omessa previsione di una tutela inibitoria nella legge n.349/86, non comporta, ovviamente, il divieto di far ricorso alla stessa, per il carattere generale di tale rimedio.

La funzione -invero- dell'azione inibitoria è quella di impedire il venire in essere della lesione (allorchè la condotta lesiva sia in atto) o il protrarsi di essa, nella consapevolezza che, in ogni caso, le conseguenze dell'attività illecita, non saranno mai compiutamente riparabili in equivalente.

Pertanto, se, come abbiamo visto, alla collettività compete il "diritto soggettivo" all'integrità dell'ambiente, allo Stato o all'ente territoriale sarà consentito avvalersi di tutti i mezzi che lo stesso ordinamento giuridico offre per la difesa, anche di tale nuova posizione e, quindi, di avvalersi del mezzo inibitorio a tutela dell'integrità ambientale.

A sostegno di tale orientamento non è mancato chi<sup>78</sup> ritiene che la qualificazione del danno ambientale come "*danno giuridico*" consenta l'esercizio delle azioni cautelari anche a soggetti che non sarebbero legittimati all'ordinaria azione civile di danno e perciò anche al singolo cittadino e alle associazioni ambientaliste non riconosciute.

Tale orientamento trova la sua ragion d'essere nella considerazione che se un danno pubblico sta per verificarsi e il soggetto a ciò legittimato (lo Stato e gli enti territoriali) non si attiva, chiunque (cittadino, associazione, comitato, ecc.) può invocare il giudice civile al fine di ottenere l'emissione di un provvedimento di urgenza a tutela dell'integrità dell'ambiente "*per fotografare la situazione dei luoghi e impedire un sicuro maggior danno*"<sup>79</sup>, non ostandovi, peraltro, la disciplina prevista dall'art. 18 l. n.349/86.

---

<sup>77</sup>Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 323.

<sup>78</sup>Postiglione, *L'azione civile a difesa dell'ambiente*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1987, 312.

<sup>79</sup>Postiglione, op.cit., 314.

Quanto, poi, ai modi e alle forme dell'azione inibitoria si è venuto a creare un contrasto tra coloro che sono fautori del principio di tipicità del rimedio inibitorio e coloro che sostengono, invece, l'atipicità di tale forma di tutela.<sup>80</sup>

A sostegno della **tipicità** di questa tecnica di tutela, così nei suoi modi e nelle sue forme, si adduce la teoria della correlazione necessaria tra la condanna e l'esecuzione forzata, nonché quella dell'assenza di singolari sanzioni conseguenti alla eventuale inesecuzione dell'ordine inibitorio del giudice e, quindi, alla violazione di un provvedimento giurisdizionale di singolare rilevanza.

A tale argomentazione si osserva che è pur sempre possibile una eseguibilità forzata dell'inibitoria sia pure limitatamente a frammenti di "*comportamento strumentale rispetto al vero e proprio (principale) comportamento vietato*".<sup>81</sup>

Al contrario, i sostenitori dell'**atipicità** dell'azione di urgenza affermano che tale azione, in quanto strumentale, rispetto all'azione ex art.18 della l. n.349/86, dovrà essere espletata nella forma della procedura di cui all'art. 700 c.p.c., che è un'azione cautelare atipica (senza, però negare la possibilità di ricorrere ad altre misure cautelari quali il sequestro conservativo, le azioni nunciatorie ex artt. 1171 e 1172 C.c., l'accertamento tecnico preventivo) esperibile non solo al fine di far cessare le attività lesive, ma anche al fine di anticipare la fase ripristinatoria allorché gli effetti di dette attività non si siano ancora esauriti.

In proposito, è bene affermare come non appaiono condivisibili quelle opinioni che tendono ad attribuire al rimedio inibitorio rilevanza autonoma, e non strumentale, del procedimento ex art. 700 c.p.c., rispetto all'ordinario giudizio di cognizione laddove si consideri l'incontrovertibilità che la tutela cautelare è per regola "*anticipatoria*" degli effetti propri del "*provvedimento di cui vuole assicurare la fruttuosità*", tanto che al momento della pronuncia di merito, si ha la "*caducazione del provvedimento anticipatorio di natura provvisoria*".<sup>82</sup>

Altra questione dibattuta verte sulla "*portata*" della inibitoria distinguendola fra un'azione inibitoria "**preventiva**" e un'azione inibitoria di "**cessazione**" a seconda che essa sia fondata sul pericolo della lesione e diretta ad impedire che quest'ultima (la lesione) avvenga per mezzo dell'ordine del giudice di non compiere l'attività lesiva o che sia fondata su una lesione già avvenuta e diretta ad impedire la continuazione e la ripetizione.<sup>83</sup>

Sul punto vale riportare anche l'ulteriore distinzione fra inibitoria "**finale**" e inibitoria "**provvisoria**": con la prima si fa riferimento al provvedimento giudiziale che pone immediatamente fine all'attività illecita "*dopo l'accertamento dei diritti e dei doveri delle parti*", con la seconda, quella provvisoria, si riferisce al comando giudiziale di cessazione immediata di ogni attività potenzialmente danneggiante, a seguito di un'esame sommario dei fatti e "*destinato ad operare fino al momento nel quale la sentenza di merito diviene esecutiva*".<sup>84</sup>

Inoltre, in ragione del voler impedire il verificarsi o il protrarsi della lesione, è sorto l'ulteriore problema se si possa dar corso all'azione inibitoria soltanto

---

80A favore del primo orientamento: Cass. Civ., 25 luglio 1986, n.4, *Nuova Giur. Comm.*, 1987, I, 386; Grasso, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, *Riv. Dir. Proc.*, 1987, 525; a favore del secondo orientamento: Trimarchi, voce *Illecito*, *Enc. Dir.*, Milano, XX, 1970, 107.

81In tal senso Libertini, *La tutela civile inibitoria*, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1988, 353.

82Mandrioli, *Corso di Diritto Processuale Civile*, III, Torino, 1989, 263.

83Taruffo, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987, 443.

84Frignani, voce *Inibitoria (azione)*, *Enc. Dir.*, Milano, XXI, 1971, 559.

nell'ipotesi in cui una violazione sia già stata commessa e il pregiudizio sia in atto ovvero possa estendersi anche ai casi di mera "minaccia" intesa quale annuncio di condotta pregiudiziale.

Senza alcun dubbio in base a quelli che sono gli effetti a cui deve tendere l'azione sarà preferibile quest'ultima interpretazione che realizza la possibilità di evitare il pregiudizio paventato.

Pertanto, affinché sussistano i requisiti che legittimano l'azione giudiziale, la condotta illecita dovrà essere in atto e la violazione dovrà già essere iniziata pur se il danno è appena minacciato e con ogni probabilità non si sia -quindi- ancora verificato.

Deve, cioè, perché l'azione inibitoria trovi ingresso almeno manifestarsi la condotta violatoria o, comunque, il "*semplice annuncio del suo venire in essere*", perché possa essere invocata la tutela inibitoria, lasciando l'individuazione di tale insuperabile presupposto al "*prudente apprezzamento del giudice*".<sup>85</sup>

I rimedi inibitori sono essenziali per l'effettiva tutela dell'ambiente che richiede l'esistenza di mezzi e strumenti atti a prevenire la lesione degli stessi beni ambientali, attesa la funzione secondaria e residuale dei rimedi di tipo risarcitorio e restitutorio che operano solo dopo l'avvenuta lesione.

## 2) Tutela restitutoria-reintegratoria.

Con la crescente sensibilizzazione della collettività al problema ambientale, viene ad aversi, sempre più, l'allineamento del valore ambiente al valore uomo, con la conseguenza che la tutela degli interessi dell'ambiente "*si fondono e si confondono*" con la tutela degli interessi di tutti gli uomini e quindi della collettività.

Questa considerazione comporta il venire in essere di una nuova concezione dell'ambiente, non più inteso come *res nullius*, appropriabile dai singoli ma come *res communes omnium*, in quanto l'ambiente -come si è avuto già modo di chiarire- è un bene appartenente a tutti i cives, i quali ne possono fruire liberamente, con il solo limite invalicabile di non alterarlo consentendone, temporalmente, il pari utilizzo non solo ai presenti ma anche alle generazioni future.

Infatti, il danno all'ambiente pur avendo carattere patrimoniale, è svincolato da una concezione aritmetico-contabile, concretizzandosi nella rilevanza economica che la distruzione, il deterioramento o l'alterazione dello stesso ambiente rivestono in sé e per sé, intendendo l'ambiente come bene unitario, comprensivo delle risorse naturali della salubrità e paesaggio, ed autonomo, sia rispetto ai beni che sono oggetto di specifici diritti patrimoniali, sia rispetto alle cose che, come le "*res communes omnium*", ne sono comunque elemento integrativo.<sup>86</sup>

In questa visione è naturale che l'ordinamento giuridico -dopo aver riconosciuto il diritto all'ambiente e considerato la compromissione ambientale come un danno all'intera collettività- si sia posto il problema relativo al risarcimento del danno all'ambiente.

Come noto in tema di responsabilità civile, esistono due tipi di risarcimento: quello per **equivalente** e quello in **forma specifica**.

Tali risarcimenti attengono a danni sostanzialmente diversi fra loro.

Infatti, il risarcimento per *equivalente*, mira alla ricostituzione patrimoniale del soggetto leso mentre il risarcimento in *forma specifica*, consistendo in una misura

---

<sup>85</sup>Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, *passim*.

<sup>86</sup>Corte App. Messina 22 maggio 1989, *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1990, I, 122.

compensativa che riguarda il danneggiante, tende, alla reintegrazione del bene leso, avendo come precipuo fine il ripristino del bene danneggiato, senza, però, "elidere" <sup>87</sup>il danno subito.

Mentre per la responsabilità extracontrattuale, ex art.2043 C.c., la regola generale è quella del risarcimento per equivalente, in tema di azione ex art.18 l. 349/86 il binomio *equivalente-forma specifica* risulta essere capovolto.

Infatti, in tema di danno ambientale è il risarcimento in forma specifica -anche se vedremo successivamente, come non sia corretto inquadrare la figura del *ripristino* in quella del *risarcimento in forma specifica*- che meglio soddisfa l'intenzione di conseguire il ripristino della situazione "*quo ante*".

Sappiamo, però, che spetta ai soggetti danneggiati il diritto di fare espressa domanda di risarcimento in forma specifica e che il giudice, qualora ritenga la domanda troppo onerosa per il debitore, potrà rigettarla, sostituendola con il risarcimento per equivalente.

Sicché, il tipo di risarcimento (per equivalente o in forma specifica) dipende dal tipo di tutela giuridica che il danneggiato esercita in concreto.

L'art.18, ottavo comma, della legge n.349/86 recitando che "*il giudice nella sentenza di condanna dispone, ove è possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*", rinvia alla figura giuridica disciplinata dal codice civile ma con determinate peculiarità.

In ordine al significato da attribuire a tale espressione non pare vi siano dubbi: la pronuncia giudiziale deve, qualora ne ricorrano le possibilità in concreto, disporre la riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Infatti, il **ripristino** deve intendersi come la *reductio* delle condizioni ambientali allo *status* delle medesime, anteriore alla condotta lesiva, sia attraverso la **ricostruzione** di quanto illecitamente disfatto, sia attraverso l'**eliminazione** di quanto illecitamente fatto.<sup>88</sup>

La portata del suddetto ripristino deve essere **integrale**, nel senso di comportare non solo l'eliminazione delle alterazioni, distruzioni o danni arrecati all'ambiente, ma anche il pericolo che gli stessi possano riproporsi "*in conseguenza di una situazione in atto sorta a seguito della elusione delle norme e dei provvedimenti di tutela ambientale*".<sup>89</sup>

Non mancano esempi nel nostro ordinamento di disposizioni legislative che prevedono lo strumento del "*ripristino*" tra cui: a)in tema di assetto del territorio e urbanistica, la legge 28 febbraio 1985, n.47, c.d legge sul condono, in cui si dispone "*che il giudice con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art.17, lett. b) della legge n.10 del 1977, ordina la demolizione delle opere realizzate in assenza di concessione, in totale difformità o con variazioni essenziali, se ancora non sia stata altrimenti eseguita*"; b)in tema di conservazione e tutela del paesaggio, il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490 il cui art.164, nel sostituire l'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n.1497, prevede l'obbligo del trasgressore "*alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione*".

In definitiva, se si fosse inteso il ripristino in parola quale mera misura riparatoria in forma specifica, di cui all'art. 2058 C.c., non vi sarebbe stata

---

<sup>87</sup>Malinconico, *I beni ambientali* in Trattato di dir. amm.vo diretto da Santaniello, Padova, 1991, 295.

<sup>88</sup>Definizione che riporta Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, 91.

<sup>89</sup>Libertini, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, Contratto e Impresa, 1987, 119.

l'esigenza di enunciare "*expressis verbis*" la norma di cui all'art.18,8° comma della legge n.349/86.

In realtà, l'art.18, 8° comma, ha una portata diversa e particolare rispetto all'art.2058 C.c. quale previsione generale.

Infatti, la riduzione in pristino, ex art. 18 della l. n.349/86, fa riferimento ad un ordine giudiziale che impone la rimozione dello stato di cose antiggiuridico, senza lasciare alcuna scelta all'attore sulla relativa azione di risarcimento da promuovere.

Circostanza, questa, che evidenzia come con tale misura si vada oltre la natura riparatrice del danno e si configuri un singolare provvedimento anche di prevenzione volto così a prevenire il danno come ad impedire il ripetersi della condotta illecita.<sup>90</sup>

A dimostrazione di come la riduzione in pristino, non possa rientrare nella generale categoria del risarcimento "*in forma specifica*", neppure come *species* del *genus* come definito dall'art.2058 C.c., deve osservarsi come, qualora non venga osservato il comando con cui il giudice dispone la rimozione dello stato di cose antiggiuridico -c.d. "*riduzione in pristino*"- non si dovrà ricorrere alle procedure relative alla esecuzione forzata degli obblighi rimasti inadempiti, ex artt. 2930 s.s. C.c. e 612 C.p.c., "*bensì analogicamente*" all'art.691 C.p.c. che, in tema di procedimenti di denuncia di nuova opera e di danno temuto, prevede l'ordinanza di rimessione "*al ripristino stato, a spese del contravventore*".<sup>91</sup>

Invece, nella fattispecie del ricorso alla esecuzione in forma specifica, in caso di violazione del relativo obbligo, si dovrà applicare, proprio la normativa degli artt.2930 C.c. ss..<sup>92</sup>

Il ripristino ricopre una duplice funzione: **riparatoria** (che potrebbe comportare l'assimilazione alla figura della esecuzione in forma specifica), nella parte in cui si "*rivolge al passato*" per la eliminazione delle conseguenze dannose; **preventiva** (carattere mancante nella esecuzione in forma specifica), nella parte in cui si "*rivolge al futuro*", per l'impedimento di condotte prodromiche ad ulteriori danni.

Infatti, il provvedimento giudiziario non può limitarsi alla mera eliminazione materiale dei danni come prodotti, ma deve contenere il comando teso al divieto di future violazioni delle leggi o dei provvedimenti emessi in base ad esse.

In definitiva, non sarebbe stata avvertita la necessità di prevedere la disposizione in esame (art.18,ottavo comma) "*ove il ripristino in parola fosse consistito nella mera misura riparatoria in forma specifica, di cui all'art.2058 C.c.*".<sup>93</sup>

Va, ancora, osservato che alla reintegrazione in forma specifica, il giudice dovrà provvedervi, anche se eccessivamente onerosa per il danneggiante, limitandosi ad una valutazione esclusivamente oggettiva sulla concreta possibilità di ripristino dello stato dei luoghi così come essi erano anteriormente al verificarsi dell'evento dannoso; al contrario l'**eccessiva onerosità** nell'azione di risarcimento ordinaria -e questa è la differenza più peculiare- può valere ad escludere la condanna alla reintegrazione in forma specifica.

Sembra, quindi, che una disposizione così severa nei confronti del danneggiante - in tema di danno ambientale- la cui applicazione potrebbe anche comportare un

---

<sup>90</sup>In tal senso Libertini, op. cit., 119.

<sup>91</sup>A tale conclusione perviene Di Majo, La tutela civile dei diritti, op. cit., 269; cfr. Proto Pisani, Appunti sulla giustizia civile, Bari, 1982, passim.

<sup>92</sup>Francario, Danni ambientali e tutela civile, Napoli, 1990, 313.

<sup>93</sup>In tal senso Albamonte, *Danno ambientale nella legge 349 del 1986. Responsabilità dei privati*, Cons. Stato, 1988, II, 1932.

suo irreversibile tracollo finanziario (si pensi alle industrie inquinanti) rappresenti un valido deterrente, a tutela dell'ambiente, trovando in tale finalità, la giustificazione della formulazione così ampiamente punitiva<sup>94</sup> della norma, tenuto anche conto del prevalente valore sociale del bene tutelato.<sup>95</sup>

2.a.) Concorso fra tutela restitutoria-reintegratoria e tutela risarcitoria.

Un altro quesito, tra quelli che l'art.18 pone all'interprete, attiene al rapporto intercorrente tra il sesto e l'ottavo comma che, rispettivamente, disciplinano la "quantificazione" del danno prodotto e il "ripristino" dello stato dei luoghi.

Per meglio comprendere la portata delle due disposizioni, pare utile riportare per intero il loro contenuto.

Recita, infatti, l'art.18, 6° comma: "*Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario al ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali*".

Secondo l'8° comma, invece, "*Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*".

Sorge, pertanto, il problema se il giudice debba condannare al solo risarcimento del danno o possa condannare anche alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Nella situazione, oggetto del nostro studio, invece, la questione è alquanto incerta, poichè dalla lettera della legge appare che il ripristino sia una misura ulteriore e non alternativa, rispetto al risarcimento tanto più che il ripristino unito al risarcimento sembrerebbe confermare vieppiù l'aspetto sanzionatorio e punitivo della legge.

In realtà, è necessaria un'interpretazione coordinata e sistematica dei due commi per dimostrare la non ragionevolezza e la non giustificazione dell'ipotesi in cui si ammettesse il cumulo delle due tutele: le medesime spese di ripristino sarebbero per ben due volte poste a carico dello stesso responsabile: una volta a titolo di liquidazione anticipata, ai sensi del 6° comma (art.18 l.349/86) e una volta a titolo di costo "*per l'esecuzione diretta o indiretta del ripristino*",<sup>96</sup> ai sensi dell'8° comma.

Non avrebbe alcun senso una condanna al ripristino, nel momento in cui il giudice abbia già liquidato il danno da risarcire "*tenendo comunque conto...del costo necessario per il ripristino*".<sup>97</sup>

Risarcimento a cui il danneggiante sarebbe tenuto contemporaneamente in natura e per equivalente.

Tale assoggettamento sarebbe, altresì, in violazione del principio del *ne bis in idem*.

---

94 Il sistema previsto dall'art. 18 della legge n.349/86 si avvicina al sistema dei c.d. *punitive damage* proprio degli ordinamenti di *Common Law* ove si punisce il produttore responsabile di un illecito disincentivandolo dal danneggiare i consumatori-utilizzatori del prodotto.

95 In tal senso Grasso, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, Riv. Dir. Proc., 1987, 505; Libertini, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, Contratto e Impresa, 1987, 85.

96 Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 314.

97 Castronovo, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, Riv. Crit. Dir. Priv., 1987, 519.

Peraltro, a sostegno della non cumulabilità dei due rimedi possiamo affermare - d'accordo con la dottrina prevalente- che la locupletazione che ne deriverebbe sarebbe *sine titulo*.<sup>98</sup>

2.b.) Il ripristino dello stato dei luoghi...qualora sia in tutto o in parte possibile.<sup>99</sup>

Per quanto concerne il **ripristino** dello stato dei luoghi, la formulazione della norma –come innanzi evidenziato- sembra richiamare il principio generale del risarcimento in forma specifica espresso nell'art.2058,1° comma C.c. nella parte in cui recita "*qualora sia in tutto o in parte possibile*".

Il precedente normativo da richiamare è quello dell'art. 59 della legge 1 giugno 1939, n.1089, ora ripreso dall'art. 131 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490 (T.U. sui beni culturali e ambientali) sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, in cui si prevede l'alternativa dell'ordinanza dell'amministrazione, diretta alla riduzione in pristino o al risarcimento dei danni, finalizzata, in ogni caso non a punire l'autore di una violazione ma a ripristinare lo *status quo ante*.

Sia la giurisprudenza formatasi sull'art. 59 della legge 1089/1939, sia l'interpretazione ministeriale hanno più volte affermato la natura ripristinatoria e non punitiva dell'ordine ripristinatorio.<sup>100</sup>

La possibilità indicata nell'art. 18, comma ottavo, va riferita -invece- alla singola circostanza oggettiva che l'ambiente ammetta la riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Una definizione di possibilità si può argomentare *a contrario* di ciò che si intende per "*impossibilità*": tale che tutto ciò che non è impossibile sarà possibile.

Infatti, l'**impossibilità** potrà verificarsi nelle fattispecie di "*distruzione*" e "*compromissione*" irreversibile delle *res*, parti integranti del bene "ambiente".<sup>101</sup>

Le situazioni di **distruzione** si hanno quando l'atto lesivo riguardi un bene culturale o un bene ambientale: si pensi alla demolizione di un monumento o alla distruzione irreversibile di una zona lagunare.

Le situazioni di **compromissione irreversibile** si hanno, invece, quando l'atto lesivo riguardi le risorse naturali.

Si potrà, inoltre, parlare di **impossibilità** anche quando i fattori tecnologici non permettano il recupero della situazione *quo ante*, nel caso in cui, invece, ciò sia fattibile, se, pur, in un lungo lasso di tempo, allora il ripristino sarà *possibile*.<sup>102</sup>

Ancora, si avranno casi di impossibilità in tutte quelle situazioni ove si richiede il concorso di molteplici interventi non di spettanza del danneggiante (piogge acide). In tali ipotesi, la sola forma di tutela di tipo restitutorio/reintegratorio sarà "*quella dell'inibizione dell'ulteriore aggravamento della situazione di degrado, mediante*

---

<sup>98</sup>In tal senso Castronovo, op. cit., 519.

<sup>99</sup>Alla riduzione in pristino si fa più volte espresso riferimento nel Codice civile ad es.: artt. 872, 896, 915, 1079, 2599.

<sup>100</sup>Cass. Civ., S.U., 28 aprile 1989, n.2003, *Foro It.*, 1989, I, 1788 ss., Cass. Civ. S.U., 10 agosto 1996, n.7403, *Giust. Civ. Mass.*, 1996, 1157 e circolare direttore generale del Ministero per i beni culturali ed ambientali del 9 maggio 1981, n.5840 in AA.VV., *Beni culturali e prassi della tutela: circolari ministeriali 1975-1990*, Roma, 1992, 143. Il Consiglio di Stato, con il parere 9 maggio 1977, n.5 in *Cons. Stato*, 1978, I, 1585 ha affermato che la misura della rimessione in pristino "*non sembra avere carattere meramente sanzionatorio o punitivo*".

<sup>101</sup>In argomento Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, 93.

<sup>102</sup>In tal senso anche Matteini Chiari, op.cit., 93.

*l'eliminazione di almeno una quota delle fonti di accrescimento e di perpetuazione dell'inquinamento".*<sup>103</sup>

Si deve, pertanto, concludere che la norma dell'art.18 prevede, quale limite al ripristino dei luoghi, l'impossibilità oggettiva di tale rimedio senza attribuire rilevanza all'impossibilità soggettiva, riferita alle condizioni economiche del soggetto responsabile.<sup>104</sup> La giurisprudenza ha, infatti, affermato che in tema di smaltimento di rifiuti l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile è perfettamente compatibile con la condanna al risarcimento del danno ambientale e a quello dei danni generici recati ai privati costituiti parti civili, *"trattandosi di misure diverse, predisposte a tutela di beni diversi, che ben possono, essere congiuntamente applicate a carico di una stessa persona"*.<sup>105</sup>

Quanto, poi, alla ricostituzione della situazione lesa, bisognerà prendere in considerazione le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per lo *studio* e la *vigilanza* in relazione al caso venuto in attenzione nonché quelle subite nella fase dell'intervento cautelare in sede giudiziale e in tutte le altre ad esse connesse.<sup>106</sup>

Qualora, poi, il danneggiante abbia ommesso di provvedere al compimento delle attività di recupero ambientale, dovranno venire in rilievo le spese sostenute in supplenza dell'obbligato da parte dell'amministrazione preposta.

Mai, però, potrà esigersi che i costi sostenuti per il ripristino ambientale possano essere fatti ricadere sulla collettività.<sup>107</sup>

Queste considerazioni fanno, altresì, comprendere la diversità dell'obiettivo perseguito dalla riduzione in pristino rispetto a quello perseguito dalla tutela risarcitoria.

Infatti, la riduzione in pristino mira ad eliminare lo stato di fatto antiggiuridico, mentre la tutela risarcitoria tende ad attribuire alla riparazione il valore di *"una restituzione di tipo meramente giuridico"*, tale che il risarcimento per equivalente *"rappresenta lo strumento principale di tale misura soddisfattiva"*.<sup>108</sup>

In particolare con la rimessione in pristino si tende a ristabilire l'ordine materiale (urbanistico, paesaggistico, estetico, ecc.) e giuridico violato

Si è visto che il giudice deve anzitutto ordinare il ripristino dello stato dei luoghi, mentre deve procedere alla quantificazione del danno solo ove il ripristino non sia possibile. Sembra, pertanto, evidente la contraddittorietà in cui è incorso il legislatore considerata la difficoltà di determinare il costo per il ripristino quando questo non sia più tecnicamente realizzabile.

Può, tuttavia, ritenersi che il concetto di "impossibilità" di cui all'art. 18, comma sesto debba intendersi come impossibilità in senso "giuridico" piuttosto che "materiale". Infatti, nell'ipotesi in cui l'importo delle spese da sostenere per il ripristino sia di gran lunga inferiore rispetto al profitto conseguito dal trasgressore, tale da "snaturare" la funzione sanzionatoria e deterrente propria dell'art. 18 l. 349/86, si preferirà ricorrere alla condanna del responsabile applicando la disciplina di cui al sesto comma tenuto conto nella sua valutazione proprio del profitto conseguito, della gravità della colpa e del costo necessario per

---

<sup>103</sup>Matteini Chiari, op.cit, 93.

<sup>104</sup>Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, *Foro It.*, 1986, III, 276.

<sup>105</sup> Cass. Pen., 27 giugno 1992, *Giur. Pen.*, 1993, II, 239.

<sup>106</sup>Così conclude Matteini Chiari, op. cit., 95, che ha posto in risalto gli elementi come nel testo riportati.

<sup>107</sup>Matteini Chiari, op.cit., 95.

<sup>108</sup>Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 311.

il ripristino. Donde la possibilità di attribuire natura giuridica e non già meramente materiale al concetto di impossibilità di cui all'art. 18, comma sesto.

### 3) Risarcimento per equivalente.

Si è visto come l'art.18, comma 6° della legge n.349/86 disponga la determinazione da parte del giudice del risarcimento in via equitativa, qualora non sia possibile una precisa quantificazione del danno, considerando la **gravità** della colpa individuale, il **costo** necessario per il ripristino e il **profitto** conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

A fronte dell'incommensurabile valore dell'ambiente, bene essenziale per l'equilibrio ecologico del sistema è naturale che il problema della "*liquidazione*" dei danni ambientali, sia una questione difficile e complessa, soprattutto per la difficoltà di una precisa quantificazione del "danno" (ambientale) a cui non possono facilmente applicarsi gli abituali criteri propri della determinazione dei danni patrimoniali ordinari.

Peraltro, a causa di una difficile determinazione circa l'esattezza dell'ammontare del danno appare molto probabile il ricorso da parte del giudice ad una valutazione equitativa.

Tuttavia, attraverso il 6° comma dell'art.18, il legislatore ha fornito al giudice, non generici riferimenti per la liquidazione equitativa ma criteri idonei, basati sull'aspetto soggettivo della colpa del responsabile e sui profili economici tanto della spesa del ripristino, quanto del profitto conseguito dal trasgressore.

Vi è, pertanto, una differente disciplina rispetto a quanto stabilito dall'art.1226 C.c., richiamato dall'art. 2056 C.c. sulla valutazione dei danni, poichè la valutazione equitativa del danno ambientale da risarcire è lasciata, in misura minore, alla discrezionalità del giudice, per la predeterminazione dei parametri di riferimento indicati dalla norma in esame.

Contrariamente a quanto avviene in "ambiti" codicistici dove al giudice è consentita una valutazione, secondo il generale criterio di "*prudentia*", nella fattispecie di danno ambientale, il giudice deve, invece, far rientrare nell'oggetto della sua valutazione, pur anche equitativa, i tre elementi espressamente individuati dal legislatore:

a) la **gravità** della colpa individuale;

b) il **costo** necessario per il ripristino che lo Stato dovrà porre in essere per eliminare gli effetti dannosi conseguenti all'azione del responsabile;

c) il **profitto** che il trasgressore e autore del danno ha conseguito in dipendenza della sua azione illecita. E per profitto deve intendersi vuoi il risparmio sulla spesa, vuoi l'aumento di produttività avutosi con l'inosservanza degli obblighi di legge.<sup>109</sup> Questo parametro è particolarmente importante per il carattere "*prezioso*" che riveste nella repressione dell'illecito ambientale, poichè permette "*l'ablazione a favore della collettività*" di ogni vantaggio a cui è pervenuto l'inquinatore, con la propria attività danneggiante.<sup>110</sup>

Questa disciplina comporta, inevitabilmente, alcune considerazioni.

In primo luogo, i due criteri della *gravità* della colpa individuale e del *profitto* conseguito, anche se riferiti alla valutazione equitativa del danno, paiono criteri *propri* di un'azione avente natura sanzionatoria piuttosto che risarcitoria.

---

<sup>109</sup> Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, 271.

<sup>110</sup> Malinconico, *I beni ambientali* in Trattato di dir. amm. vo diretto da Santaniello, Padova, 1991, 292.

In secondo luogo, si può facilmente desumere come le spese per il ripristino non esauriscono necessariamente il danno risarcibile.

Questa osservazione trova la propria ragion d'essere nel fatto che il ripristino dello stato dei luoghi non equivale mai a reintegra integrale del danno.

Infatti, il ripristino non cancellerà mai l'evento di danno ambientale che sia pure per un ridotto lasso di tempo, si è prodotto: vi sarà, sempre, una condanna al risarcimento dei danni, accanto al ripristino, anche in base al disposto dell'art.2058 C.c., che permette il concorso del risarcimento in forma specifica con il risarcimento per equivalente, qualora il primo non sia interamente possibile, ciò dimostrando il carattere "fiancheggiatore ed additivo" dell'azione in oggetto.<sup>111</sup>

Non si è mancato, poi, di ritenere come il modello adottato dal legislatore in campo ambientale, adempia ad una funzione punitiva e sanzionatoria, poichè l'art.18 della legge n.349/86 impone al giudice di tenere in debita considerazione, nel giudizio equitativo, non solo il **costo** del ripristino ma anche la **gravità** della colpa e il **profitto** conseguito.<sup>112</sup>

Viene, quindi, ad aggiungersi al profilo riparatorio "un preponderante" profilo sanzionatorio, dove all'incolore riferimento alla colpa, di cui all'art.2043 C.c., "*si aggiunge una sanzione civile punitiva comminata a carico del singolo*".<sup>113</sup>

Pertanto, si rileva come sussista una logica diversa alla base dei tre parametri di riferimento, nella conseguente diversità delle voci di risarcimento ambientale.

Infatti, il "*costo del ripristino*" trova la propria *ratio* in un'esigenza **restitutoria**; la "*gravità della colpa*" in una funzione **punitiva** e, infine, il "*profitto conseguito*" dal responsabile mira a disconoscere l'**ingiustificato arricchimento**".<sup>114</sup>

E' stato osservato che tutti i parametri imposti per la liquidazione equitativa del danno, ex art. 18 legge 349/1986, rappresentano tipici criteri utilizzati dal giudice penale per le valutazioni di sua esclusiva competenza<sup>115</sup>.

Infatti:

-l'art. 133 c.p. consente al giudice di valutare la gravità del reato ai fini della determinazione della pena attraverso alcuni elementi tra cui il "*grado della colpa*" (art. 133, primo comma n.3);

-l'art. 240 c.p. prevede che, nel disporre la misura della confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato debba valutare *il profitto conseguito dal trasgressore*;

---

<sup>111</sup>Morbidelli, *Il danno ambientale nell'art.18 l.349/86. Considerazioni introduttive*, Riv. Crit. Dir. Priv., 1987, 614; Greco, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, Riv. Giur. Amb., 1987, 528.

<sup>112</sup>Bigliazzi Geri, *A proposito del danno ambientale ex art.18 l. 8.7.86 n.349 e di responsabilità civile*, Politica Dir., 1987, 253; Costanzo-Verardi, *La lesione dell'ambiente tra danno collettivo e danno pubblico*, *Questione Giustizia*, 1986, 827.

<sup>113</sup>Bigliazzi Geri, op. cit., 254. Può citarsi come esempio di liquidazione equitativa da parte della giurisprudenza straniera la sentenza emessa dal Tribunale di grande istanza di Bastia per la nota vicenda dei fanghi rossi di Scarlino in cui nel condannare la società Montedison, responsabile per lo scarico in mare di rifiuti derivanti dalla produzione del biossido di titanio, si afferma che sebbene il danno ambientale con ogni pregiudizio deve essere provato dalla parte attrice in causa è legittimo da parte del Tribunale, a fronte della difficoltà di prova di tali fatti, il ricorso ad una loro valutazione equitativa.

<sup>114</sup>A questa "*diversa logica che ispira la scelta delle voci di risarcimento del danno ambientale*" perviene Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 304.

<sup>115</sup>Schiesaro, *Chi inquina paga: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18, legge 349/1986*, Riv. Giur. Amb., 2003, 173.

-l'art.133, primo comma n.2 c.p., nel sancire che il giudice nell'applicare la pena deve tener conto della gravità del reato desunta, tra l'altro, dalla gravità del danno pare considerare anche il *costo per il ripristino*.

I criteri suesposti sulla determinazione del danno in via equitativa dovranno guidare il giudice nell'utilizzo degli ordinari parametri della valutazione giudiziale.

Il giudice dovrà, altresì -come già osservato- tener conto vuoi del pregiudizio sofferto dalla collettività, per la diminuzione o esclusione dell'utilizzabilità delle risorse ambientali, vuoi di ogni conseguente sua implicazione come nel caso di danni alla salute o conseguenti alla perdita della fruizione estetica delle stesse bellezze naturali.

Sul piano giurisprudenziale merita segnalazione la recente sentenza del Tribunale di Venezia<sup>116</sup> che, applicando i criteri su indicati, ha ritenuto di quantificare in 225.000 euro il danno risarcibile conseguente all'alterazione delle risorse naturali derivante dall'emissione accidentale in atmosfera di circa 5 tonnellate di ammoniaca, protrattasi per circa 2 ore.

A tale importo il giudice meneghino è pervenuto, in via equitativa, considerando il costo di ripristino ambientale e il profitto conseguito dal trasgressore, determinati sulla scorta di una consulenza tecnica.

La decisione merita segnalazione poiché muta il precedente orientamento caratterizzato da statuizioni aventi ad oggetto liquidazioni "simboliche" (nella misura di poche migliaia di euro) del risarcimento del danno ambientale applicandi in maniera rigoroso il principio "chi inquina paga"

4)La deroga al principio di solidarietà di cui all'art. 2055 C.c..

L'art.18 settimo comma della legge n.349/86 disponendo che "*nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale*", introduce una deroga alla più generale disciplina prevista dall'art. 2055 C.c. sulla responsabilità solidale<sup>117</sup> dei coautori che sono chiamati a rispondere collettivamente nei confronti del soggetto leso.<sup>118</sup> Pertanto, in materia ambientale, quando susista una pluralità di condotte ritenute necessarie alla determinazione dell'evento, non è applicabile il principio civilistico della solidarietà passiva nei confronti del terzo danneggiato: ogni concorrente risponde direttamente ed individualmente nei confronti dello Stato.

Non si è mancato di considerare la consapevolezza del legislatore "*ambientale*" di disciplinare la sola ipotesi di pluralità di fatti illeciti, colposi o dolosi, imputabili a diversi soggetti che "*determinano un medesimo evento di danno, restando, invece, disciplinato dalle norme ordinarie, e cioè dall'art.2055 C.c. e dall'art.187,*

---

116 Trib. Venezia, Ufficio del giudice monocratico, sez. penale 27 novembre 2002, n.1286, Riv. Giur. Amb., 2003, 163.

117Sulle obbligazioni solidali v. Di Majo, voce *Obbligazioni solidali* (e indivisibili), *Enc. Dir.*, XXIX, Milano, 1979, 322; Mazzoni, *Le obbligazioni solidali e indivisibili*, Trattato di dir. priv. diretto da Rescigno, IX, Torino, 1984, 621.

118Per riferimenti comparativistici Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, *Foro It.*, 1987, 266 che pone rilievo come in altri ordinamenti il principio della responsabilità solidale passiva in materia di danno ambientale non subisce eccezioni: a) nella legislazione tedesca (RFT), per esempio nella legge sulle acque del 27 luglio 1967 viene, al par.22, stabilito che nel risarcimento del danno da inquinamento delle acque prodotto da più persone le stesse rispondono solidalmente; b) nella giurisprudenza statunitense si perviene alle stesse conclusioni, sul rilievo dell'unicità ed indivisibilità del fatto dannoso; c) nella legislazione francese nonchè in dottrina sussiste ampio favor per l'istituto in esame.

2° c.p. *il caso di concorso di persone nell'unico fatto illecito, colposo o doloso, che cagiona l'evento di danno all'ambiente*".<sup>119</sup>

Tale deroga sembra trovare le proprie radici nell'esperienza degli ordinamenti di Common Law, in cui emerge oltre ad una più generale tendenza contraria al principio della responsabilità solidale, anche un'applicazione del criterio del "*market share liability*" in base al quale la responsabilità viene determinata non già in relazione alla partecipazione del soggetto alla produzione del danno, bensì alle quote di mercato possedute.<sup>120</sup>

Senonchè, tale previsione normativa determina l'impossibilità di far valere, nei riguardi di uno solo dei responsabili della compromissione ambientale, l'intero danno, se alla produzione di questo hanno partecipato altri soggetti per cui qualcuno ha parlato anche di "*svista del legislatore*".<sup>121</sup>

Altri hanno, invece, preferito distinguere un'area di responsabilità individuale da un'area di responsabilità solidale.

In quest'ultima prospettiva si è segnalato come il legislatore abbia fatto riferimento, per la relativa disciplina, al disposto dell'art. 82, 2° comma del r.d. 18.11.1923 n.2440<sub>2</sub> in tema di amministrazione e contabilità generale dello Stato, nella parte in cui stabilisce "*quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio...*".<sup>122</sup>

Non sono mancati a tale disposizione normativa critiche e dibattiti riconducibili, prevalentemente, a tre orientamenti.

Il primo orientamento, pur ravvisando nella regola della "*parzialità*" dell'obbligazione una deroga del principio civilistico della solidarietà aquiliana extracontrattuale, ritiene, però, tale regola assimilabile ad un principio naturale e proprio di tutte quelle fattispecie in cui si ravvisi la responsabilità amministrativo-contabile.

Un secondo orientamento, sostiene, invece, che l'art.82 deve essere oggetto di un'interpretazione estensiva con la quale non deve escludersi la solidarietà stante la piena responsabilità del funzionario nel compimento della propria attività.

Pertanto, la ripartizione del risarcimento tra i vari responsabili non deve essere intesa come rinuncia alla possibilità di maggiore garanzia connessa con il vincolo di solidarietà.

Infine, secondo il terzo orientamento deve sempre aversi riguardo alle singole fattispecie concrete per valutare quale delle regole della solidarietà o della parzialità debbano trovare applicazione.

In mancanza di una sicura prova circa il ruolo assunto dai singoli autori, con la possibilità della scindibilità d'ogni loro partecipazione causale, dovrà sempre applicarsi la condanna con solidarietà.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup>Minervini, *Danno ambientale e responsabilità "individuale"*, *Giur. It.*, 1988, IV, 31.

<sup>120</sup>Tale regola ha trovato applicazione nel caso Sindell in cui le attrici che, a seguito di farmaci loro somministrati, avevano rilevato la successiva manifestazione di tumori vaginali, per l'impossibilità di determinare l'effettiva incidenza, di ogni componente del farmaco derivante da diversi produttori, sulle loro patologie, ottennero il risarcimento dei danni in base al riconoscimento di una responsabilità dei produttori in base alle quote di mercato possedute. Sul caso anche Ponzanelli, *Una nuova fase dell'enterprise liability*, *Resp. Civ. Prev.*, 1982, 549.

<sup>121</sup>Albamonte, *Danno ambientale nella legge 349 del 1986. Responsabilità dei privati*, *Cons. Stato*, 1988, 1933.

<sup>122</sup>Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente*, 1988, 272 e Matteini Chiari, *Il danno da lesione ambientale*, Rimini, 1990, 90 nonché Rescigno, *Premesse civilistiche, La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, *passim*.

<sup>123</sup>Giampietro, *op. cit.*, 274.

Alla luce di queste considerazioni riteniamo che, nella fattispecie in esame, possa pervenirsi ai risultati, cui è giunto l'ultimo orientamento suesposto, tale che si dovrà sempre, in ogni modo, valutare ogni singola fattispecie concreta come a sé stante e ogniqualvolta, nel danno, abbiano concorso più soggetti e non sia possibile:

1)-scindere ogni loro singola partecipazione causale al danno prodotto;

2)-accertare il ruolo da ciascuno svolto;

3)-determinare lo sviluppo cronologico dei fatti,

dovrà essere sempre pronunciata dal giudice la condanna degli autori con legame di solidarietà, anche al fine di evitare che la parte non reintegrata dai responsabili non individuati possa, di fatto, gravare sulla collettività.

In caso contrario, in base ad una mera interpretazione letterale della norma in esame, potrà accadere, in presenza di una fattispecie di danno ambientale imputabile a più persone, che solo alcune e, non altre, potranno essere evocate in giudizio e condannate al risarcimento, "*con buona pace della natura sanzionatoria della responsabilità per danno ambientale*".<sup>124</sup>

Infatti, una precisa delimitazione del danno causato da ciascuno dei potenziali responsabili potrà rivelarsi estremamente difficile se non impossibile con ogni conseguenza in ordine alla perdita di efficacia del sistema: infatti, la previsione della responsabilità solidale comporterebbe non solo una semplificazione della prova del rapporto di causa-effetto tra gli autori del fatto inquinante e il danno ambientale ma anche un incremento della funzione deterrente propria della responsabilità civile inducendo i potenziali soggetti responsabili ad una maggiore prudenza nell'esercizio di ogni attività.

La giurisprudenza, tuttavia, ha "sorvolato" sulla disposizione in esame avendo sempre condannato in via solidale i responsabili di danni all'ambiente. La Suprema Corte<sup>125</sup>, infatti, in una fattispecie relativa ad illecito stoccaggio di rifiuti ha disposto la condanna in solido dei produttori dei rifiuti, dell'impresa incaricata dello stoccaggio e del proprietario del suolo ove era stata rinvenuta una discarica.

---

<sup>124</sup>Minervini, op. cit., 31.

<sup>125</sup>Cass. Civ., 1 settembre 1995, n.9211, *Giust. Civ.*, 1996, I, 777.

## Le associazioni di tutela ambientale nel processo amministrativo a cura dell'Avv. Maurizio BALLETTA

### 1. Il processo amministrativo come sede privilegiata di tutela preventiva dal danno ambientale.

Nell'affrontare il tema del danno ambientale non sempre si attribuisce la giusta rilevanza al processo amministrativo in quanto ci si sofferma sui profili risarcitori che, com'è noto, ex art. 18 L. 349/86, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario.

In particolare, troppo spesso viene in rilievo il processo penale, ove le associazioni di tutela ambientale hanno statisticamente preferito agire, nonostante le non poche difficoltà solo recentemente superate per giungere al recentissimo traguardo normativo che attribuisce loro con certezza potere di agire, sia pure in sostituzione degli enti locali inerti ( art. 9, comma 3, D. Lgs. 267/2000).

Ciò, al di là della grande sensibilità dimostrata dalla magistratura penale - dai *pretori d'assalto* degli anni '70 a *Tangentopoli* - è dovuto ad una ragione di ordine pratico: l'eccessivo costo del giudizio amministrativo e le maggiori difficoltà di carattere tecnico-giuridico per accedervi.

Eppure, il processo amministrativo è la sede privilegiata della tutela ambientale.

Solo nel processo amministrativo, infatti, si può effettivamente concretizzare la prevenzione del danno ambientale, imposta anche dal diritto comunitario.

Se è vero che tutte le attività incidenti sull'ambiente sono sottoposte al controllo della pubblica amministrazione mediante la funzione autorizzatoria ed, anzi, nella maggior parte dei casi, questa esercita, a monte, la propria potestà di programmazione e pianificazione, appare evidente che l'annullamento, o, ancora prima, la sospensione dell'esecuzione, di un atto o di un provvedimento amministrativo lesivo dell'interesse ambientale da parte del giudice amministrativo può evitare che il danno ambientale si materializzi.

Tale tutela preventiva non si riscontra, invece, nell'azione di risarcimento del danno ambientale innanzi al giudice civile - salvo il caso in cui venga esperita la tutela cautelare - né nel procedimento penale - ove anche la misura cautelare reale del sequestro preventivo o probatorio presuppone che la condotta illecita si sia già consumata, e, quindi, che il danno ambientale si sia già realizzato.

Potremmo sinteticamente affermare che il giudice amministrativo può prevenire il danno ambientale, mentre il giudice ordinario è costretto a curarlo.

E, parafrasando una nota pubblicità, non c'è dubbio che "*prevenire è meglio che curare!*".

La funzione preventiva del danno ambientale nel processo amministrativo si è ulteriormente accentuata grazie ad alcune positive recenti innovazioni introdotte con la legge 205/00.

E' stato, infatti, previsto che nei casi di estrema urgenza, il Presidente del TAR possa pronunciare, anche in assenza di contraddittorio, provvedimenti cautelari urgenti efficaci fino alla data della prima camera di consiglio utile.

Un solo esempio può dar conto dell'efficacia di questo nuovo istituto: grazie ad un decreto urgente del Presidente del TAR Campania, il WWF, nel 2002, è riuscito ad ottenere la sospensione dell'esecuzione *ante causam* della deliberazione della Giunta regionale che disponeva la preapertura della stagione venatoria al primo settembre. Alla prima camera di consiglio utile il decreto è stato

confermato con ordinanza collegiale. Così si è calcolato che sono stati salvati almeno 200.000 uccelli impedendo all'atto amministrativo illegittimo di produrre l'effetto lesivo.

La legge 205/00 ha, inoltre, introdotto un altro importante strumento che, in alcuni casi, rende il processo amministrativo ancora più efficace: la decisione in forma semplificata.

Grazie a questo istituto il giudice amministrativo, nella stessa camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, in caso di evidente fondatezza del ricorso, può decidere la causa nel merito, annullando, con sentenza il provvedimento impugnato. Così, il processo amministrativo può diventare il più rapido tra i processi e, soprattutto, può garantire una tutela effettiva ed immediata dell'ambiente.

Infine, le norme processuali amministrative hanno accordato all'interesse ambientale una particolare rilevanza, prevedendo che alla tutela dell'ambiente, così come alla salute ed agli altri diritti fondamentali della persona, non si possa applicare l'istituto della cauzione.

Ciò significa, ad esempio, che se viene chiesta la sospensione dell'esecuzione di provvedimenti autorizzatori di una grande opera pubblica, il giudice non può subordinare la concessione o il diniego della tutela cautelare al pagamento di una somma a titolo di cauzione.

Appare evidente l'importanza della norma: costringere soggetti economicamente deboli - come ad esempio le associazioni ambientaliste - a versare enormi somme a titolo di cauzione avrebbe significato escludere l'interesse ambientale dalla tutela giudiziale. Ciò avrebbe senza dubbio obliterato i principi affermati dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Per la tutela dell'ambiente, dunque, non è applicabile la c.d. "*sospensiva a pagamento*".

Oltre all'evidente natura processuale della norma, la giurisprudenza sembra averne colto anche la natura sostanziale, laddove, in molte ordinanze cautelari, in presenza di elementi di fondatezza del ricorso, ha accolto l'istanza facendo riferimento alla particolare rilevanza attribuita all'interesse alla tutela ambientale dal legislatore della riforma del processo amministrativo.

## 2. L'interesse alla tutela ambientale come interesse collettivo.

La giustiziabilità dell'interesse alla tutela ambientale nel processo amministrativo ha risentito storicamente delle difficoltà conseguenti alla struttura di tale processo.

Il processo amministrativo è costruito per la tutela di interessi individuali e, quindi, sembrava impossibile introdurre la tutela di interessi super-individuali quale quello alla tutela dell'ambiente.

Sia l'art. 26 del R.D. 1054/924, recante il T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, sia l'art. 4 della legge istitutiva dei TAR, n. 1034/71, fanno riferimento alla tutela di interessi di individui e di enti.

L'emersione dell'interesse ambientale è stato, perciò, dirimpente nel sistema della giustizia amministrativa.

In particolare, nel processo amministrativo agisce il soggetto titolare di un interesse legittimo, cioè una posizione giuridica soggettiva di vantaggio, differenziata dalla posizione degli altri appartenenti alla collettività.

L'interesse alla tutela ambientale, invece, non è esclusivamente riferibile ad un singolo individuo, la cui posizione rispetto al bene ambiente, peraltro, non è differenziata dagli altri appartenenti alla collettività.

Per tali caratteri, nel momento della sua emersione sociale, l'interesse ambientale veniva considerato *interesse diffuso*, in quanto *adespota*, cioè, privo di titolare, e, pertanto, non tutelabile innanzi al giudice amministrativo.

Dottrina e giurisprudenza, mediante una lunga e complessa operazione ermeneutica, sono riuscite, da una parte, a sganciare l'interesse legittimo dal suo carattere personale ed individuale alla luce del principio personalistico affermato dall'art. 2 della Costituzione e, dall'altra, a superare il carattere adespota dell'interesse ambientale.

Sul primo fronte, l'art. 2 Cost., affermando che "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*", ha consentito di ritenere che l'interesse legittimo possa essere inquadrato anche nell'ambito collettivo in cui il soggetto esplica la sua personalità.

D'altra parte, l'art. 113 della Costituzione garantisce la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione senza limitazioni rispetto alla tutela di situazioni giuridiche superindividuali.

Consegue che a tale nuova nozione più ampia di interesse legittimo possono essere ricondotti anche gli interessi superindividuali.

Sul secondo fronte, il carattere *adesposta*, con il conseguente limite alla giustiziabilità nel processo amministrativo dell'interesse alla tutela ambientale, è stato superato mediante la c.d. *soggettivizzazione*, cioè, l'individuazione di enti esponenziali non occasionali che agiscono statutariamente a sua tutela e, quindi, diventano portatori dell'interesse.

Tali soggetti sono stati individuati nelle associazioni ambientaliste che hanno come scopo istituzionale l'interesse alla protezione dell'ambiente.

L'interesse alla tutela ambientale, nel radicarsi in capo alle associazioni, si è dunque evoluto da interesse diffuso ad *interesse collettivo*.

Esso, risulta differenziato sia da quello dei singoli iscritti all'associazione, sia da quello della generalità dei consociati.

L'interesse alla protezione ambientale come interesse collettivo è stato così ricondotto nell'ambito dell'interesse legittimo.

### 3. I criteri elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza amministrativa, in assenza di disciplina normativa, individuò alcuni criteri per accertare la sussistenza della legittimazione a ricorrere delle associazioni di protezione ambientale.

In un primo momento fu individuato il criterio della personalità giuridica come situazione legittimante, ammettendo la tutelabilità dell'interesse ambientale solo da parte delle associazioni riconosciute e non anche da parte dei c.d. enti di fatto (associazioni non riconosciute e comitati).

Tale orientamento, però fu superato, in quanto si ritenne che il fattore legittimante non poteva essere individuato in un elemento formale (il riconoscimento) a discapito dell'elemento sostanziale consistente nell'effettiva rappresentatività.

Tale rappresentatività dell'interesse alla tutela ambientale veniva individuata nel fine istituzionale, cioè nell'assunzione della tutela ambientale come scopo statutario, e nella stabilità, cioè nella continuità, dell'organizzazione, nonché nella c.d. *vicinitas*.

Quest'ultimo elemento fa sì che tra l'attività dell'ente esponenziale ed il bene leso dev'esservi un collegamento fisico-spaziale.

Il criterio della *vicinitas* fa leva sulla localizzazione territoriale dell'associazione rispetto all'ambiente, ritenuto leso dal provvedimento impugnato.

Tale criterio viene ancora oggi utilizzato per verificare la legittimazione e l'interesse ad agire dei singoli.

Altro elemento individuato per il riconoscimento della legittimazione a ricorrere delle associazioni fu quello della partecipazione procedimentale, ove si stabilì un *parallelelismo tra partecipazione al procedimento amministrativo e legittimazione a ricorrere contro il provvedimento conclusivo del procedimento*<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> C.d.S. VI, n. 378/1979; C.d.S., IV, n. 308/1986; C.d.S. IV, 309/1986 relative al riconoscimento della legittimazione a ricorrere del WWF.

Ad esempio, essendo le associazioni di protezione ambientale legittimate a partecipare al procedimento amministrativo per l'approvazione del calendario venatorio regionale mediante i propri rappresentanti designati nell'organo consultivo, sono automaticamente legittimate ad impugnare il calendario venatorio.

Tale criterio è stato sottoposto a severa critica in quanto, con l'art. 9 della L. 241/90, la legittimazione procedimentale degli enti esponenziali degli interessi collettivi, è diventata di portata generale e, quindi, il criterio del parallelismo amplierebbe eccessivamente la sfera di legittimazione *ad causam* consentendo l'ingresso nel procedimento amministrativo anche ad interessi di mero fatto.

Pertanto, si è giunti alla conclusione che il criterio del parallelismo tra la partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale può essere ancora valido solo a condizione di distinguere le varie forme di partecipazione al procedimento amministrativo.

Quando, cioè, l'associazione partecipa al procedimento amministrativo in funzione consultiva, o se si vuole, meramente collaborativa, non consegue un'automatica legittimazione processuale.

Ciò perché la partecipazione al procedimento non attribuisce all'associazione partecipante la titolarità dell'interesse leso dal provvedimento finale illegittimo.

Invece, quando la partecipazione è data in funzione di tutela dell'interesse ambientale nel procedimento, dev'essere senza dubbio riconosciuta la sussistenza della legittimazione.

Una interessantissima applicazione di tale tesi si può rinvenire in una recente sentenza del TAR Liguria<sup>127</sup> in cui è stata riconosciuta la legittimazione a ricorrere delle associazioni di protezione ambientale avverso un provvedimento di commissariamento di un ente parco regionale, in quanto la loro partecipazione al procedimento di nomina dei membri componenti gli organi dell'Ente Parco è prevista dal legislatore in funzione non meramente collaborativa, ma *costitutiva*, essendo chiamate le associazioni a designare i propri rappresentanti per apportare le proprie competenze ritenute necessarie per la difesa dei valori ambientali.

#### 4. La soluzione della legge istitutiva del ministero dell'ambiente.

Con la L. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, il Legislatore ha dettato una disciplina normativa al fine di evitare che, in applicazione dei richiamati criteri giurisprudenziali, i giudici amministrativi fossero ancora chiamati a risolvere caso per caso i problemi di legittimazione a ricorrere, con il rischio di soluzioni non uniformi.

In particolare, la legge istitutiva, all'art. 13 ha previsto il riconoscimento delle associazioni nazionali di protezione ambientale con decreto ministeriale.

La norma recita testualmente: *“Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide”*.

L'art. 18, comma 5, della L. 349/86 dispone che: *“Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”*.

La disciplina legislativa, nella sua apparente semplicità, ricollegando alle associazioni il potere di intervento e di azione nei giudizi aventi ad oggetto atti illegittimi lesivi dell'ambiente, non ha però centrato l'obiettivo ed, anzi, ha aperto nuove problematiche.

---

<sup>127</sup> TAR Liguria, I, n. 354 del 19/3/2003, in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com).

## 5. Il problema delle articolazioni locali delle associazioni riconosciute.

L'art. 18, comma 5, riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ex art. 13, ma non esclude espressamente la legittimazione delle associazioni di protezione ambientale prive del riconoscimento ministeriale ovvero delle sedi locali delle associazioni nazionali.

La giurisprudenza, dunque, ammette senza alcun dubbio la legittimazione *ex lege* ad impugnare gli atti amministrativi lesivi dell'ambiente da parte delle associazioni nazionali riconosciute, ritenendo che esse non siano gravate neanche dell'onere di provare il riconoscimento che, in quanto contenuto in un decreto del Ministro dell'Ambiente ex art. 13 L. 349/86, è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale<sup>128</sup>.

Ritiene, però, prevalentemente che le sedi locali delle stesse associazioni nazionali riconosciute, quali loro autonome articolazioni territoriali, non possano impugnare atti amministrativi lesivi dell'ambiente<sup>129</sup>.

Infatti, afferma<sup>130</sup> che l'articolazione territoriale di un'associazione ambientalista nazionale riconosciuta non può ritenersi dotata di autonoma legittimazione processuale, neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente delimitata o per intervenire in giudizio, non essendo possibile in questo caso l'applicazione dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, poiché quest'ultima norma riguarda l'associazione nazionale e non le sue propaggini territoriali.

Quindi, non si può estendere la legittimazione *ex lege*, se non all'associazione ambientalista nazionale, in quanto stante la natura eccezionale della norma sarebbe stata necessaria una specifica previsione per consentire all'articolazione locale di rappresentare quella nazionale.

Tale tesi è stata ancor di più sostenuta in quanto non risulta alcuna specifica delega alla proposizione del ricorso proveniente dall'organo rappresentante dell'associazione nazionale medesima.

La giurisprudenza più recente ha anche affermato che a sostegno della legittimazione dell'articolazione locale dell'associazione nazionale non possono essere neanche invocate le recenti disposizioni normative concernenti la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia ambientale, *"poiché dette norme riguardano soltanto la delimitazione delle rispettive attribuzioni di detti Enti senza fornire alcuna disciplina relativa alla legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste. Ne' argomenti utili in tal senso possono trarsi dall'articolo 17, comma 46, della legge n. 127 del 1997, destinato unicamente ad evidenziare la possibilità per tali associazioni, nei limiti di cui all'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, istitutiva del ministero dell'ambiente, di ricorrere al giudice amministrativo anche contro i provvedimenti di regioni, province e comuni ma anche in questo caso senza ampliamenti della legittimazione ex lege già riconosciuta"*<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> TAR Campania – Napoli- sez. I, 10/11/1999, n. 2911, in Foro amm. 2000, 1480.

<sup>129</sup> TAR Trentino Alto Adige – Trento – 2/6/1987, n. 134, in TAR 1987, I, 2868; TAR Valle d'Aosta, 21/3/1989, n. 19, in TAR, 1989, 700; TAR Lazio, sez. I, 21/9/1989, 1272, in Foro it. 1990, III, 179; C.d.S. 16/7/1990, n. 728, in Riv. Giur. Amb. 1991, 90; TAR Trentino Alto Adige – Trento- 10/4/1990, n. 162, in TAR, 1990, 2016; TAR Lazio, 11/12/1990, n. 1064, in Riv. Gir. Amb., 1992, 164; Tar Trentino Alto Adige, 23/10/1991, n. 161, in Riv. Giur. Amb. 1992, 905; TAR Lazio, sez. II, 16/3/1993, 303, in Riv. Giur. Amb. 1994, n. 275.

<sup>130</sup> Consiglio di Stato, sezione V, n. 854 del 29 luglio 1997; Consiglio di Stato, sezione V, n. 3878 del 11 luglio 2001; T. A. R. Liguria, n. 1070 del 26 novembre 2002.

<sup>131</sup> Tar Emilia Romagna, sez. staccata di Parma, sent. n. 546 del 27 ottobre 2003, in [www.consigliodistato.it](http://www.consigliodistato.it)

Un indirizzo minoritario, riemerso anche recentemente, invece, ritiene che le articolazioni locali di un'associazione ambientalista nazionale riconosciuta siano autonomamente legittimate in quanto, potendo avvalersi della stessa legittimazione dell'associazione nazionale nell'ipotesi in cui lo statuto attribuisca una rappresentatività della stessa, con la conseguente possibilità di presentare ricorso in sede giurisdizionale, anche agli organi dell'associazione che costituisce un'articolazione locale.

In tal senso è stato recentemente affermato che " *correttamente la procura per la proposizione del ricorso in epigrafe è stata conferita dal Presidente Regionale di Legambiente Sardegna al quale, in base all'art. 24 dello statuto nazionale, spetta la rappresentanza in giudizio dell'associazione nazionale, della quale Legambiente Sardegna costituisce un'articolazione locale*"<sup>132</sup>.

## 6. Il problema delle associazioni non riconosciute.

La prevalente giurisprudenza esclude la legittimazione ad impugnare atti amministrativi lesivi dell'ambiente da parte delle associazioni non riconosciute dal Ministero ex art. 13 L. 349/86.

Un indirizzo giurisprudenziale minoritario<sup>133</sup>, tuttavia, ritiene che gli art. 13 e 18 della L. 349/86 hanno voluto introdurre norme di favore per le associazioni nazionali riconosciute, ma non hanno escluso il potere del giudice amministrativo di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione delle associazioni non riconosciute dal Ministro dell'Ambiente, sulla base dei criteri dello scopo statutario, della partecipazione al procedimento amministrativo e della *vicinitas*.

Secondo questo orientamento, dunque, esiste un "doppio binario", costituito dall'astratto riconoscimento *ex lege* e dal concorrente residuale potere del giudice amministrativo di accertare, volta per volta, la legittimazione dell'associazione ricorrente sulla base dei criteri giurisprudenziali già elaborati *ante lege* 349/86.

In questo senso, ad esempio, è stato affermato che: <<L'art. 18, legge 8 luglio n. 349, ha introdotto un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste, nel senso che l'esistenza di un potere di individuazione del Ministro dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 13 della legge citata, non esclude il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione di una determinata associazione ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali>><sup>134</sup>

## 7. Il problema del provvedimento impugnabile con riferimento a quello meramente urbanistico : i vizi deducibili.

Dall'altra parte, il comma 5 dell'art. 18 L. 349/86, risente anche della difficoltà di definizione normativa del bene giuridico ambiente e, conseguentemente, pone il problema di verificare, caso per caso, se il provvedimento impugnato possa essere qualificato atto amministrativo lesivo dell'ambiente.

Si ritiene, infatti, che la norma abbia riconosciuto l'interesse a ricorrere delle associazioni, esclusivamente contro i provvedimenti direttamente lesivi dell'ambiente, così come normativamente individuabile ai sensi dell'art. 1 della L. 349/86, o di altre fonti che individuano beni ambientali, ma non, invece, ad esempio, anche contro provvedimenti meramente urbanistici.

---

<sup>132</sup> TAR SARDEGNA, 96/2004, in [www.consigliodistato.it](http://www.consigliodistato.it).

<sup>133</sup> TAR Toscana, sez. I, 21/1/1989, n. 20, in TAR, 1989, 972; TAR Lazio, sez. III, 14/9/1990, n. 1342, in Foro it. 1991, III, 183; TAR Lazio, III, 14/9/1990, 1906, in Giur. merito, 1991, III, 734; Tar Lazio, II, 19/12/1990, n. 2235, in Foro it., 1991, III, 192; Tar Toscana, II, 13/9/1991, 360, inedita; Tar Sardegna, 25/5/1992, n. 610, in RGSA, 1994, 475.

<sup>134</sup> TAR Lombardia, Brescia, 19/9/2000, Provincia di Mantova, Comune di Castiglione dello Stiviere, Comune di Castelfreddo ed altri e Soc. G.L., in Riv. giur. amb.n. 5/2001, 639 e ss.

Quindi, la **valenza ambientale del provvedimento impugnato** è stata assunta quale criterio di restrizione della legittimazione ex art. 18, comma 5, L. 349/86 innanzi al giudice amministrativo<sup>135</sup>.

Con riferimento specifico all'impugnazione di **atti di pianificazione dell'assetto urbanistico del territorio ed a provvedimenti edilizi**, la giurisprudenza di legittimità e di merito prevalenti escludono la legittimazione ad agire ex art. 18, comma 5<sup>136</sup>.

Ovviamente, qualora il provvedimento edilizio abbia anche valenza ambientale, la legittimazione ad agire ex art. 18, comma 5, dev'essere riconosciuta: si pensi, ad esempio, ad una concessione urbanistico-edilizia rilasciata su suoli sottoposti a vincolo paesaggistico ambientale.

Tuttavia, anche in tale caso ci si chiede se l'associazione possa dedurre esclusivamente violazioni di norme ambientali o possa denunciare qualsiasi vizio, ivi compresa la violazione delle norme edilizie.

Pure chi ammette che le associazioni possano denunciare la violazione di norme non ambientali richiede che dall'accoglimento della censura debba conseguire l'annullamento del provvedimento con la necessità di ripetere l'intero procedimento amministrativo implicante anche la rivalutazione dell'interesse ambientale

In caso contrario, l'associazione non avrebbe interesse ad agire.

---

<sup>135</sup> MAESTRONI, La valenza ambientale del provvedimento impugnato quale criterio di restrizione della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste al vaglio giurisprudenziale, in Riv. giur. amb. n. 1/2001, 97 e ss.

<sup>136</sup> <<Gli articoli 13 e 18, Legge 8 luglio 1986, n. 349 sul ministero dell'ambiente, che attribuiscono alle associazioni ambientaliste una legittimazione eccezionale ad agire in giudizio a tutela dell'ambiente, non legittimano le associazioni stesse ad impugnare provvedimenti di natura urbanistica (cfr: C.d.S., Sez. IV, 28/2/1992, n. 223)>>. (Cons. Stato, sez. V, 10-03-1998, n. 278 - Pres. Ruoppolo G - Rel. Lipari M - ASSOCIAZIONE LEGAMBIENTE c. COMUNE DI CIVITANOVA MARCHE ED ALTRI, in Foro it. 1998, III, pag. 267 ; Foro amm. 1998, I, pag. 708)

<<Le associazioni ambientaliste, pur se riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente, sono legittimate ad agire in proprio, in forza dell'art. 18 L. 349 del 1986, per far valere interessi diffusi, solo quando l'interesse all'ambiente assume qualificazione normativa, nei limiti di cui alla L. n. 349 del 1986 o di altre fonti legislative intese ad indentificare beni ambientali in senso giuridico, con l'esclusione di atti che abbiano una mera valenza urbanistica. Tale legittimazione deve essere esclusa soprattutto allorché risulti accertato che l'area non è oggetto di una specifica disciplina normativa, tale da differenziarla, sotto il profilo della tutela ambientale, da tutte le altre (fattispecie relativa ad impugnazione di variante urbanistica e concessione edilizia)>> ( TAR TOSCANA, sez. III, 27/10/2000, n. 2195 – conformi, TAR MARCHE, 29/7/1999, n. 917, in Tar 1999, I, 3990)

<<Secondo il complesso delle norme vigenti, l'eccezionale legittimazione delle associazioni ambientaliste non può giustificare l'impugnazione di atti aventi valenza meramente urbanistica, senza che ne sia dimostrata in concreto la contestuale incidenza negativa su valori ambientali, dei quali non solo si deve dimostrare l'assoggettamento a una tutela giuridica con regimi di vincolo legislativo o amministrativo tali da limitare o condizionare il potere di gestione dei beni ai fini urbanistici o edilizi, dovendosi inoltre dimostrare che detti beni non sono stati tenuti nella dovuta considerazione dagli organi titolari del relativo interesse pubblico>> (TAR Lazio, sez. I, 5/11/1999, n. 2853, in Riv. Giur.amb., n. 1/2001, 96).

<<Alle associazioni ambientaliste riconosciute come il CODACONS è attribuita una legittimazione processuale di natura eccezionale e di stretta interpretazione, da escludere quando l'impugnazione o l'azione giurisprudenziale promossa abbia ad oggetto non già un interesse ambientale o la protezione di beni ambientali in senso giuridico, bensì atti a contenuto meramente urbanistico, diretti, cioè, all'esclusiva gestione del territorio, senza alcuna incidenza sui valori ambientali, dovendosi nettamente distinguere la materia urbanistica da quella ambientale; ne consegue l'inammissibilità del ricorso diretto all'impugnazione di un piano di recupero mirato a far valere un interesse meramente urbanistico>> (TAR MARCHE, 29/7/1999, n. 917, in Riv. Giur.amb., n. 1/2001, 97).

# LA RESPONSABILITA' PER DANNO AMBIENTALE NELLA COMUNITA' EUROPEA a cura del Prof. Massimiliano Montini

## 1) Temi di discussione

### La responsabilità per danno ambientale

- La responsabilità per danno ambientale come strumento di lotta contro l'inquinamento: strumento repressivo o strumento preventivo ?
- Le esperienze rilevanti:
- Esperienze a livello internazionale
- Esperienze a livello nazionale
- L'evoluzione normativa comunitaria

### Le esperienze rilevanti

- Esperienze internazionali
- La Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile derivante dall'esercizio di attività pericolose (Consiglio d'Europa - 1993).
- Esperienze nazionali comparate
- CERCLA (USA) (1980)
- *Umwelthaftungsgesetz* (Germania) (1991)
- Legge 349/1986 (articolo 18) (Italia) (1986)

### L'evoluzione normativa comunitaria

- Verso una normativa comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale:
- Il Libro Verde della Commissione (1993)
- Il Libro Bianco della Commissione (2000)
- La proposta di Direttiva CE (gennaio 2002)
- La "posizione comune" (ottobre 2003)
- L'adozione della Direttiva CE (2004 ?)

### Le principali questioni da affrontare

- Definizione di danno ambientale
- Ambito di applicazione della direttiva
- Criteri di imputazione della responsabilità
- Modalità e criteri di riparazione del danno
- Legittimazione ad agire
- Assicurabilità del rischio ambientale

### La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (I)

- Oggetto della direttiva (art. 1)
- istituzione di un sistema quadro per la responsabilità civile per danno ambientale
- principio di sussidiarietà
- principio "chi inquina paga"
- principio di prevenzione e riparazione

### La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (II)

- Definizione di danno ambientale (art. 2)

- danno alle specie e agli habitat naturali protetti
- danno alle acque
- danno al terreno
- danno causato da operatori esercenti attività professionali
- danno e minaccia imminente di danno

**La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (III)**

- Ambito di applicazione della direttiva(art.3)
- danno ambientale e minaccia imminente di danno causato da attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva: responsabilità oggettiva
- danno ambientale e minaccia imminente di danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da attività professionali non elencate nell'allegato III della direttiva: responsabilità per colpa

**La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (IV)**

- Eccezioni (art. 4)
- danno ambientale e minaccia imminente di danno causato da:
  - a) atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione;
  - b) fenomeno naturale eccezionale, inevitabile o incontrollabile;
- danno regolato dalle convenzioni int.li dell'allegato IV;
- danno da attività nucleari (convenzioni int.li dell'allegato V);
- danno "diffuso", salvo prova specifiche responsabilità;
- danno da attività per difesa nazionale e sicurezza int.le.

**La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (V)**

- Modalità e criteri di riparazione del danno
- Azioni di prevenzione (art. 5)
- Azioni di riparazione (art. 6)
- determinazione misure di riparazione (art. 7 + All.II)
- costi di prevenzione e riparazione (art. 8)
- costi nel caso di pluralità di responsabili (art. 9)
- termini per il recupero dei costi: 5 anni (art. 10)
- autorità (statale) competente (art. 11)

**La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (VI)**

- Legittimazione ad agire (art. 12-13)
- richiesta di azione e procedure di riesame
- sono legittimate le persone fisiche e giuridiche:
  - a) che sono colpite dal danno ambientale;
  - b) che vantano un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia ambientale;
  - c) che facciano valere la violazione di un diritto.
- le associazioni ambientaliste soddisfano di norma i requisiti sub b) e c) dell'art.12.

**La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (VII)**

- Assicurabilità del rischio ambientale(art.14)
- Garanzia finanziaria solo facoltativa

- lasciata per il momento agli Stati Membri la più ampia discrezionalità per l'introduzione di una garanzia finanziaria facoltativa;
- possibile azione della Commissione dopo alcuni anni per l'introduzione di una garanzia finanziaria obbligatoria a livello comunitario.

### **La proposta di Direttiva CE: caratteristiche (VIII)**

- Cooperazione tra Stati Membri in caso di danni transfrontalieri (art. 15)
- Relazione con il diritto nazionale (art. 16)
- Applicazione nel tempo (art.17)
- la direttiva non si applica ai danni causati da un evento, da una emissione o da una attività verificatasi prima dell'entrata in vigore della direttiva, né ai danni storici (30 anni)

### **La proposta di Direttiva CE: conclusioni**

- Quando entrerà in vigore la direttiva?
- Che impatto avrà la direttiva sulle attività economiche svolte all'interno della CE?
- Quali sono i problemi risolti e quelli non risolti dalla presente proposta di direttiva?
- Servirà come strumento repressivo e preventivo di lotta contro l'inquinamento?

## 2) La proposta di direttiva CE

POSIZIONE COMUNE (CE) N. 58/2003 definita dal Consiglio il 18 settembre 2003 in vista dell'adozione della direttiva 2003/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del . . ., sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (2003/C 277 E/02)

IL PARLAMENTO EUROPEO ED IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1, vista la proposta della Commissione (1), visto il parere del Comitato economico e sociale europeo (2), previa consultazione del Comitato delle regioni, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato (3), considerando quanto segue:

(1) Nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità. Il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato. Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno.

(2) La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

(3) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società non può essere sufficientemente raggiunto dagli Stati membri e, a motivo dell'ambito della

presente direttiva e delle implicazioni con altre normative comunitarie, come la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (4), la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (5) e la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (6), possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto necessario per raggiungere tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(4) Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno, alle specie e agli habitat naturali protetti.

(5) Bisognerebbe definire le nozioni necessarie ad una corretta interpretazione ed applicazione della disciplina prevista dalla presente direttiva, specie per quanto riguarda la definizione di danno ambientale. Quando la nozione in questione deriva da altra normativa comunitaria pertinente, è opportuno usare la stessa definizione onde usare criteri comuni e promuovere un'applicazione uniforme.

(6) Le specie e gli habitat naturali protetti potrebbero anche essere definiti con riferimento alle specie e agli habitat protetti conformemente alla legislazione nazionale sulla conservazione della natura. Si dovrebbe tuttavia tener conto di situazioni specifiche in cui la legislazione comunitaria o la legislazione nazionale equivalente consentono deroghe al livello di protezione stabilito per l'ambiente.

(7) Ai fini della valutazione del danno al terreno come definito dalla presente direttiva, sarebbe opportuno utilizzare procedure di valutazione del rischio per determinare quali possono essere gli effetti nocivi per la salute umana.

(8) La presente direttiva dovrebbe applicarsi, con riferimento al danno ambientale, alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente. In linea di principio, tali attività dovrebbero essere individuate con riferimento alla normativa comunitaria pertinente che prevede requisiti normativi in relazione a certe attività o pratiche che si considera presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l'ambiente.

IT C 277 E/10 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003 (1) GU C 151 E del 25.6.2001, pag. 132. (2) GU C 241 del 7.10.2002, pag. 162. (3) Parere del Parlamento europeo del 14 maggio 2003 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 18 settembre 2003 e decisione del Parlamento europeo del . . . (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale). (4) GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento n. 807/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36). (5) GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7. Direttiva modificata dalla direttiva 97/62/CE (GU L 305 dell'8.11.1997, pag. 42). (6) GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla decisione n. 2455/2001/CE (GU L 331 del 15.12.2001, pag. 1).

(9) La presente direttiva dovrebbe inoltre applicarsi, per quanto riguarda il danno causato alle specie e agli habitat naturali protetti, alle attività professionali che non sono già direttamente o indirettamente contemplate nella normativa comunitaria come comportanti un rischio reale o potenziale per la salute umana o l'ambiente. In tali casi l'operatore sarebbe responsabile ai sensi della presente direttiva, soltanto quando vi sia il dolo o la colpa di detto operatore.

(10) Si dovrebbe tenere espressamente conto del trattato Euratom, delle convenzioni internazionali pertinenti e della normativa comunitaria che disciplina più completamente e più rigorosamente tutte le attività che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva. Non contemplando regole supplementari di conflitto di leggi nell'attribuzione dei poteri delle autorità competenti, la presente direttiva non pregiudica le regole sulla competenza giurisdizionale previste, tra l'altro, nel regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (1). La

presente direttiva non si dovrebbe applicare ad attività il cui scopo principale è la difesa nazionale o la sicurezza internazionale.

**(11)** La presente direttiva si prefigge di prevenire e riparare il danno ambientale e non riguarda i diritti a risarcimento del danno tradizionale riconosciuti dai pertinenti accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile.

**(12)** Molti Stati membri sono parti di accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile in relazione a settori specifici. Questi Stati membri dovrebbero poter continuare ad essere parti di tali accordi dopo l'entrata in vigore della presente direttiva, e gli altri Stati membri non dovrebbero perdere la facoltà di divenire parti degli accordi stessi.

**(13)** A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.

**(14)** La presente direttiva non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni.

**(15)** Poiché la prevenzione e la riparazione del danno ambientale sono un compito che contribuisce direttamente agli obiettivi della politica ambientale comunitaria, le autorità pubbliche dovrebbero assicurare la corretta attuazione ed esecuzione della disciplina prevista dalla presente direttiva.

**(16)** Il ripristino dell'ambiente dovrebbe avere luogo in maniera efficace garantendo il conseguimento degli obiettivi di riparazione. A tal fine si dovrebbe definire un quadro comune la cui corretta applicazione dovrebbe essere controllata dall'autorità competente.

**(17)** Si dovrebbero prevedere opportune disposizioni per i casi in cui la concomitanza di più di un danno ambientale impedisce all'autorità competente di assicurare la contestuale adozione di tutte le misure di riparazione necessarie. In tal caso, l'autorità competente dovrebbe poter decidere quale danno ambientale deve essere riparato a titolo prioritario.

**(18)** Secondo il principio «chi inquina paga», l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno.

**(19)** Gli Stati membri possono calcolare su base forfettaria le spese amministrative, legali, di applicazione e altri costi generali da recuperare.

**(20)** Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.

**(21)** Gli operatori dovrebbero sostenere i costi delle misure di prevenzione che avrebbero comunque dovuto prendere per conformarsi alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano le loro attività, compresi eventuali permessi o autorizzazioni.

**(22)** Gli Stati membri possono stabilire norme nazionali che contemplino l'imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno. Gli Stati membri possono tenere conto in particolare della specifica situazione dei consumatori dei prodotti, che non potrebbero

essere ritenuti responsabili del danno ambientale al pari di coloro che producono detti prodotti. In tal caso la ripartizione della responsabilità dovrebbe essere determinata in conformità della legislazione nazionale.

(23) Le autorità competenti dovrebbero poter recuperare dall'operatore il costo di misure di prevenzione o di riparazione entro un termine congruo dalla data in cui dette misure sono portate a termine. IT 18.11.2003 G.U. dell'Unione europea C 277 E/11 (1) GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

(24) È necessario assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate. Si dovrebbero conferire alle autorità competenti compiti specifici che implicano appropriata discrezionalità amministrativa, ossia il dovere di valutare l'entità del danno e di determinare le misure di riparazione da prendere.

(25) Le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità a organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva.

(26) Le persone fisiche o giuridiche interessate dovrebbero essere legittimate ad avviare procedure di revisione delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente.

(27) Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per incoraggiare gli operatori a munirsi di una copertura assicurativa appropriata o di altre forme di garanzia finanziaria e per favorire lo sviluppo di strumenti e mercati di copertura finanziaria onde fornire un'efficace copertura degli obblighi finanziari derivanti dalla presente direttiva.

(28) Quando un danno ambientale riguarda o può riguardare più Stati membri, tali Stati membri dovrebbero cooperare per assicurare una corretta ed efficace azione di prevenzione o di riparazione di qualsiasi danno ambientale. Gli Stati membri possono cercare di recuperare i costi sostenuti per azioni di prevenzione o riparazione.

(29) La presente direttiva non dovrebbe precludere agli Stati membri di mantenere o emanare norme più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, né di adottare appropriate disposizioni con riferimento alle situazioni di possibile doppio recupero dei costi come conseguenza di azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.

(30) La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione.

(31) Gli Stati membri dovrebbero riferire alla Commissione sull'esperienza acquisita nell'applicazione della presente direttiva in modo da consentire alla Commissione di esaminare, alla luce dell'impatto sullo sviluppo sostenibile e di eventuali rischi futuri per l'ambiente, l'opportunità o meno di una revisione della medesima,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### **Articolo 1**

Oggetto

La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

#### **Articolo 2**

##### **Definizioni**

Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

1) «danno ambientale»:

a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato

di conservazione favorevole di tali specie e habitat. L'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I. Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti, secondo le norme di attuazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 o dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE o dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE oppure, in caso di habitat o specie non contemplati dal diritto comunitario, secondo le disposizioni della legislazione nazionale sulla conservazione della natura aventi effetto equivalente; b) danno alle acque, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, a eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7 di tale direttiva; c) danno al terreno, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo;

2) «danno»: un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente;

3) «specie e habitat naturali protetti»: a) le specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate negli allegati II e IV della direttiva 92/43/CEE;

b) gli habitat delle specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva

79/409/CEE o elencate nell'allegato II della direttiva 92/43/CEE, e gli habitat naturali elencati nell'allegato I

della direttiva 92/43/CEE nonché i siti di riproduzione e i luoghi di riposo delle specie elencate nell'allegato IV

della direttiva 92/43/CEE; e

c) qualora uno Stato membro lo decida, gli habitat o le specie non elencati in tali allegati che lo Stato membro

designa per fini equivalenti a quelli di tali direttive; IT C 277 E/12 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

4) «stato di conservazione»:

a) con riferimento a un habitat naturale, l'insieme dei fattori che intervengono su tale habitat naturale e sulle sue specie tipiche che possono influenzarne la distribuzione naturale, la struttura e le funzioni a lungo termine, nonché la sopravvivenza a lungo termine delle sue specie tipiche, secondo il caso nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato o nel territorio di uno Stato membro o nell'area di detto

habitat, a seconda dei casi. Lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato «favorevole» quando:

— la sua area naturale e le zone in essa racchiuse sono stabili o in aumento,

— le strutture e le funzioni specifiche necessarie per il suo mantenimento a lungo termine esistono e continueranno verosimilmente a esistere in un futuro prevedibile, e

— lo stato di conservazione delle sue specie tipiche è favorevole, ai sensi della lettera

b); b) con riferimento a una specie, l'insieme dei fattori che intervengono sulla specie interessata che possono influenzare la distribuzione e l'abbondanza a lungo termine delle sue popolazioni, nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato o nel territorio di uno Stato membro o nell'area naturale di detta specie, a seconda dei casi. Lo stato di conservazione di una specie è considerato «favorevole» quando:

— i dati relativi alla dinamica della popolazione della specie interessata mostrano che essa si sta mantenendo,

a lungo termine, come componente vitale dei suoi habitat naturali,

— l'area naturale della specie non si sta riducendo né si ridurrà verosimilmente in un futuro prevedibile, e

— esiste, e verosimilmente continuerà a esistere, un habitat sufficientemente ampio per mantenere la sua popolazione a lungo termine;

5) «acque»: tutte le acque cui si applica la direttiva 2000/60/CE;

6) «operatore»: qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima;

7) «attività professionale»: qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro;

8) «emissione»: il rilascio nell'ambiente, a seguito dell'attività umana, di sostanze, preparati, organismi o microrganismi;

9) «minaccia imminente di danno»: il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo;

10) «misure di prevenzione»: le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno;

11) «misure di riparazione»: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II;

12) «risorse naturali»: specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno;

13) «servizi» e «servizi delle risorse naturali»: le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico;

14) «condizioni originarie»: le condizioni, al momento del danno, delle risorse naturali e dei servizi che sarebbero esistite se non si fosse verificato il danno ambientale, stimate sulla base delle migliori informazioni disponibili;

15) «ripristino», compreso il «ripristino naturale»: nel caso dell'acqua, delle specie e degli habitat naturali protetti, il ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e, nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana;

16) «costi»: i costi giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace della presente direttiva, compresi i costi per valutare il danno ambientale, una minaccia imminente di tale danno e gli interventi alternativi, le spese amministrative, legali e di applicazione, i costi di raccolta dei dati e altri costi generali, nonché i costi di controllo e sorveglianza.

### **Articolo 3**

#### **Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività; b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/13

2. La presente direttiva si applica fatte salve disposizioni più severe della legislazione comunitaria sull'esercizio di una delle attività che rientrano nel suo ambito di applicazione e fatta salva la normativa comunitaria contenente disposizioni sui conflitti di giurisdizione.

3. Ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno.

## **Articolo 4**

### **Eccezioni**

1. La presente direttiva non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati da quanto segue: a) un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione; b) un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile;
2. La presente direttiva non si applica al danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno a seguito di un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV, comprese eventuali successive modifiche di tali convenzioni, in vigore nello Stato membro interessato.
3. La presente direttiva non pregiudica il diritto dell'operatore di limitare la propria responsabilità conformemente alla legislazione nazionale che da esecuzione alla convenzione sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (LLMC) del 1976, compresi futuri emendamenti della medesima o alla convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI) del 1988 compresi futuri emendamenti della medesima.
4. La presente direttiva non si applica ai rischi nucleari e al danno ambientale né alla minaccia imminente di tale danno causati da attività disciplinate dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica o causati da un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientra nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell'allegato V, comprese eventuali successive modifiche di tali strumenti.
5. La presente direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori.
6. La presente direttiva non si applica alle attività aventi come scopo principale la difesa nazionale o la sicurezza internazionale, né a quelle aventi come unico scopo la protezione dalle calamità naturali.

## **Articolo 5**

### **Azione di prevenzione**

1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.
2. Se del caso, e comunque quando la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, gli Stati membri provvedono affinché gli operatori abbiano l'obbligo di informare il più presto possibile l'autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.
3. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente; b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie; c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.
4. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di prevenzione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 3, lettere b) o c), se non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure.

## **Articolo 6**

### **Azione di riparazione**

1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta: a) tutte le

iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori

deterioramenti ai servizi e b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.

2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi; b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni

all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie; d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie. IT C 277 E/14 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure.

## **Articolo 7**

### **Determinazione delle misure di riparazione**

1. Conformemente all'allegato II, gli operatori individuano le possibili misure di riparazione e le presentano per approvazione all'autorità competente, a meno che questa non abbia intrapreso un'azione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3.

2. L'autorità competente decide quali misure di riparazione attuare conformemente all'allegato II e, se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato.

3. Se una pluralità di casi di danno ambientale si sono verificati in modo tale che l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di riparazione necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario. Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale. Sono inoltre presi in considerazione i rischi per la salute umana.

4. L'autorità competente invita le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 e, in ogni caso, le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione a presentare le loro osservazioni e le prende in considerazione.

## **Articolo 8**

### **Costi di prevenzione e di riparazione**

1. L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.

2. Fatti salvi i paragrafi 3 e 4, l'autorità competente recupera, tra l'altro attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia di danno i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione o di riparazione adottate a norma della presente direttiva.

Tuttavia, l'autorità competente ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato.

3. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo, e si è

verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da

un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.

In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.

4. Gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla presente direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente autorizzati da un'autorizzazione conferita o concessa ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità di cui all'allegato III, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità delle condizioni ivi previste; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.

5. Le misure adottate dall'autorità competente conformemente all'articolo 5, paragrafi 3 e 4 e all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 lasciano impregiudicata la responsabilità dell'operatore interessato a norma della presente direttiva e l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE.

#### **Articolo 9**

##### **Imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno**

La presente direttiva lascia impregiudicata qualsiasi disposizione del diritto nazionale riguardante l'imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno, in particolare per quanto concerne la ripartizione della responsabilità tra produttore e utente di un prodotto.

#### **Articolo 10**

##### **Termini per il recupero dei costi**

L'autorità competente è legittimata ad avviare, nei confronti di un operatore o, se del caso, del terzo che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, i procedimenti per il recupero dei costi relativi a misure adottate conformemente alla presente direttiva entro cinque anni dalla data in cui tali misure sono state portate a termine o in cui è stato identificato l'operatore responsabile o il terzo responsabile, a seconda di quale data sia posteriore.

#### **Articolo 11**

##### **Autorità competente**

1. Gli Stati membri designano l'autorità competente o le autorità competenti ai fini dell'esecuzione dei compiti previsti dalla presente direttiva. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/15

2. Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II. A tal fine, l'autorità competente è legittimata a chiedere all'operatore interessato di effettuare la propria valutazione e di fornire tutte le informazioni e i dati necessari.

3. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.

4. Le decisioni adottate ai sensi della presente direttiva che impongono misure di prevenzione o di riparazione sono motivate con precisione. Tali decisioni sono notificate senza indugio all'operatore interessato, il quale è contestualmente informato dei mezzi di

ricorso di cui dispone secondo la legge vigente dello Stato membro in questione, nonché dei termini relativi a detti ricorsi.

## **Articolo 12**

### **Richiesta di azione**

1. Persone fisiche o giuridiche: a) che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o b) che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa, c) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto, sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva. Gli elementi costitutivi dell'interesse sufficiente e della violazione di un diritto sono determinati dagli Stati membri. A tal fine, l'interesse di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale è considerato sufficiente ai fini della lettera b). Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti che possono subire violazioni ai sensi della lettera c).
2. La richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione.
3. L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegare che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegare.
4. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al paragrafo 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione.
5. Gli Stati membri possono decidere di non applicare i paragrafi 1 e 4 ai casi di minaccia imminente di danno.

## **Articolo 13**

### **Procedure di riesame**

1. Le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva.
2. La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e quelle che consentono l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative.

## **Articolo 14**

### **Garanzia finanziaria**

1. Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di copertura finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva.
2. Anteriormente al . . . (\*) la Commissione presenta una relazione in merito all'efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione dei danni ambientali e in merito alla disponibilità a costi ragionevoli e alle condizioni di assicurazione e di altri tipi di garanzia finanziaria per le attività contemplate dall'allegato III. Alla luce di tale relazione, la Commissione può presentare proposte per la garanzia finanziaria obbligatoria.

## **Articolo 15**

## **Cooperazione fra Stati membri**

1. Quando un danno ambientale riguarda o può riguardare una pluralità di Stati membri, questi cooperano, anche attraverso un appropriato scambio di informazioni, per assicurare che sia posta in essere una azione di prevenzione e, se necessario, di riparazione di tale danno ambientale.

2. Quando si è verificato un danno ambientale, lo Stato membro nel cui territorio ha origine il danno fornisce informazioni sufficienti agli Stati membri potenzialmente esposti ai suoi effetti.

3. Uno Stato membro che individui entro i suoi confini un danno la cui causa si è verificata al di fuori di tali confini può portarlo a conoscenza della Commissione e di qualsiasi altro Stato membro interessato; esso può raccomandare l'adozione di misure di prevenzione o di riparazione e può cercare, ai sensi della presente direttiva, di recuperare i costi sostenuti in relazione all'adozione delle misure di prevenzione o riparazione. IT C 277 E/16 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003 (\*) Otto anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva.

## **Articolo 16**

### **Relazione con il diritto nazionale**

1. La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili.

2. La presente direttiva non preclude l'adozione da parte degli Stati membri di idonee misure, come il divieto di doppio recupero, quando un doppio recupero dei costi potrebbe verificarsi come conseguenza di un'azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.

## **Articolo 17**

### **Applicazione nel tempo**

La presente direttiva non si applica:

— al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19, paragrafo 1;

— al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data;

— al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato.

## **Articolo 18**

### **Relazioni e riesame**

1. Entro il . . . (\*) gli Stati membri riferiscono alla Commissione sull'esperienza acquisita nell'applicazione della presente direttiva. Le relazioni comprendono le informazioni e i dati indicati nell'allegato VI.

2. Alla luce di tali relazioni la Commissione, anteriormente al . . . (\*\*) presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che comprende opportune proposte di modifica.

3. La relazione di cui al paragrafo 2 include un riesame: a) dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, in relazione all'esclusione dell'inquinamento contemplato dagli strumenti internazionali elencati negli allegati IV e V dal campo di applicazione della presente direttiva, particolarmente alla luce dell'esperienza acquisita nelle pertinenti sedi, come l'IMO e l'Euratom, e nelle convenzioni internazionali e della misura in cui tali strumenti siano entrati in vigore e/o siano stati attuati dagli Stati membri e/o siano stati modificati, e tenuto conto di tutti i casi pertinenti di danno ambientale risultanti da

tali attività e dell'azione di riparazione intrapresa; b) dell'applicazione della presente direttiva al danno ambientale causato dagli organismi geneticamente modificati (OGM) particolarmente alla luce dell'esperienza acquisita nelle pertinenti sedi e convenzioni internazionali, come la convenzione sulla diversità biologica e il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, nonché delle conseguenze degli eventuali danni ambientali causati dagli OGM; c) dell'applicazione della presente direttiva in relazione alle specie e agli habitat naturali protetti; d) degli strumenti che possono essere presi in considerazione per l'inserimento negli allegati III, IV e V.

## **Articolo 19**

### **Attuazione**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il . . . (\*\*\*) . Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i testi delle disposizioni principali del diritto nazionale che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva e una tabella di corrispondenza tra la presente direttiva e le disposizioni nazionali adottate.

## **Articolo 20**

### **Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

## **Articolo 21**

### **Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva. Fatto a . . . *Per il Parlamento europeo Il Presidente Per il Consiglio Il Presidente* IT 18.11.2003 *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 277 E/17 (\*) Nove anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva. (\*\*) Dieci anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva. (\*\*\*) Tre anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva.

## **ALLEGATO I**

### **CRITERI DI CUI ALL'ARTICOLO 2, PUNTO 1), LETTERA A)**

Il carattere significativo di un danno che produce effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat è da valutare in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi e alla capacità di rigenerazione naturale. Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili, del tipo:

- numero degli individui, loro densità o area coperta;
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat (valutata a livello locale, regionale e più alto, anche a livello comunitario);
- capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat (secondo le dinamiche proprie alle specie che lo caratterizzano o alle loro popolazioni);
- capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie. Il danno con un provato effetto sulla salute umana deve essere classificato come significativo. Non devono essere classificati come danni significativi:

- le variazioni negative inferiori alle fluttuazioni naturali considerate normali per la specie o l'habitat in questione;
- le variazioni negative dovute a cause naturali o risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori;
- il danno a specie o habitat per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi, o nelle condizioni originarie o in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie. IT C 277 E/18 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

## **ALLEGATO II**

### **RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE**

Il presente allegato stabilisce un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale.

#### **1. RIPARAZIONE DEL DANNO ALL'ACQUA, ALLE SPECIE E AGLI HABITAT NATURALI PROTETTI**

La riparazione del danno ambientale, in relazione all'acqua, alle specie e agli habitat naturali protetti, è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa, da intendersi come segue: a) riparazione «primaria»: qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie; b) riparazione «complementare»: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; c) riparazione «compensativa»: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;

d) «perdite temporanee»: perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico.

Qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare. Inoltre, si intraprenderà la riparazione compensativa per compensare le perdite temporanee. La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua, alle specie e agli habitat naturali protetti, implica inoltre che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana.

##### **1.1. Obiettivi di riparazione**

###### *Finalità della riparazione primaria*

1.1.1. Lo scopo della riparazione primaria è quello di riportare le risorse naturali e/o i servizi danneggiati alle o verso le condizioni originarie.

###### *Finalità della riparazione complementare*

1.1.2. Qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie, sarà intrapresa la riparazione complementare. Lo scopo della riparazione complementare è di ottenere, se opportuno anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie. Laddove possibile e opportuno, il sito alternativo dovrebbe essere geograficamente collegato al sito danneggiato, tenuto conto degli interessi della popolazione colpita.

###### *Finalità della riparazione compensativa*

1.1.3. La riparazione compensativa è avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino. La compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. Essa non è una compensazione finanziaria al pubblico.

## **1.2. Individuazione di misure di riparazione**

### *Individuazione di misure di riparazione primarie*

1.2.1. Vanno prese in considerazione altre opzioni, ossia azioni per riportare direttamente le risorse naturali e i servizi alle condizioni originarie in tempi brevi, o attraverso il ripristino naturale. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/19 *Individuazione di misure di riparazione complementare e compensativa*

1.2.2. Nel determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa, occorre prendere in considerazione in primo luogo l'uso di metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio. Con detti metodi

vanno prese in considerazione in primo luogo azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo,

qualità e quantità di quelli danneggiati. Qualora ciò non sia possibile, si devono fornire risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo. Per esempio, una riduzione della qualità potrebbe essere compensata da una maggiore quantità di misure di riparazione.

1.2.3. Se non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative. L'autorità competente può prescrivere il metodo, ad esempio la valutazione monetaria, per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa. Se la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile, ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli, l'autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti. Le misure di riparazione complementare e compensativa dovrebbero essere concepite in modo che le risorse naturali e/o i servizi supplementari rispecchino le preferenze e il profilo temporali delle misure di riparazione. Per esempio, a parità delle altre condizioni, più lungo è il periodo prima del raggiungimento delle condizioni originarie, maggiore è il numero delle misure di riparazione compensativa che saranno avviate.

### **1.3. Scelta delle opzioni di riparazione**

1.3.1. Le opzioni ragionevoli di riparazione dovrebbero essere valutate, usando le migliori tecnologie disponibili,

qualora siano definite, in base ai seguenti criteri:

— l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica;

— il costo di attuazione dell'opzione;

— la probabilità di successo di ciascuna opzione;

— la misura in cui ciascuna opzione impedirà danni futuri ed eviterà danni collaterali a seguito dell'attuazione

dell'opzione stessa;

— la misura in cui ciascuna opzione giova a ogni componente della risorsa naturale e/o del servizio;

— la misura in cui ciascuna opzione tiene conto dei pertinenti aspetti sociali, economici e culturali e di altri

fattori specifici della località;

— il tempo necessario per l'efficace riparazione del danno ambientale;

— la misura in cui ciascuna opzione realizza la riparazione del sito colpito dal danno ambientale;

— il collegamento geografico al sito danneggiato.

1.3.2. Nel valutare le diverse opzioni di riparazione, possono essere scelte misure di riparazione primaria che non

riportano completamente l'acqua, le specie e gli habitat naturali protetti danneggiati alle condizioni originarie o che li riportano più lentamente a tali condizioni. Questa decisione può essere presa soltanto se le risorse naturali e/o i servizi perduti sul sito primario a seguito della decisione sono compensati aumentando le azioni complementari o compensative per fornire un livello di risorse naturali e/o servizi simile a quello perduto. È il caso, per esempio, di risorse naturali e/o servizi equivalenti forniti altrove

a costo inferiore. Queste misure supplementari di riparazione sono determinate conformemente alle regole precisate nel punto 1.2.2.

1.3.3. In deroga alle disposizioni di cui al punto 1.3.2 e conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, l'autorità competente può decidere di non intraprendere ulteriori misure di riparazione qualora: a) le misure di riparazione già intraprese garantiscano che non esiste più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana, l'acqua, le specie e gli habitat naturali protetti e b) i costi delle misure di riparazione da adottare per raggiungere le condizioni originarie o un livello simile siano sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati. IT C 277 E/20 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

## **2. RIPARAZIONE DEL DANNO AL TERRENO**

Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano

eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale

o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi

per la salute umana. La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure di valutazione del rischio che tengono conto della caratteristica e della funzione del suolo, del tipo e della concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi, dei relativi rischi e della possibilità di dispersione degli stessi. L'utilizzo è calcolato sulla base delle normative sull'assetto territoriale o di eventuali altre normative pertinenti vigenti quando si è verificato il danno.

Se l'uso del terreno viene modificato, si devono adottare tutte le misure necessarie per evitare di causare effetti nocivi per la salute umana. In mancanza di normative sull'assetto territoriale o di altre normative pertinenti, l'uso dell'area specifica del terreno è determinato, tenuto conto dello sviluppo previsto, dalla natura dell'area in cui si è verificato il danno. Va presa in considerazione un'opzione di ripristino naturale, ossia un'opzione senza interventi umani diretti nel processo di ripristino. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/21

## **ALLEGATO III**

### **ATTIVITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 1**

1. Funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione, conformemente alla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (1). Include tutte le attività elencate nell'allegato I della direttiva 96/61/CE, ad esclusione degli impianti o parti di impianti utilizzati per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti e processi.

2. Operazioni di gestione dei rifiuti, compresi la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento di rifiuti e di rifiuti pericolosi, nonché la supervisione di tali operazioni e i controlli successivi sui siti di smaltimento, soggetti ad autorizzazione o registrazione, conformemente alle direttive del Consiglio 75/442/CEE, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (2) e 91/689/CEE, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (3). Tali operazioni comprendono tra l'altro la gestione di siti di discarica ai sensi della direttiva del Consiglio 1999/31/CE, del 26 aprile 1999, concernente le operazioni di discarica di rifiuti (4), e il funzionamento di impianti d'incenerimento ai sensi della direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento di rifiuti (5). Ai fini della presente direttiva gli Stati membri possono decidere che tali operazioni non comprendono lo spargimento, per fini agricoli, di fanghi di depurazione provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue urbane, trattati secondo una norma approvata.

3. Tutti gli scarichi nelle acque interne superficiali che siano soggetti ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (6).

- 4.** Tutti gli scarichi di sostanze nelle acque sotterranee che siano soggetti ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (7).
- 5.** Lo scarico o l'immissione di inquinanti nelle acque superficiali o sotterranee che sono soggetti a permesso, autorizzazione o registrazione conformemente alla direttiva 2000/60/CE.
- 6.** Estrazione e arginazione delle acque soggette ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 2000/60/CE.
- 7.** Fabbricazione, uso, stoccaggio, trattamento, interrimento, rilascio nell'ambiente e trasporto sul sito di: a) sostanze pericolose definite nell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (8); b) preparati pericolosi definiti nell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 1999/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 1999, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (9); c) prodotti fitosanitari definiti nell'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (10); IT C 277 E/22 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003 (1) GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17). (2) GU L 194 del 25.7.1975, pag. 39. Direttiva modificata da ultimo dalla decisione 96/350/CE della Commissione (GU L 135 del 6.6.1996, pag. 32). (3) GU L 377 del 31.12.1991, pag. 20. Direttiva modificata dalla direttiva 94/31/CE del 27 giugno 1994 (GU L 168 del 2.7.1994, pag. 28). (4) GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1. (5) GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91. (6) GU L 129 del 18.5.1976, pag. 23. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1). (7) GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43. Direttiva modificata dalla direttiva 91/692 CEE (GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48). (8) GU 196 del 16.8.1967, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 807/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36). (9) GU L 200 del 30.7.1999, pag. 1. Direttiva 2001/60/CE della Commissione (GU L 226 del 22.8.2001, pag. 5). (10) GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 1). d) biocidi definiti nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi in quantitativi superiori (1);
- 8.** Trasporto per strada, ferrovia, navigazione interna, mare o aria di merci pericolose o di merci inquinanti definite nell'allegato A della direttiva 94/55/CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose su strada (2), o nell'allegato della direttiva 96/49/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia (3), o definite nella direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti (4).
- 9.** Funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione, conformemente alla direttiva 84/360/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali (5) relativamente al rilascio nell'aria di una qualsiasi delle sostanze inquinanti coperte da detta direttiva.
- 10.** Qualsiasi uso confinato, compreso il trasporto, di microrganismi geneticamente modificati definiti nella direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (6).

11. Qualsiasi rilascio deliberato nell'ambiente, trasporto e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati definiti nella direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (7).

12. Qualsiasi spedizione transfrontaliera di rifiuti all'interno dell'Unione europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, che necessiti di un'autorizzazione o sia vietata ai sensi del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1 febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (8). IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/23 (1) GU L 123 del 24.4.1998, pag. 1. (2) GU L 319 del 12.12.1994, pag. 7. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/28/CE della Commissione (GU L 90 dell'8.4.2003, pag. 45). (3) GU L 235 del 17.9.1996, pag. 25. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/69/CE della Commissione (GU L 90 dell'8.4.2003, pag. 47). (4) GU L 247 del 5.10.1993, pag. 19. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 324 del 24.11.2002, pag. 53). (5) GU L 188 del 16.7.1984, pag. 20. Direttiva modificata dalla direttiva 91/692/CEE (GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48). (6) GU L 117 del 8.5.1990, pag. 1. Direttiva modificata dalla decisione 2001/204/CE (GU L 73 del 15.3.2001, pag. 32). (7) GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1. Direttiva modificata dalla decisione 2002/811/CE del Consiglio (GU L 280 del 18.10.2002, pag. 27). (8) GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2557/2001 (GU L 349 del 31.12.2001, pag. 1).

#### **ALLEGATO IV**

##### **CONVENZIONI INTERNAZIONALI DI CUI ALL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 2**

a) Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi; b) Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 istitutiva di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei danni derivanti da inquinamento da idrocarburi; c) Convenzione internazionale del 23 marzo 2001 sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi; d) Convenzione internazionale del 3 maggio 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose; e) Convenzione del 10 ottobre 1989 sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna. IT C 277 E/24 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

#### **ALLEGATO V**

##### **STRUMENTI INTERNAZIONALI DI CUI ALL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 4**

a) Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e convenzione complementare di Bruxelles del 31 gennaio 1963; b) Convenzione di Vienna del 21 maggio 1963 sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari; c) Convenzione di Vienna del 12 settembre 1997 sull'indennizzo complementare per danno nucleare; d) Protocollo congiunto del 21 settembre 1988 relativo all'applicazione della convenzione di Vienna e della convenzione di Parigi; e) Convenzione di Bruxelles del 17 dicembre 1971 relativa alla responsabilità civile derivante dal trasporto marittimo di sostanze nucleari. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/25

#### **ALLEGATO VI**

##### **INFORMAZIONI E DATI DI CUI ALL'ARTICOLO 18, PARAGRAFO 1**

Le relazioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1 includono un elenco di casi di danno ambientale e di casi di responsabilità ai sensi della presente direttiva, con le seguenti informazioni e dati per ciascun caso: 1) Tipo di danno ambientale, data dell'avvenimento e/o della scoperta del danno e data in cui sono state avviate procedure ai sensi della

presente direttiva. 2) Codice di classificazione dell'attività della o delle persone giuridiche responsabili (\*). 3) Menzione dell'eventuale ricorso a procedure di controllo giurisdizionale avviate da parti responsabili o entità qualificate (precisare il tipo di soggetti e il risultato dei procedimenti). 4) Risultato del processo di riparazione. 5) Data di chiusura dei procedimenti. Gli Stati membri possono includere nelle loro relazioni qualsiasi altra informazione e qualsiasi altro dato considerati utili, in modo da permettere una buona valutazione del funzionamento della presente direttiva, ad esempio:

1) Costi delle misure di prevenzione e riparazione, quali definite dalla presente direttiva:  
— pagati direttamente dalle parti responsabili, laddove tale informazione sia disponibile;  
— recuperati a posteriori dalle parti responsabili;  
— non recuperati dalle parti responsabili (precisare le ragioni del mancato recupero).

2) Risultati delle azioni di promozione e dell'attuazione degli strumenti di garanzia finanziaria utilizzati conformemente alla presente direttiva.

3) Valutazione delle spese amministrative supplementari sostenute annualmente dalla pubblica amministrazione nell'organizzazione e gestione delle strutture amministrative necessarie per attuare e controllare l'attuazione della presente direttiva. IT C 277 E/26 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003 (\*) Si potrebbe utilizzare il codice NACE [Regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio, del 9 ottobre 1990, relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee (GU L 293 del 24.10.1990, pag. 1)].

## **MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **I. INTRODUZIONE**

1. Il 21 febbraio 2002 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

2. Il Parlamento europeo ha formulato il suo parere il 14 maggio 2003. Il Comitato economico e sociale ha formulato il suo parere il 18 luglio 2002. Il Comitato delle regioni ha annunciato che non intendeva emettere un parere con lettera datata 9 aprile 2002.

3. Il 18 settembre 2003 il Consiglio ha adottato una posizione comune, conformemente all'articolo 251 del trattato.

### **II. OBIETTIVO**

La proposta mira ad introdurre un regime di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Essa prevede, sulla base del principio «chi inquina paga», che l'operatore la cui attività abbia causato un danno ambientale o una minaccia imminente di tale danno sarà tenuto finanziariamente responsabile delle misure di prevenzione o riparazione necessarie e ciò in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale riducendo così la loro esposizione a tale responsabilità. In linea con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le modalità dettagliate, istituzionali e procedurali, per conseguire i risultati prescritti sono lasciate in gran parte agli Stati membri. Sono tuttavia stabilite alcune regole sugli obiettivi di riparazione da conseguire e sulle modalità per scegliere le misure correttive idonee in modo da disporre di una base comune minima tra gli Stati membri che garantisca un'efficace applicazione del regime proposto.

### **III. ANALISI DELLA POSIZIONE COMUNE**

#### **1. Osservazioni generali**

La direttiva si applica al danno ambientale al territorio, all'acqua e alla diversità biologica causato dall'esercizio di attività professionali (sono previste una serie di eccezioni). Essa non si applica alle perdite economiche. La direttiva impone agli operatori l'obbligo di adottare — a proprie spese — azioni di prevenzione, qualora sussista una minaccia imminente di danno, e azioni di riparazione quando il danno si è verificato. La direttiva opera una distinzione fra, da un lato, determinate attività professionali che comportano rischi elevati — elencate in un allegato — alle quali si applicano tutti i tipi di danno ambientale e per le quali vale la responsabilità oggettiva e, dall'altro, le attività professionali non elencate per le quali è contemplato unicamente il danno alle specie e agli habitat protetti in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore. Il testo prevede inoltre la possibilità che il pubblico interessato presenti richieste di azione, la cooperazione fra Stati membri in caso di inquinamento transfrontaliero e misure per incoraggiare lo sviluppo di strumenti di garanzia finanziaria. Le disposizioni della direttiva non hanno effetto retroattivo, per cui la direttiva non si applica al danno cagionato anteriormente alla data della sua attuazione. La Commissione ha accettato la posizione comune concordata dal Consiglio.

## **2. Emendamenti del Parlamento europeo**

Nella votazione in seduta plenaria del 14 maggio 2003 il PE ha approvato 48 emendamenti alla proposta. Il Consiglio: a) *ha incorporato* nella posizione comune 26 emendamenti, integralmente, in parte o in linea di principio, come segue: Emendamento 2: la seconda parte di questo emendamento è recepita, nello spirito, dal considerando 1, mentre il riferimento ad un numero determinato di siti contaminati esistenti non è stato ritenuto necessario. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/27 Emendamento 3: la prima parte di questo emendamento è incorporata, nella sostanza, nel considerando 2, mentre la seconda parte non è stata recepita, in quanto la direttiva, in generale, non prevede un limite alla responsabilità. Emendamento 7: il considerando 10 tiene conto, in certa misura, dell'ultima parte di questo emendamento, mentre per quanto concerne la questione dell'energia nucleare il Consiglio concorda con la posizione espressa dalla Commissione. Emendamento 10: parzialmente incorporato nel considerando 13. Emendamento 14: incorporato nel considerando 22. Emendamenti 16 e 18: incorporati rispettivamente nei considerando 25 e 30. Emendamento 21: recepito in parte dal considerando 31, sebbene il Consiglio preferisca un periodo più lungo, per quanto concerne i termini per la revisione da parte della Commissione. Emendamento [93, 94, 23, 90, 95, 96 e 97] sulle definizioni: la maggior parte di questo emendamento è incorporata nell'articolo 2. In particolare, le definizioni di «biodiversità» (ora «specie e habitat naturali protetti»), «stato di conservazione», «valore» (soppresso) sono state modificate sulla falsariga delle proposte avanzate dal Parlamento europeo, talvolta riformulandole lievemente. La definizione di «danno» è stata semplificata, mentre la definizione di «operatore» è stata ampliata in linea con quanto proposto dall'emendamento. Il Consiglio concorda, tuttavia, con i commenti della Commissione relativi alle altre parti dell'emendamento, segnatamente le definizioni di «biodiversità» e «operatore» e l'inserimento del termine «radiazioni». Emendamento [85, 99]: una parte di questo emendamento, che riguarda la relazione fra il campo di applicazione della direttiva e gli accordi internazionali, è recepita nella sostanza dall'articolo 4, paragrafo 2 e dall'articolo 18, paragrafi 2 e 3 (sul riesame della direttiva). Quanto al resto dell'emendamento, il Consiglio concorda con gli argomenti addotti dalla Commissione. Emendamento 100: è incorporato, per la maggior parte, nell'articolo 5. Riguardo all'ultima parte dell'emendamento, il Consiglio non può accettare che sia fatto obbligo agli Stati membri di garantire l'adozione di misure preventive in caso di mancato intervento dell'operatore (responsabilità sussidiaria dello Stato). A parere del Consiglio, la decisione di agire deve essere adottata, caso per caso, dalle autorità competenti. Emendamento 101: accolto, per la maggior parte, dagli articoli 6 e 7. Riguardo alla responsabilità sussidiaria dello Stato, la posizione del Consiglio è delineata sopra (cfr. emendamento 100). Il Consiglio ritiene che spetti alle autorità competenti decidere, caso per caso, se occorre adottare misure di riparazione. Emendamento 32: L'articolo 6,

paragrafo 1 recepisce nella sostanza questo emendamento laddove prescrive che l'operatore è tenuto ad agire, senza che vi sia una richiesta in tal senso da parte della competente attività. Emendamento 36: la possibilità di avviare procedimenti per il recupero dei costi nei confronti di un terzo che ha causato il danno non è esplicitamente contemplata dal nuovo testo dell'articolo 8, paragrafo 2. Tuttavia, tale possibilità è chiaramente prevista dall'articolo 10. Emendamento [86, 103 e 38]: parzialmente recepito dall'articolo 4, in cui il danno causato da attività connesse ad un «permesso» o allo «stato delle conoscenze scientifiche e tecniche» è soppresso dall'elenco delle eccezioni e contemplato invece dall'articolo 8 relativo ai costi di prevenzione e riparazione. Il Consiglio non ha inserito nell'articolo 4 un riferimento al terrorismo, essendo tale ipotesi compresa, a seconda dei casi, nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) (cfr. termine «ostilità») o nell'articolo 8, paragrafo 3, lettera a) sul danno causato da terzi. Il Consiglio ha inoltre ritenuto superfluo fare esplicito riferimento alle «buone prassi agricole e forestali», in quanto tale aspetto è trattato meglio dalla disposizione orizzontale dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera b) (stato delle conoscenze scientifiche e tecniche). Infine, la frase introduttiva dell'articolo 4 non è stata modificata per evitare di estendere il campo di applicazione della direttiva. IT C 277 E/28 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003 Emendamento 91: il principio di questo emendamento è in parte coperto dall'articolo 8, paragrafo 4. In caso di attività connesse ad un «permesso» o allo «stato delle conoscenze scientifiche e tecniche», gli Stati membri possono consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo. Emendamento 41: recepito in parte dall'articolo 9 relativo all'imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno. Emendamento 44: coperto implicitamente dal testo attuale dell'articolo 13. Emendamento 47: incorporato nell'articolo 12, paragrafo 2. Emendamento 107: l'ultima parte di questo emendamento è incorporata nell'articolo 14, paragrafo 1. Tuttavia, considerate la scarsa disponibilità sul mercato di prodotti adeguati e le conseguenti difficoltà di attuazione, il Consiglio non può concordare con la proposta del Parlamento di prevedere che l'obbligo della garanzia finanziaria copra progressivamente le attività elencate nell'allegato III della direttiva.

Emendamento 52: recepito, nella sostanza, dall'articolo 15. Emendamento 63: contemplato, in parte e in linea di principio, dal preambolo dell'allegato II. Emendamento 65: compreso, nella sostanza, nell'ultima frase dell'allegato II, punto 1. Emendamento 66: incorporato, nella sostanza, nella prima frase dell'allegato II, punto 2. Emendamenti 72 e 74: coperti in parte dallo spirito, rispettivamente, dei punti 1.2.3 e 1.3.2 (allegato II). b) *Non ha ripreso 22 emendamenti* (5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 19, 22, 27, 33, 34, 35, 43, 106, 53, 54, 55, 60, 108, 76) nella posizione comune. Per quanto riguarda gli emendamenti 5, 8, 9, 11, 12, 13, 19, 22, 27, 33, 43, 106, 54, 55, 108 e 76, il Consiglio ha aderito alla posizione della Commissione. Emendamenti 6, 17, 34, 35, 53, e 60, accettati integralmente o in parte dalla Commissione, ma non inseriti nella posizione comune: Emendamento 6: l'aggiunta non è stata ritenuta necessaria, visto che il testo del progetto di direttiva prevede la necessaria flessibilità. Emendamento 17: il Consiglio ha preferito non riprendere questa modifica, visto che le procedure di revisione di cui all'articolo 13 offrono una copertura sufficiente, anche per gli operatori. L'emendamento 34 concernente la responsabilità degli Stati membri in caso di danno transfrontaliero non è stato ripreso: in linea di massima, la posizione comune non prevede una responsabilità sussidiaria dello Stato, come inizialmente previsto dalla Commissione. L'emendamento 35 sulla limitazione del recupero dei costi non è stato ritenuto necessario, dato che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4 la direttiva si applica unicamente al danno o alla minaccia imminente di tale danno qualora sia possibile dimostrare un chiaro legame tra il danno e le attività dei singoli operatori. Emendamento 53: data l'esistenza di una legislazione nazionale in materia, il Consiglio ha preferito mantenere il testo proposto dalla Commissione. L'emendamento 60 che aggiunge un riferimento al coincenerimento all'allegato III, punto 2 non è stato ripreso perché il coincenerimento è implicitamente

contemplato dal testo attuale. IT 18.11.2003 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 277 E/29

### 3. Innovazioni principali introdotte dal Consiglio

*Definizioni:* l'articolo 2 sulle definizioni è stato snellito. Alcune definizioni sono state soppresse, altre sono state riunite e/o spostate nell'allegato pertinente (allegato II sulla riparazione del danno ambientale) senza modificare sostanzialmente la proposta della Commissione. Tuttavia, per quanto riguarda la definizione di «danno ambientale» il Consiglio ha elaborato una serie di criteri, che figurano attualmente nell'allegato I della direttiva proposta, per consentire di valutare agevolmente che cosa costituisca un danno «significativo» alle specie e agli habitat naturali protetti. *Eccezioni* (articolo 4): la posizione comune non esclude il danno causato da un'emissione o un evento autorizzati dalla legislazione in vigore, dal permesso o dall'autorizzazione rilasciati all'operatore, né il danno causato da emissioni o attività ritenute innocue secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività. In questi casi, tuttavia, gli Stati membri possono consentire all'operatore di non sostenere i costi delle azioni di riparazione, intraprese conformemente alla direttiva, qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo (articolo 8, paragrafo 4). All'articolo 4, relativo alle eccezioni, è stato aggiunto un nuovo paragrafo che tiene conto di due strumenti internazionali relativi alla responsabilità nella navigazione marittima e nella navigazione interna, onde consentire ai proprietari delle navi di limitare la propria responsabilità conformemente

alle disposizioni del diritto nazionale. *Responsabilità sussidiaria dello Stato* (articolo 5, paragrafo 4, e articolo 6, paragrafo 3): è stato modificato l'obbligo per gli Stati membri di provvedere all'adozione delle necessarie misure di prevenzione o riparazione allorché l'operatore non può essere identificato, non adempie agli obblighi o non è tenuto a sostenere i costi che gli incombono. In questi casi, conformemente alla posizione comune, l'autorità competente può decidere di adottare essa stessa misure di prevenzione o di riparazione. Inoltre l'articolo 6 distingue tra misure di riparazione a lungo termine o con effetto immediato. In caso di incidenti, al fine di prevenire o limitare danni ulteriori, l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) prescrive di procedere con effetto immediato a circoscrivere ed eliminare gli inquinanti in questione. *Imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno:* l'articolo 9 della posizione comune è stato semplificato e demanda interamente la questione alla competenza degli Stati membri. *Richiesta di azione:* l'articolo 12 della posizione comune contempla altresì, con eventuali adattamenti, i casi di minaccia imminente di danno ambientale. *Applicazione temporanea:* l'articolo 17 della posizione comune chiarisce questa disposizione. *Relazioni e riesame:* all'articolo 18 della posizione comune è stato aggiunto un nuovo paragrafo che elenca alcuni dei punti che vanno riesaminati dalla Commissione in base all'esperienza acquisita nell'applicare la direttiva. Parte dell'allegato VI, relativo alle informazioni da inserire nelle relazioni nazionali, è stata resa facoltativa per gli Stati membri. Infine, è stato modificato l'ordine di alcuni articoli e il loro contenuto è stato ristrutturato (nel caso dell'articolo 4, con l'aggiunta degli allegati IV e V) senza modifiche essenziali rilevanti. L'allegato II (riparazione del danno ambientale) e l'allegato III (attività di cui all'articolo 3 relativo al campo di applicazione della direttiva) sono stati resi più operativi. Nei considerando sono state apportate aggiunte o modifiche, a seguito dei nuovi elementi introdotti nella posizione comune.

### IV. CONCLUSIONI

Il Consiglio ritiene che la sua posizione comune, che integra gli emendamenti menzionati nella parte III, punto 2, lettera a), tenga ampiamente conto dell'opinione del Parlamento europeo espresso in prima lettura. Essa costituisce una soluzione realistica ed equilibrata, tenuto conto delle preoccupazioni dell'opinione pubblica, degli operatori e dell'attuale mercato di copertura finanziaria, che pur fissando alcuni obiettivi e norme comuni, per garantirne il raggiungimento in tempi ragionevoli si basa in ampia misura

sulle competenze degli Stati membri. IT C 277 E/30 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 18.11.2003

**Estratto da CODICE DELL'AMBIENTE - II edizione – Giuffrè - 2003**

a cura di Stefano Nespor e Ada Lucia De Cesaris

**Unione Europea e Ambiente**  
di Massimiliano Montini,  
(Università degli Studi di Siena)

La politica comunitaria in materia ambientale

**Articolo 2 (ex articolo 2)**

La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

**Articolo 3 (ex articolo 3)**

*1. Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:*

*omissis*

*l) una politica nel settore dell'ambiente;*

**Articolo 5 (ex articolo 3 B)**

*La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.*

*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non*

*possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle*

*dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.*

*L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.*

**Articolo 6 (ex articolo 3 C)**

*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.*

**Articolo 10 (ex articolo 5)**

*Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.*

*Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato.*

#### **Articolo 174 (ex articolo 130 R)**

*1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:*

- *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;*
- *protezione della salute umana;*
- *utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;*
- *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.*

*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".*

*In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo.*

*3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto:*

- *dei dati scientifici e tecnici disponibili;*
- *delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità;*
- *dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione;*
- *dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato*

*delle sue singole regioni.*

*4. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione*

*della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 300, tra questa ed i terzi interessati.*

*Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi*

*internazionali e a concludere accordi internazionali.*

**La Comunità Europea e l'ambiente: evoluzione storica della politica ambientale comunitaria**

La politica ambientale costituisce oggi uno dei principali settori in cui si articola l'iniziativa normativa comunitaria, mentre il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nella determinazione e della realizzazione di tutte le altre politiche ed azioni comunitarie rappresenta ormai un obiettivo imprescindibile per le istituzioni comunitarie. Ma non è sempre stato così.

Infatti, nel testo dell'originario Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, detto anche Trattato di Roma, concetti come ambiente, tutela ambientale o politica ambientale non solo non erano di particolare interesse per il legislatore e gli *stakeholders* a livello comunitario, ma non erano per la verità neppure menzionati. Solo a partire dagli inizi degli anni settanta l'esigenza della tutela dell'ambiente è divenuta poco a poco una sentita esigenza dalla Comunità Economica Europea, divenuta poi dal 1993 Comunità Europea, anche sotto la spinta della crescente consapevolezza da parte dell'opinione pubblica europea

della necessità di perseguire modelli di sviluppo economico maggiormente rispettosi per l'ambiente.

In dottrina si suole descrivere lo sviluppo della politica comunitaria in materia ambientale mediante una analisi in varie fasi, corrispondente ai diversi periodi di progressiva maturazione ed affermazione della politica ambientale come una delle politiche di maggiore interesse e con maggiore spinta propulsiva dei nostri giorni. Tra le varie ripartizioni temporali dell'evoluzione della politica comunitaria in materia ambientale proposte in dottrina, due meritano maggiore interesse: si tratta in particolare delle ripartizioni proposte da Jans (Jans, -34-, 3) e da Krämer (Krämer, -39-, 1). Nella presente esposizione seguiremo l'impostazione di Jans, che organizza la descrizione dello sviluppo ed evoluzione della politica ambientale europea in cinque fasi.

La prima fase va dall'entrata in vigore dell'originario Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea, ossia dal 1 gennaio 1958, fino al 1972, che rappresenta per così dire l'anno di nascita di una consapevole politica comunitaria in materia ambientale. Fino a quel momento, infatti, nei primi quindici anni circa di vita della CEE le istituzioni comunitarie non mancarono di adottare misure legislative che, viste oggi alla luce di quella che poi è divenuta la materia ambientale, potrebbero rientrare nell'ambito di essa. Si pensi in particolare alla direttiva 67/584 concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose o alle misure normative adottate per contrastare l'inquinamento causato dagli autoveicoli, come ad esempio le direttive 70/157 sull'inquinamento acustico e 70/220 relativa alle emissioni inquinanti provocate dagli autoveicoli. Tuttavia, pur in presenza di normative con una connotazione almeno parzialmente di tutela ambientale, mancava nei primi anni di esistenza della CEE la consapevolezza della emergente "questione ambientale" e della necessità di intraprendere una vera e propria politica ambientale per contrastare i crescenti problemi causati da uno sviluppo irrispettoso delle conseguenze negative provocate sull'ambiente circostante.

La seconda fase di sviluppo della politica ambientale comunitaria va dal 1972 al 1987. L'inizio della seconda fase si fa infatti coincidere con il 1972, allorché i Capi di Stato e di Governo degli allora nove Stati Membri della Comunità Economica Europea riuniti in un Vertice dichiararono che *"la crescita economica non è fine a sé stessa, [...] ma dovrebbe tradursi in un miglioramento della vita e del benessere generale"*, ed a tal fine, pertanto, *"in conformità con i tratti fondamentali della cultura europea, attenzione particolare dovrà essere data ai valori intangibili ed alla protezione dell'ambiente."* (Krämer, -39-, 2). I Capi di Stato e di governo, forse sulla spinta dei risultati del primo grande Vertice Mondiale sull'Ambiente che si svolse nello stesso anno a Stoccolma, incaricarono pertanto le istituzioni comunitarie di redigere un Programma di Azione in materia ambientale, che venne adottato nel 1973. Si noti che il Primo Programma di Azione in materia ambientale fu approvato congiuntamente come "risoluzione politica" dal Consiglio della Comunità Economica Europea e dai rappresentanti degli Stati Membri, forse in ragione delle pressioni della Francia che avrebbe preferito lasciare il settore della politica ambientale nell'ambito della cooperazione inter-governativa piuttosto che inserirlo tra le prerogative delle Comunità. D'altronde l'utilizzo di una procedura di approvazione del tutto peculiare si giustificava vista la natura prettamente programmatica e non vincolante del programma di Azione e dell'assenza di espresse previsioni in materia nel testo del Trattato CEE. (Krämer, -39-, 3).

Lo scopo dei Programmi di Azione in materia ambientale adottati dalla Comunità Economica Europea, poi divenuta semplicemente Comunità Europea, è sempre stato duplice: da una parte infatti tali Programmi avevano lo scopo di fornire una occasione generale di discussione, approfondimento e programmazione dello sviluppo dell'azione comunitaria per la tutela dell'ambiente, e dall'altra parte costituivano l'occasione per presentare ed anticipare il contenuto dei singoli atti normativi che avrebbero poi dovuto essere proposti, discussi ed approvati dalle istituzioni comunitarie nel corso del periodo di vigenza del Programma stesso (Capria, -13-, 38).

I primi due Programmi di Azione in materia ambientale (1973/1977 e 1977/1981) stabilirono la centralità dell'interesse ambientale in relazione a qualunque tipo di programmazione o decisione, anche di natura economica, adottata dalla Comunità Economica Europea; sancirono il principio della prevenzione dell'inquinamento da preferirsi rispetto ad interventi successivi di recupero e ripristino (principio di prevenzione) ed il principio dell'attribuzione delle spese connesse alla prevenzione e alla eliminazione dell'inquinamento ambientale a carico del responsabile (principio chi inquina paga). In questo periodo le istituzioni comunitarie adottarono numerose direttive relative alla protezione dell'ambiente, come ad esempio la direttiva 75/442 sui rifiuti, la direttiva 75/716 sul tenore di zolfo nei combustibili, la direttiva 76/464 sulle sostanze pericolose nelle acque, la direttiva 78/319 sui rifiuti tossici e nocivi, la direttiva 79/409 sulla conservazione degli uccelli selvatici, la direttiva 80/778 sulle acque destinate al consumo umano e la direttiva 80/779 sulla qualità dell'aria. (De Cesaris, -22-, 15).

Con il terzo Programma di Azione (1982/1986) la Comunità Economica Europea intensificò e riorganizzò la nascente politica ambientale comunitaria, affiancando alle tradizionali iniziative basate sul controllo degli inquinanti e sul contenimento degli inquinamenti una politica di prevenzione dei danni all'ambiente. In questo periodo vennero infatti approvate la direttiva 82/501 sui rischi di incidenti rilevanti, la direttiva 84/360 sulle emissioni in atmosfera degli impianti industriali, la direttiva 85/210 sul tenore di piombo nella benzina, la direttiva 85/337 sulla valutazione di impatto ambientale (De Cesaris, -22-, 19).

In questa seconda fase dell'evoluzione della politica ambientale comunitaria, ebbe una notevole importanza la questione della base giuridica per l'adozione della normativa comunitaria a difesa dell'ambiente. In assenza di una specifica base giuridica per la politica ambientale prevista nel testo del Trattato CE, il legislatore comunitario basò l'adozione delle normative sopra ricordate essenzialmente sugli articoli 100 e 235 del Trattato. Tuttavia, nessuna delle suddette disposizioni era stata specificamente prevista dai redattori del Trattato come base per l'adozione di normative di natura ambientale. Infatti, il primo di tali articoli, il 100, prevedeva la competenza generale della Comunità Europea per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune, mentre il secondo, il 235, prevedeva la possibilità per le istituzioni comunitarie di intraprendere le azioni necessarie per raggiungere uno degli scopi della Comunità necessari al buon funzionamento del mercato comune, anche nei settori in cui il Trattato non avesse previsto uno specifico ed esplicito potere di azione. Molti atti normativi finalizzati alla tutela dell'ambiente durante questa seconda fase vennero basati su entrambe le disposizioni in questione, ossia l'articolo 100 ed il 235, congiuntamente, mentre altri atti di un certa rilevanza per la materia ambientale vennero adottati sulla base del solo articolo 100 o del solo articolo 235 del Trattato. (Capria, -13-, 39; Jans, -34-, 5)

La terza fase di sviluppo della politica ambientale comunitaria va dal 1987 al 1993. Tale fase si aprì con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, avvenuta il 1 luglio 1987, che comportò importanti modifiche al testo del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. In particolare, l'Atto Unico Europeo introdusse per la prima volta nel Trattato una espressa competenza della CEE in materia ambientale, mediante l'inserimento nel testo del Trattato del Titolo VII, dedicato appunto alla tutela dell'ambiente. Il Titolo VII, comprendeva tre articoli (130 R, 130 S, 130 T), che sono stati poi modificati dal Trattato di Maastricht del 1992, nuovamente modificati e rinumerati dal Trattato di Amsterdam del 1997, ma che sostanzialmente costituiscono ancora oggi l'ossatura su cui basa la politica ambientale della Comunità Europea. L'articolo 130 R, già nella sua prima formulazione, indicava gli obiettivi specifici su cui doveva basarsi l'azione comunitaria in campo ambientale, identificandoli nella salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, nella protezione della salute umana, nonché nell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Inoltre esso forniva una base normativa ai principi di tutela ambientale che erano stati già stati sanciti dai primi Programmi di Azione in materia ambientale, vale a dire il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente ed il principio "chi inquina paga". Tale disposizione introduceva inoltre i nuovi principi di integrazione e di sussidiarietà, dei quali diremo più approfonditamente appresso, e sottolineava infine la necessità di assumere come base per l'adozione degli atti normativi in materia ambientale "un elevato livello di tutela".

Nelle more dell'entrata in vigore delle modifiche al Trattato CEE introdotte dall'Atto Unico Europeo, venne adottato il quarto Programma di Azione in materia ambientale (1987/1992), il quale da parte ripropose gli obiettivi di tutela già contenuti nei precedenti programmi, come ad esempio la prevenzione degli inquinamenti ed il miglioramento della gestione delle risorse naturali, e dall'altra parte lanciò il nuovo concetto della necessità di integrare la politica ambientale con le altre politiche comunitarie. In questo periodo, vennero quindi approvati il regolamento 1210/90 sull'istituzione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, la direttiva 90/313 sulla libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, il regolamento 1973/92 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente e il regolamento 880/92 sul marchio di qualità ecologica (De Cesaris, -22-, 25).

La quarta fase di sviluppo della politica ambientale comunitaria va dal 1993 al 1999. L'inizio della quarta fase può farsi coincidere con l'entrata in vigore, il 1 Novembre 1993, del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Tale Trattato, oltre a sancire la modificazione dell'appellativo della Comunità da Comunità Economia Europea a Comunità Europea, sancì la creazione dell'Unione Europea, ideata come strumento per il miglioramento e l'approfondimento del processo di unificazione europea. (Tesauro, -65-, 8; Gaja, -29-, 4). Per la prima volta, con le modifiche apportate al Trattato CEE, divenuto Trattato CE, il richiamo all'esigenza della tutela dell'ambiente venne introdotto agli articoli 2 e 3 del Trattato, con riferimento, in particolare, tra i fini della Comunità alla "*promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*" (articolo 2) e tra gli obiettivi della Comunità ad "*una politica nel settore dell'ambiente*" (articolo 3).

Con il Trattato di Maastricht vennero anche introdotte alcune modifiche al testo degli articoli del Titolo VII del Trattato, vale a dire gli articoli 130 R, 130 S, 130 T. In particolare, nell'articolo 130 R, accanto agli obiettivi della salvaguardia,

tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, nonché dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, venne introdotto l'obiettivo della promozione a livello internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale. L'introduzione di tale obiettivo conferì per la prima volta una espressa base giuridica alle istituzioni comunitarie per l'adesione ad importanti convenzioni ambientali multilaterali, come ad esempio quelle per la protezione dello stato di ozono o per la lotta ai cambiamenti climatici, nonché per l'adozione dei relativi atti normativi interni. Quanto ai principi su cui si basa la politica ambientale comunitaria, il Trattato di Maastricht introdusse nel testo dell'articolo 130 R tra i principi guida della politica ambientale comunitaria anche il principio di precauzione, mentre il principio di sussidiarietà venne trasferito dal settore ambientale all'articolo 3B (ora 5) del Trattato CE, divenendo quindi un principio di carattere generale nell'ordinamento giuridico comunitario.

Nello stesso periodo venne anche adottato il Quinto Programma di Azione in materia ambientale (1993-2000), basato sul concetto di "sviluppo sostenibile" e volto quindi alla ricerca di modalità di azione capaci di garantire il contenimento delle esigenze dello sviluppo economico con quelle legate alla tutela dell'ambiente ed alla conservazione delle risorse naturali. Pur non negando la perdurante utilità di misure di intervento per così dire tradizionali, basate su una logica di "comando e controllo", il Quinto Programma per la prima volta propose anche l'utilizzo di misure di tipo economico, quali gli strumenti di mercato (eco-label ed eco-audit), gli strumenti orizzontali (l'Agenzia Europea per l'Ambiente), ed i meccanismi di sostegno finanziario (fondi strutturali), al fine di correggere in senso ambientale le inefficienze del mercato.

Secondo quanto disposto dal Quinto Programma, per migliorare la qualità dell'ambiente tutti i settori sociali (pubblica amministrazione, imprese pubbliche e private, cittadini, consumatori) dovevano contribuire al raggiungimento degli obiettivi di tutela individuati. In tale ottica, durante la vigenza del Quinto Programma di azione vennero quindi adottati il regolamento 880/92 sul marchio di qualità ecologica ed il regolamento 1839/93 sull'adesione volontaria delle imprese ai sistemi di eco-gestione ed eco-audit. (De Cesaris, -22-, 44; Capria, -12-, 12).

La quinta e (per adesso) ultima fase di sviluppo della politica comunitaria in materia ambientale ha avuto inizio con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, avvenuta il 1 maggio 1999. Le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam non sono state per la verità numerose, ma hanno contribuito a chiarire il ruolo di alcuni principi nell'ordinamento giuridico comunitario. In particolare all'articolo 2, tra i fini del Trattato CE, è stato esplicitamente inserito un riferimento all'esigenza di promuovere uno "*sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche*", mentre il principio di integrazione, già contenuto nell'articolo 130 R, è stato adesso promosso al rango di principio generale dell'ordinamento comunitario, e si trova adesso all'articolo 6 del Trattato. Gli articoli del Trattato dedicati invece specificamente alla politica ambientale della Comunità Europea non hanno invece subito modifiche sostanziali, a parte il fatto che sono stati rinumerati e costituiscono adesso gli articoli 174 (ex 130 R) 175 (ex 130 S) e 176 (ex 130 T). (Jans, -34-, 8).

Nel luglio 2002, dopo un paio di anni di discussioni tra le istituzioni comunitarie, è stato infine approvato il Sesto Programma di Azione in materia ambientale, che definisce le linee guida dell'azione della Comunità Europea in materia ambientale per i prossimi dieci anni (vedi Decisione n. 1600/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto Programma di Azione

comunitario in materia di ambiente, pubblicata in GUCE L242 del 10 settembre 2002, p. 1).

## 2 La tutela dell'ambiente sulla base delle norme del Trattato CE in vigore

### 2.1 L'articolo 174 del Trattato: la base della politica ambientale comunitaria

Come abbiamo visto sopra, analizzando l'evoluzione storica della politica comunitaria nel settore ambientale, il Trattato Istitutivo della Comunità Europea non conteneva inizialmente alcun riferimento ai concetti di ambiente, di tutela ambientale o di politica ambientale. Abbiamo anche già detto di come, con la progressiva revisione delle disposizioni norme del Trattato, anche sulla spinta dei vari Programmi di Azioni in materia ambientale adottati dalla Comunità a partire dal 1973, la politica ambientale si è nel corso del tempo affermata come una delle più importanti politiche comunitarie. A ciò di aggiunga che, nella versione attualmente vigente del Trattato CE, dopo le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, non solo la politica ambientale costituisce l'oggetto specifico del Titolo XVI (ex Titolo VII) del Trattato CE, ma il riferimento all'esigenza di promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile rappresenta uno dei principi guida che dovrebbe permeare tutta l'azione normativa delle istituzioni comunitarie.

Malgrado ciò, nel testo del Trattato CE continua ad essere assente una specifica definizione di ambiente, anche se questa può forse ricavarsi dalla copiosa normativa secondaria in materia ambientale. A tale proposito si consideri ad esempio l'articolo 3 della direttiva 85/337 sulla valutazione di impatto ambientale, così come modificata dalla direttiva 97/11, nella quale l'ambiente viene definito come l'insieme dei seguenti fattori: *“(a) l'uomo, la fauna e la flora; (b) il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio; (c) i beni materiali ed il patrimonio culturale”*, nonché come l'interazione tra i fattori di cui sopra. Il concetto di ambiente, inteso come ambito di azione della politica ambientale comunitaria, deve essere comunque inteso in un senso quanto mai ampio, che non comprende solo le azioni preordinate alla tutela dall'inquinamento, ma più in generale tutte le misure volte alla conservazione, alla gestione ed al miglioramento dell'ambiente naturale e umano. (Capria, -13-, 41; Kramer, 2002, 69).

L'articolo 2 del Trattato CE, come già detto, nell'enunciazione dei fini della Comunità Europea pone la tutela dell'ambiente ed il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile su un piano di assoluta centralità. La Comunità ha infatti il compito di promuovere *“uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.”* Inoltre ai sensi dell'articolo 3 del Trattato l'attuazione di *“una politica nel settore dell'ambiente”* costituisce uno dei mezzi previsti per il conseguimento dei fini previsti dall'articolo 2 del Trattato. In modo ancora più importante, l'articolo 6 prevede inoltre che *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.”*

All'interno di tale quadro di carattere generale, si inseriscono nel contesto attuale del Trattato CE le disposizioni del Titolo XVI (ex Titolo VII) specificamente

dedicate alla politica ambientale comunitaria. Il Titolo XVI del Trattato è composto da 3 articoli: il 174 (ex 130R), il 175 (ex 130 S), ed il 176 (ex 130T). La prima di tali disposizioni in particolare contiene gli obiettivi, i principi ed i criteri per l'esercizio dell'azione comunitaria in materia ambientale. Passiamo quindi adesso ad analizzare dettagliatamente gli obiettivi della politica ambientale della Comunità Europea, così come elencati all'articolo 174(1) del Trattato CE.

2.2 L'obiettivo della "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente"

Il primo obiettivo della politica ambientale comunitaria è la "*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*". Si tratta di un obiettivo dalla formulazione molto ampia e vaga che secondo alcuni autori lascia possibilità quasi illimitate all'azione comunitaria in materia ambientale (Krämer, 2002, 72). Tra le misure che possono rientrare in tale obiettivo vi sono sia le misure di carattere generale che si preoccupano in termini astratti di salvaguardare o migliorare lo stato dell'ambiente, sia le misure specifiche adottate per prevenire concreti fenomeni di inquinamento o proteggere l'ambiente da episodi di inquinamento già in atto. Inoltre, possono rientrare in tale obiettivo anche le misure che perseguono l'obiettivo della tutela dell'ambiente solo in modo indiretto, come ad esempio le disposizioni della direttiva 90/313 sulla libertà di accesso all'informazione o le disposizioni del regolamento 1836/93 sull'adesione volontaria delle imprese ai sistemi di eco-gestione ed eco-audit. (-34-, 25).

In relazione a questo primo obiettivo della politica comunitaria in materia ambientale, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che ha introdotto tra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria uno specifico obiettivo dedicato alla "*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale*", si discuteva in dottrina se sulla base di esso la Comunità Europea avesse il potere di adottare disposizioni riferite alla tutela di beni ed interessi ambientali di natura globale o regionale posti al di fuori del proprio territorio, ossia in aree sottoposte alla sovranità di altri Stati o non soggette alla sovranità statale. Tale questione è oggi ovviamente superata, visto che la Comunità ha una esplicita competenza esterna in materia ambientale, anche se concorrente con quella degli Stati Membri. (Jans, -34-, 26; Krämer, -39-, 72).

Altra e diversa questione è quella se dall'obiettivo generale della "*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*" discenda il potere della Comunità Europea di occuparsi anche di questioni ambientali che abbiano un rilevanza esclusivamente locale o nazionale, nell'ambito di uno Stato Membro. L'articolo 174(1), a ben vedere, non contiene alcuna limitazione all'azione della Comunità in materia ambientale, che può anche riguardare problemi ambientali di limitata ampiezza geografica. Pertanto, sulla base delle regole consuetudinarie di interpretazione dei trattati, si deve ritenere che l'ampia formulazione dell'obiettivo di cui sopra non escluda in linea di principio la facoltà per le istituzioni comunitarie di occuparsi anche di problemi ambientali puramente interni al territorio di uno Stato Membro. In tal caso, la questione della ripartizione delle competenze in materia ambientale tra le istituzioni comunitarie e gli organi degli Stati Membri va semmai risolta con riferimento al principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5 del Trattato CE. (Jans, -34-, 26).

### 2.3 L'obiettivo della "protezione della salute umana"

Il secondo obiettivo della politica ambientale comunitaria elencato all'articolo 174 del Trattato CE è la "*protezione della salute umana*". L'inserimento del fine della protezione della salute umana tra gli obiettivi che devono guidare la politica ambientale comunitaria appare giustificato dal fatto che spesso le misure volte a conservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente contribuiscono anche a proteggere la salute umana.

In dottrina vi è chi ha suggerito che il concetto di salute umana sia diverso da quello di salute pubblica, ed in particolare che il primo sia più ampio del secondo (Jans, -34-, 26). Tuttavia, nella prassi normativa delle istituzioni comunitarie e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE (vedi ad esempio caso 272/80, *Funicot*, in Raccolta CGCE, 1981, p. 3277) sembra piuttosto che i due concetti siano comunemente utilizzati come sinonimi.

Si noti che non solo le misure legislative adottate sulla base dell'articolo in questione possono contribuire alla tutela della salute umana, ma anche quelle adottate sulla base di varie altre norme del Trattato. Si pensi a tale proposito alle normative adottate sulla base dell'articolo 152 (ex 129) (salute o sanità pubblica), 153 (ex 129A) (protezione dei consumatori), 95 (ex 100A) (ravvicinamento delle legislazioni per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno), 37 (ex 43) (agricoltura). Può porsi pertanto il problema della scelta della corretta base giuridica per una misura normativa che contribuisce alla tutela della salute umana, ma che persegue anche un diverso scopo. Conformemente alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, si deve ritenere che il criterio da utilizzare per la scelta della corretta base giuridica debba essere quello del "motivo principale" che sta alla base della misura legislativa in questione. Se quindi il motivo principale per l'adozione di una certa misura normativa è la protezione dell'ambiente la corretta base normativa deve essere quella degli articoli 174-175 del Trattato CE, anche se la stessa normativa persegue allo stesso tempo finalità di protezione della salute umana, purché quest'ultimo obiettivo sia ancillare o comunque non prevalente rispetto al primo.

### 2.4 L'obiettivo della "utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali"

Il terzo obiettivo della politica ambientale comunitaria consiste nell'"*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*". Il concetto di "*risorse naturali*" è un concetto vago e non meglio definito né nel Trattato CE, né nella legislazione comunitaria secondaria. Nel contesto del diritto internazionale dell'ambiente, secondo il Principio 2 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, le "*risorse naturali*" dovrebbero includere "*l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna e gli esempi particolarmente rappresentativi di ecosistemi naturali*". In dottrina le risorse naturali sono state definite come l'insieme di tutte le risorse che si trovano nell'ambiente, vale a dire: "*fauna e flora, legno, minerali, acqua, olio, gas naturale e sostanze chimiche*" (Krämer, -39-, 74; Jans, -34-, 28). Una definizione ancora più dettagliata dell'ampio e vago concetto di "*utilizzazione delle risorse naturali*", con specifico riferimento alle competenze che deriverebbero da questa disposizione del Trattato CE per le istituzioni comunitarie, è stata proposta in dottrina. Secondo tale definizione l'utilizzazione delle risorse naturali comprenderebbe le seguenti attività: "*conservazione della natura, protezione del suolo, gestione dei rifiuti, pianificazione urbana, zone costiere, protezione delle montagne, gestione delle acque, politica agricola nel rispetto dell'ambiente, risparmio energetico e protezione civile*". (Sevenster, -59-, 100, citato in Krämer, -39-, 74).

Vale la pena ricordare che una dichiarazione aggiunta all'Atto Finale dell'Atto Unico Europeo, con il quale come abbiamo detto sopra il concetto di "*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*" venne per la prima volta introdotto nel Trattato CE, afferma che le attività ambientali della Comunità non devono interferire con le politiche nazionali per lo sfruttamento delle fonti energetiche. In dottrina è stato osservato che tale dichiarazione non avrebbe un grande rilievo pratico, in quanto non deroga in modo significativo alle pertinenti disposizioni del Trattato e comunque si riferisce solo allo sfruttamento e non all'uso delle risorse naturali (Jans, -34-, 28). Secondo altri autori tale dichiarazione, in quanto non ripresa dal Trattato di Maastricht, sarebbe addirittura da considerarsi caduta in desuetudine (Krämer, -39-, 75). A me sembra invece che in questo contesto il riferimento all'obiettivo dell'utilizzazione prudente e razionale delle risorse naturali contenuto tra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria possa conferire alle istituzioni comunitarie un potere generale di indirizzare la normativa ambientale verso fini di tutela delle risorse naturali, sviluppo sostenibile e risparmio energetico in un'ottica di tendenziale integrazione tra le politiche ambientali e quelle energetiche che risulta oggi di estremo interesse, nell'ottica degli sforzi internazionali per combattere il cambiamento climatico, soprattutto attraverso il Protocollo di Kyoto del 1997 del quale la Comunità Europea è stata fin dall'inizio uno dei più convinti sostenitori (Montini, -47-, p. 133).

2.5 L'obiettivo della "promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale"

Il quarto obiettivo della politica ambientale comunitaria è la "*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale*". Come già ricordato sopra, tale obiettivo è stato introdotto nel testo dell'articolo 174 (ex 130R) soltanto con il Trattato di Maastricht e l'inserimento di tale obiettivo ha chiuso una disputa dottrinale che si era aperta nella vigenza del Trattato così come modificato dall'Atto Unico Europeo circa la possibilità di far discendere dall'obiettivo generale della "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente" il potere della Comunità Europea di adottare disposizioni riferite alla tutela di beni ed interessi ambientali di natura globale o regionale posti al di fuori del proprio territorio, ossia in aree sottoposte alla sovranità di altri Stati o non soggette alla sovranità statale. Tale disputa, come già detto sopra, è ormai chiusa e superata ed ha soltanto un valore storico (Jans, -34-, 26; Krämer, -39-, 72). Ma l'introduzione di un tale obiettivo dedicato alla promozione di misure ambientali a livello internazionale tra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria ha risolto tutti i problemi relativi alla competenza esterna della Comunità Europea nel settore della tutela internazionale dell'ambiente?

E' indubbio che dopo l'inserimento di tale obiettivo, le istituzioni comunitarie hanno adottato numerosi strumenti normativi volti a proteggere l'ambiente posto al di fuori del territorio comunitario. Ad esempio, sul piano esterno la Comunità Europea ha concluso importanti Convenzioni internazionali per la tutela dell'ambiente, come ad esempio la Convenzione di Vienna del 1985 per la protezione dello strato di ozono ed il conseguente Protocollo di Montreal del 1987, nonché la Convenzione Quadro sul cambiamento climatico del 1992 ed il conseguente Protocollo di Kyoto del 1997. Inoltre, sul piano interno, le istituzioni comunitarie hanno adottato numerosi regolamenti con una dimensione extraterritoriale. Si considerino ad esempio il regolamento 2455/92 relativo all'esportazione ed all'importazione di certe sostanze chimiche pericolose, il

regolamento 348/81 sulla protezione delle balene, il regolamento 259/93 relativo all'esportazione di rifiuti fuori dalla Comunità Europea (che riprende le disposizioni della Convenzione di Basilea del 1989, di cui la Comunità è Parte contraente), il regolamento 338/97 sulla protezione delle specie di fauna e di flora ed il loro commercio (che riprende disposizioni della Convenzione CITES della quale la Comunità non può divenire Parte), il regolamento 3062/95 sulla protezione delle foreste tropicali (Jans, -34-, 29).

Tuttavia, malgrado l'importante ruolo svolto dalla Comunità Europea per la protezione dell'ambiente a livello regionale e globale rimangono ancora aperte molte questioni di natura per così dire "costituzionale" circa l'ampiezza delle competenze esterne della Comunità. Ad esempio non è chiaro se la disposizione dell'articolo 174(1) sia volta ad ammettere solo l'adozione di misure per la tutela dell'ambiente globale oppure anche di misure con una più limitata ampiezza territoriale. A tale proposito, in dottrina è stato giustamente sostenuto che in mancanza di specifiche indicazioni contenute nella prassi e nella giurisprudenza comunitaria si deve ritenere che non esistano particolari limitazioni alle competenze esterne della Comunità per la tutela dell'ambiente posto al di fuori del proprio territorio, salvo ovviamente il rispetto degli obblighi nascenti dal diritto internazionale, consuetudinario o pattizio, come ad esempio quelli scaturiti dalle disposizioni del Trattato istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e degli altri trattati multilaterali sulla regolamentazione del commercio internazionale, in particolare del Trattato GATT (Jans, -34-, 31).

## 2.6 Il riferimento all' "elevato livello di tutela"

L'articolo 174(2) del Trattato CE afferma che *"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."* Dal momento che il riferimento all' *"elevato livello di tutela"* si trova nel Trattato dopo l'elencazione degli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale e prima dell'elencazione dei principi su cui essa deve essere fondata, in dottrina si discute se tale concetto sia da considerarsi un obiettivo (Krämer, -39-, 759) oppure un principio (Jans, -34-, 31). Probabilmente, in ragione del fatto che l'articolo 2 del Trattato CE, che elenca i fini della Comunità Europea affida alle istituzioni comunitarie tra l'altro *"il compito di promuovere [...] un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento di quest'ultimo"*, dovrebbe preferirsi l'opinione che fa rientrare l' *"elevato livello di tutela"* tra gli obiettivi, piuttosto che tra i principi della politica ambientale comunitaria.

Tuttavia, in termini pratici, a me sembra che la questione non sia di eccessiva importanza dal momento che in primo luogo il concetto di elevato livello di tutela non significa che il livello di tutela prescelto dalle misure normative comunitarie debba essere in ogni circostanza il livello più elevato possibile, ma semplicemente un livello ritenuto sufficientemente elevato dalle situazioni stesse, mentre in secondo luogo pare difficilmente concepibile che una normativa comunitaria possa essere impugnata davanti alla Corte di Giustizia in quanto non mira ad un livello di tutela abbastanza elevato (Jans, -34-, 32). Il livello elevato di tutela non costituisce infatti un criterio di tipo "esecutivo" riferibile alle singole misure legislative adottate dalle istituzioni comunitarie, ma semplicemente un obiettivo di carattere generale a cui deve mirare *"la politica della Comunità in materia ambientale"* (Krämer, -39-, 77).

La situazione non pare sostanzialmente diversa neppure con riferimento all'articolo 95(3) (ex 100A) dedicato al ravvicinamento delle legislazioni per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, il quale dispone che la Commissione nelle sue proposte di atti legislativi presentate ai sensi di tale articolo che mirano *inter alia* alla protezione dell'ambiente "*si basa su un livello di protezione elevato*" e che il anche il Consiglio ed il Parlamento nell'esercizio delle loro rispettive competenze "*cercheranno di conseguire tale obiettivo*". Anche in questo caso, malgrado ci si riferisca alle singole misure normative e non alla politica ambientale comunitaria nel suo insieme, si deve ritenere a mio avviso che il concetto di "*elevato livello di protezione*" abbia una natura troppo vaga ed indeterminata per poter costituire un criterio "esecutivo" assoggettabile a controllo giudiziale da parte della Corte di Giustizia CE (vedi in senso conforme Jans, -34-, 32; in senso parzialmente discorde Krämer, -39-, 77, il quale ritiene che una proposta della Commissione presentata ai sensi dell'articolo 95, che non tenda al raggiungimento di un elevato livello di protezione potrebbe essere impugnata dal Parlamento Europeo davanti alla Corte di Giustizia).

Del tutto ridondante appare invece la precisazione, contenuta nell'articolo 174(2), secondo cui la politica comunitaria in materia ambientale deve mirare a un elevato livello di tutela "*tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità*". Infatti, dal momento che il rispetto delle "*condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità*" costituisce uno dei criteri per l'esercizio dell'azione comunitaria in materia ambientale previste dall'articolo 174(3) del Trattato CE di cui diremo appresso, questo riferimento al medesimo concetto contenuto nella disposizione in esame appare ripetitivo e del tutto superfluo.

## 2.7 I principi del diritto comunitario dell'ambiente

Passiamo adesso ad analizzare i principi previsti dall'articolo 174(2) su cui dovrebbe fondarsi l'azione comunitaria in materia ambientale. Si tratta del principio precauzionale, del principio dell'azione preventiva, del principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente ed infine del principio "chi inquina paga". A tale elencazione specifica dell'articolo 174(2), per motivi di completezza, vanno aggiunti i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, di cui all'articolo 5 del Trattato, ed il principio di integrazione, di cui all'articolo 6 del Trattato. In dottrina, alcuni autori includono poi nella lista dei principi su cui si fonda il diritto ambientale comunitario anche altri principi non menzionati esplicitamente nel Trattato. Si tratterebbe in particolare della clausola generale di salvaguardia (Jans, -34-, 39) e del principio dell'ottimizzazione della protezione ambientale (Krämer, -39-, 97). Nella presente trattazione ci limiteremo tuttavia ad analizzare solo i principi previsti dal Trattato rinviando agli autori citati per la descrizione degli altri presunti principi del diritto ambientale comunitario non menzionati esplicitamente nel Trattato CE.

Preliminarmente si deve osservare che nell'ambito dell'articolo 174, l'enunciazione dei principi è complementare a quella degli obiettivi che abbiamo visto sopra. Entrambi devono connotare l'esercizio della politica ambientale da parte delle istituzioni comunitarie. Anche i principi, così come gli obiettivi, costituiscono dei concetti di riferimento per l'esercizio della politica ambientale, ma non sono giuridicamente vincolanti. In altre parole, non tutte le misure e le azioni comunitarie devono necessariamente essere basate sui principi, ma questi devono invece costituire il fondamento su cui si basa la politica ambientale comunitaria nel suo insieme e fornire l'ispirazione per l'adozione degli atti

comunitari (Krämer, 2002, 80). In aggiunta, detti principi svolgono un importante ruolo come criteri interpretativi delle misure normative comunitarie in materia ambientale. Regolamenti e direttive in materia ambientale dovrebbero essere infatti interpretati ed applicati tenendo conto dei principi del diritto ambientale comunitario (Jans, -34-, 31).

## 2.8 Il principio precauzionale

Il primo principio di cui all'articolo 174(2) è il principio di precauzione. Il principio di precauzione, che affonda le sue radici nel principio del diritto nazionale tedesco *Vorsorgeprinzip*, è stato inserito nel Trattato CE con le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht nel 1993. L'anno precedente, il principio precauzionale aveva trovato la sua consacrazione internazionale nel Principio 15 della Dichiarazione di Rio, ai sensi del quale: *“Al fine di proteggere l'ambiente, il principio precauzionale dovrà essere largamente applicato. Quando ci sono rischi di danni seri ed irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non dovrà essere usata come una ragione per rinviare l'adozione di misure efficaci e non eccessivamente costose per prevenire il degrado ambientale”*. Come si vede l'essenza del principio precauzionale risiede nel fatto che esso rende legittimo un approccio anticipatorio ai problemi ambientali sulla base della considerazione che molti danni causati all'ambiente possono essere di natura irreversibile. Pertanto, per prevenire il rischio del verificarsi di tali danni, è legittimo anticipare l'adozione di misure di prevenzione e protezione ad una fase nella quale non solo il danno non si è ancora verificato, ma addirittura non esiste ancora la piena certezza scientifica a supporto dell'azione di tutela dell'ambiente, ma soltanto un principio di prova scientifica che palesa l'esistenza di un possibile rischio per l'ambiente o la salute.

Nel Trattato CE non esiste una definizione del principio di precauzione e la Commissione CE ha adottato nel 2000 una *Comunicazione sul Principio Precauzionale* (COM(2000)1 del 2 febbraio 2000) per chiarire meglio gli elementi costitutivi ed i criteri applicativi che dovrebbero essere utilizzati per la sua applicazione. In particolare nella sua *Comunicazione*, la Commissione si è soffermata sulla descrizione dell'analisi della valutazione e della gestione del rischio (*risk-assessment* e *risk management*) che dovrebbero precedere l'adozione di qualsiasi misura basata sul principio precauzionale. La Commissione ha altresì sottolineato con forza che, nell'ambito dei rapporti internazionali, la Comunità Europea ha il diritto di stabilire autonomamente sulla base del principio precauzionale il livello di protezione dell'ambiente, nonché della vita e della salute degli esseri umani, degli animali e delle piante che ritiene appropriato. Tale affermazione va letta naturalmente alla luce dei contrasti sorti in margine all'interpretazione ed all'applicazione del principio precauzionale tra la Comunità Europea da una parte e gli Stati Uniti ed il Canada dall'altra, nell'ambito della controversia sul *caso della carne agli ormoni* decisa dagli organi di risoluzione delle controversie dell'OMC nel 1998.

Quanto al ruolo del principio precauzionale come criterio guida della politica ambientale comunitaria, in dottrina è stato fatto notare come una delle prime e più ovvie conseguenze dell'inserimento del principio di precauzione nel Trattato CE può essere una modifica dell'interpretazione di uno dei criteri per l'esercizio dell'azione ambientale comunitaria elencati all'articolo 174(3), di cui diremo appresso. Tale criterio dispone che nel predisporre la sua politica ambientale la Comunità deve tenere conto tra l'altro *“dei dati scientifici e tecnici e disponibili”*. In assenza del principio precauzionale tale condizione avrebbe potuto essere intesa

nel senso che la Comunità non aveva la facoltà di agire per la tutela ambientale finché non vi erano piene prove scientifiche circa la dannosità per l'ambiente di una certa pratica o di una certa sostanza. Diversamente, nella vigenza del principio precauzionale non solo tale interpretazione restrittiva non risulta più possibile, ma vale esattamente il contrario, ossia la mera presenza di un principio di prova scientifica, pur in assenza di piena certezza scientifica, può costituire la base per una azione di tutela ambientale ispirata al principio precauzionale (Sevenster, -59-, 407, citato da Jans, -34-, 33).

Il principio di precauzione si trova alla base di varie norme di diritto comunitario ambientale. Un interessante esempio di applicazione del principio precauzionale nella legislazione comunitaria in materia ambientale si trova ad esempio nell'articolo 5(4) della direttiva 98/81 sull'impiego confinato di micro-organismi geneticamente modificati. Tale disposizione afferma che in caso di dubbio circa la corretta classificazione di un micro-organismo geneticamente modificato possano essere applicate misure protettive più rigorose a meno che non vi sia la piena certezza scientifica che le misure protettive meno rigorose sono sufficienti per una adeguata prevenzione dei rischi per l'ambiente. Ma oltre ad essere concretizzato in specifiche disposizioni contenute nella legislazione secondaria il principio di precauzione è stato recentemente utilizzato in modo forse ancora più interessante nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, anche come criterio interpretativo di norme che chiaramente non erano basate su di esso (Jans, -34-, 34).

## 2.9 Il principio di prevenzione

Il principio di prevenzione o dell'azione preventiva è più datato e meno problematico del principio precauzionale, anche se simile a quest'ultimo. Il principio di prevenzione si basa sul concetto basilare che la prevenzione è sempre preferibile alla cura. Nel settore ambientale ciò significa che laddove vi è il rischio di un danno per l'ambiente è sempre meglio agire tempestivamente per evitare il verificarsi del danno, dal momento che riparare il danno una volta che questo si è già verificato è solitamente molto più costoso che non prevenirlo e talvolta risulta tecnicamente impossibile (Jans, -34-, 35).

In termini concreti, il principio di prevenzione può essere attuato in varie forme. Ad esempio, nella legislazione secondaria esso costituisce il criterio ispiratore della direttiva 94/62 sugli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio. Infatti, la direttiva detta diverse norme per ridurre e prevenire in primo luogo la produzione di rifiuti di imballaggio riducendo la quantità degli imballaggi utilizzati per il confezionamento, il trasporto e la presentazione del prodotto ed in secondo luogo il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi comunque immessi sul mercato. Anche la *ratio* della valutazione di impatto ambientale, di cui alle direttive 85/337 e 97/11, si basa essenzialmente sul principio di prevenzione, dal momento che mediante tale valutazione si cercano di prevedere e quindi prevenire i possibili effetti negativi che i progetti infrastrutturali di certe dimensioni potrebbero avere per l'ambiente. Lo stesso può dirsi della *ratio* della direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, volta a prevenire i danni per l'ambiente che possono essere causati dalle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno causate dagli impianti industriali di certe dimensioni.

Il principio di prevenzione presenta tratti comuni con il principio di precauzione visto sopra, in quanto entrambi i principi condividono la natura per così dire "anticipatoria" rispetto al verificarsi di un danno per l'ambiente. I due principi tuttavia non vanno confusi, dal momento che esiste tra di loro una differenza

fondamentale. In breve, basti dire che mentre il principio di prevenzione si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi conosciuti e scientificamente provati relativi a comportamenti o a prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente, il principio di precauzione si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi relativi a comportamenti o a prodotti per i quali manca la piena certezza scientifica circa la loro pericolosità per l'ambiente, ma vi è soltanto un principio di prova scientifica.

2.10 Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente

Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, dispone che i danni all'ambiente, quando non possono essere evitati mediante il ricorso ai principi di precauzione e di prevenzione, ai quali il presente principio è logicamente collegato in modo molto stretto, dovrebbero essere contrastati in una fase il più possibile vicina "alla fonte", per evitare che i loro effetti si amplifichino e si ingigantiscano. Anche in questo caso, pertanto, il chiaro intento è quello di evitare e prevenire il verificarsi di gravi situazioni di danno ambientale, che risultano poi onerose e difficili da riparare.

Secondo alcuni autori in dottrina, sulla base del principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente le istituzioni comunitarie dovrebbero preferibilmente adottare standard di emissione piuttosto che obiettivi di qualità nella legislazione secondaria in materia ambientale (Sevenster, -59-, 111; Jans, -34-, 36). Tale opinione non è comunque condivisa da tutti gli autori (Krämer, -39-, 85) e d'altronde non trova riscontro nella prassi, laddove nella legislazione in materia ambientale gli standard di emissione e gli obiettivi di qualità si alternano senza alcuna netta prevalenza dei primi sui secondi. Anzi, probabilmente, in alcuni casi della più recente legislazione secondaria, come ad esempio nel caso della nuova direttiva quadro in materia di gestione delle acque, la direttiva 2000/60, si può riscontrare semmai una tendenza opposta tesa a privilegiare, salvo che per le sostanze maggiormente pericolose, l'utilizzo degli obiettivi di qualità rispetto agli standard di emissione, in ossequio al principio di sussidiarietà. Nella stessa direzione, una prevalenza per gli obiettivi di qualità di trova altresì nella direttiva 96/61 sulla prevenzione e il controllo integrato dell'inquinamento, di cui abbiamo già detto sopra.

In giurisprudenza, la Corte di Giustizia ha fatto applicazione del principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente in un celebre caso in materia di smaltimento di rifiuti (caso C-2/90, *Rifiuti valloni*, in Raccolta CGCE 1993, I-4431). In tale circostanza, la Corte ha giustificato un divieto di importazione di rifiuti adottato dalla regione belga della Vallonia sulla base del principio in questione, il quale, secondo la Corte, nel caso di specie si tradurrebbe nell'imperativo di smaltire i rifiuti il più possibile vicino al loro luogo di produzione, al fine di limitare i danni per l'ambiente che potrebbero essere provocati dal loro trasporto.

Il principio "chi inquina paga"

Il principio "chi inquina paga" costituisce l'affermazione sul piano giuridico di un principio economico secondo cui i costi dei danni causati all'ambiente dovrebbero tendenzialmente essere sostenuti dai soggetti responsabili piuttosto che essere addossati alla collettività e quindi riparati con denaro pubblico. Nella pratica, tuttavia, tale principio non è mai stato applicato in modo rigoroso, nel senso di richiedere che la legislazione comunitaria derivata debba sempre rispettare tale

criterio e non possa quindi ad esempio prevedere l'elargizione di aiuti di Stato o altri sistemi di sostegno pubblico per la riparazione dei danni ambientali. (Krämer, -39-, 88).

La legislazione comunitaria in materia ambientale ha piuttosto utilizzato in qualche limitata circostanza il principio "chi inquina paga" come criterio ispiratore di carattere generale, come ad esempio nella direttiva 75/442 sui rifiuti e nella direttiva 91/156 sui rifiuti pericolosi, nelle quali viene stabilito in termini generali che, conformemente al principio "chi inquina paga", il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto dal detentore dei rifiuti, dai precedenti detentori o dal produttore dei rifiuti. Sulla scia di tale normativa generale sui rifiuti, un'importante applicazione concreta del principio si è avuta con l'adozione nella direttiva 2000/53 sui veicoli fuori uso, la quale prevede l'introduzione di un sistema di raccolta degli autoveicoli fuori uso, finalizzata al recupero ed al riutilizzo dei materiali utilizzati, con costi posti a carico dei produttori degli autoveicoli stessi.

Un'applicazione del principio "chi inquina paga" può anche essere vista nell'imposizione dell'utilizzo del criterio delle migliori tecnologie disponibili che non comportano costi eccessivi (BAATNEC), previsto da numerose direttive, che tende ad addossare ai produttori i costi del miglioramento tecnologico finalizzato ad una migliore tutela dell'ambiente. Malgrado l'esistenza del principio in questione, tuttavia la Comunità Europea non è stata ancora in grado di instaurare né un sistema generale di "tassazione verde" tesa a rendere economicamente vantaggiosa per le imprese la riduzione dell'inquinamento, né un regime di risarcimento del danno ambientale.

## 2.12 I principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità

Dopo la descrizione dei principi di diritto ambientale comunitario elencati all'articolo 174 del Trattato CE vale la pena di soffermarsi su alcuni principi generali di diritto comunitario, la cui analisi appare di estrema importanza per meglio comprendere le dinamiche dell'azione normativa comunitaria in materia ambientale. Si tratta di una triade di principi menzionati all'articolo 5 del Trattato CE che stabiliscono in termini generali i criteri di riferimento per l'esercizio dell'azione legislativa da parte delle istituzioni comunitarie. Tali principi vanno sotto il nome di principio di attribuzione, principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità.

Il principio di attribuzione è sancito dall'articolo 5(1) del Trattato CE, il quale recita: *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato."* Tale principio costituisce uno dei criteri distintivi dell'ordinamento giuridico comunitario, il quale non è un ordinamento originario, ma deriva dagli ordinamenti degli Stati Membri che mediante il Trattato hanno trasferito parte delle loro competenze alla Comunità. Pertanto le istituzioni comunitarie possono agire soltanto nei limiti delle competenze che sono state loro conferite dal Trattato e secondo le procedure e le modalità per l'azione stabilite dalle norme materiali del Trattato stesso (Tesaurò, -65-, 81; Gaja, -29-, 83). Le norme materiali stabiliscono altresì le varie procedure decisionali che le istituzioni comunitarie devono seguire per legiferare nei diversi settori di loro competenza e determinano quindi di riflesso anche le modalità con cui gli Stati Membri possono eventualmente adottare misure nazionali per la tutela dei loro interessi più importanti, in deroga alle misure comunitarie di armonizzazione. Ma su questo punto torneremo, con specifico

riferimento alla normativa comunitaria in materia ambientale, nel corso dell'analisi delle disposizioni degli articoli 175 e 176 del Trattato.

Il principio di sussidiarietà costituisce un principio generale di diritto comunitario che possiede una particolare rilevanza per il diritto ambientale. Infatti, tale principio venne per la prima volta inserito nel corpo del Trattato CE con le modifiche apportate dall'Atto Unico Europeo del 1987 al testo dell'ex articolo 130R (ora 174), con particolare ed esclusivo riferimento alla politica ambientale comunitaria. Successivamente, nel 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il riferimento al principio di sussidiarietà venne eliminato dall'articolo 130R (ora 174) e trasferito nel nuovo articolo 3B (ora articolo 5), per divenire quindi un principio generale volto a guidare l'azione normativa delle istituzioni comunitarie in tutti i settori nei quali la Comunità possiede una competenza concorrente con quella degli Stati Membri.

Secondo il disposto dell'articolo 5 del Trattato CE, *“Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.”* Secondo un autorevole autore, tale definizione conterrebbe due criteri, uno negativo (la Comunità agisce soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri) ed uno positivo (la Comunità agisce, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario) (Jans, -34-, 12).

In termini generali, può dirsi che il principio di sussidiarietà si pone idealmente come il criterio da utilizzare per effettuare una corretta ripartizione delle competenze tra le istituzioni comunitarie e quelle degli Stati Membri, tutte le volte in cui esista un dubbio circa l'opportunità di disciplinare una certa materia a livello comunitario o a livello nazionale. In pratica, il criterio, anche se inserito nel Trattato CE e dotato quindi di efficacia giuridica, finisce tuttavia per essere utilizzato principalmente in chiave politica. Per cercare di ridurre le difficoltà che circondano l'applicazione del principio di sussidiarietà è stato allegato al Trattato di Amsterdam un *“Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità”* (1997), il quale contiene un serie di criteri da utilizzare per stabilire il livello più appropriato di intervento. Non è chiaro tuttavia, se lo scopo del Protocollo fosse quello di rendere più agevole l'esercizio dell'azione normativa da parte delle istituzioni comunitarie o invece quello di riaffermare e consolidare i poteri delle amministrazioni nazionali e regionali degli Stati Membri (Krämer, -39-, 92).

Alcuni dei criteri menzionati dal *Protocollo* meritano comunque la nostra attenzione. Si tratta ad esempio del criterio secondo il quale l'azione comunitaria è giustificata in primo luogo quando si tratta di disciplinare una questione che possiede aspetti trans-frontalieri e trans-nazionali, i quali non possono essere adeguatamente regolati mediante l'azione nazionale degli Stati Membri. Un'altra circostanza nella quale l'azione comunitaria è da considerarsi giustificata si ha quando l'assenza di azione a livello comunitario, congiunta con l'azione da parte di alcuni Stati Membri, potrebbe portare in un determinato settore ad una alterazione delle condizioni di funzionamento del mercato unico, attraverso limitazioni alla libera circolazione delle merci o distorsioni alla concorrenza. Una ulteriore situazione in cui deve preferirsi l'azione a livello comunitario è quando

tale azione può produrre economie o benefici di scala rispetto ad azioni nazionali dei singoli Stati Membri (Jans, -34-, 12).

Non è facile determinare sulla base del principio di sussidiarietà in quali casi un'azione normativa in materia ambientale dovrebbe essere presa a livello comunitario piuttosto che a livello nazionale. Innanzitutto non è chiaro che cosa significhi il riferimento contenuto nell'articolo 5 del Trattato CE alla possibilità di raggiungere "meglio" gli obiettivi dell'azione prevista. In termini generali e teorici, "meglio" potrebbe voler dire in modo più efficace, più giusto, meno costoso, più efficiente, più vicino al cittadino o più democratico (Krämer, -39-, 94). Secondo un autorevole commentatore, inoltre "meglio" andrebbe riferito non solo e non tanto al possibile aumento della protezione ambientale in tutto il territorio della Comunità conseguente all'adozione di una certa misura normativa, ma al vantaggio per la politica ambientale comunitaria nel suo insieme (Krämer, -39-, 95). In dottrina vi è inoltre chi ha tentato di fornire un elenco di criteri pratici per giustificare l'adozione di misure ambientali a livello comunitario (Sevenster, -59-, 139, ripreso da Krämer, -39-, 96).

Nell'attività concreta delle istituzioni comunitarie, comunque i criteri stabiliti dal Trattato CE e dal *Protocollo* del 1997 non sono di solito mai completamente soddisfatti e vengono generalmente intesi in chiave politica piuttosto che giuridica. D'altronde, come è stato fatto notare in dottrina, la Corte di Giustizia non ha finora mai annullato un atto comunitario in materia ambientale per violazione del principio di sussidiarietà (Jans, -34-, 14).

Nel testo dell'articolo 5 del Trattato CE fa da corollario al principio di sussidiarietà un altro principio generale di diritto comunitario. Si tratta del principio di proporzionalità. L'articolo 5(3) dispone infatti che: "*L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.*" Il principio di proporzionalità ha naturalmente una applicazione molto più vasta nell'ordinamento comunitario, ma la sua applicazione come corollario del principio di sussidiarietà in funzione di criterio utilizzabile per determinare i casi in cui è giustificata l'azione da parte delle istituzioni comunitarie nei settori di competenza concorrente con gli Stati Membri presenta connotati di estremo interesse.

A tale proposito, il già citato "*Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità*" allegato al Trattato di Amsterdam contiene utili criteri di riferimento per l'applicazione del principio. Ad esempio, nell'esercizio della sua azione la Comunità dovrebbe prediligere l'adozione di quelle misure che lasciano più spazio possibile alle autorità nazionali per la loro azione amministrativa. Un uso quanto più ampio possibile dovrebbe essere fatto degli standard minimi, lasciando agli Stati Membri la possibilità di emanare norme di dettaglio, anche più stringenti rispetto a quelle comunitarie. L'uso di strumenti non vincolanti, come raccomandazioni e codici volontari di condotta, dovrebbe essere prescelto laddove possibile. Quando l'adozione di un atto vincolante appare necessaria, la direttiva dovrebbe essere preferita se possibile al regolamento, e le direttive quadro dovrebbe avere la precedenza rispetto alle direttive dettagliate.

In pratica dal combinato disposto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato CE, letti con l'ausilio interpretativo del citato "*Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità*", sembra risultare una limitazione del margine di manovra per l'azione comunitaria in materia ambientale a vantaggio delle competenze degli Stati Membri. L'azione comunitaria in materia ambientale potrebbe ridursi infatti sempre di più all'adozione di sole direttive quadro di carattere generale, molto meno incisive per

la tutela ambientale negli Stati Membri rispetto alla normativa ambientale del passato. Forse è proprio questa una delle tendenze evolutive del diritto ambientale comunitario emersa negli ultimi anni, che secondo qualche autore potrebbe influenzare negativamente il futuro della politica ambientale comunitaria (Krämer, -39-, 96).

### 2.13 Il principio di integrazione

Un altro principio generale di diritto comunitario che presenta uno specifico interesse per la protezione dell'ambiente è il principio di integrazione, di cui all'articolo 6 del Trattato CE. Tale disposizione afferma che: *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.”* Il principio di integrazione, inserito per la prima volta nel Trattato CE, all'articolo 130R (ora 174), con le modifiche introdotte dall'Atto Unico Europeo del 1987 con la formulazione *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità”* è stato poi modificato dal Trattato di Maastricht per assumere la forma attuale, al fine di rendere la sua portata meno vaga e renderlo quindi più facilmente applicabile. Con il Trattato di Amsterdam è stato infine inserito l'inciso finale che lega il riferimento al principio di integrazione alla prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, cui devono sempre tendere le istituzioni comunitarie nell'esercizio delle varie politiche che rientrano nelle loro sfera di competenza.

Lo scopo del principio di integrazione è quello di fare in modo che le esigenze connesse con la protezione dell'ambiente vengano tenute in debita considerazione anche quando le altre politiche comunitarie sono definite, sviluppate ed attuate. Dal momento che tutte le altre politiche comunitarie possono avere effetti negativi sull'ambiente, si pensi ad esempio alle politiche nei settori dell'agricoltura, dell'energia, dei trasporti, il principio in questione impone alle istituzioni comunitarie di non prescindere dalle considerazioni ambientali anche quando la protezione dell'ambiente non è il motivo principale per l'adozione di una certa misure normativa. E' stato affermato in dottrina che l'articolo 6 del Trattato CE riconosce e riflette il carattere trasversale della politica ambientale e *“richiede un permanente, continuo ‘inverdimento’ di tutte le politiche comunitarie”* (Krämer, -39-, 90). Naturalmente, questo non vuol dire che agli aspetti ambientali deve necessariamente essere data priorità nel caso di conflitto con altri obiettivi dell'azione comunitaria (Jans, -34-, 18). La prevalenza dell'esigenza della protezione dell'ambiente rispetto al perseguimento di un altro interesse giudicato meritevole di tutela dall'ordinamento comunitario andrà valutata invece caso per caso, con riferimento ai criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, primo fra tutti il principio di proporzionalità (Jans, -34-, 19).

Il riferimento contenuto nel testo dell'articolo 6 al vago concetto delle *“esigenze connesse alla tutela dell'ambiente”* come oggetto del principio di integrazione ha fatto sorgere in dottrina una disputa circa l'esatto significato di tale espressione. Mi pare condivisibile la proposta identificare tali *“esigenze”* nell'insieme degli obiettivi, dei principi e dei criteri per l'esercizio dell'azione in materia ambientale menzionati all'articolo 174 del Trattato (Jans, -34-, 18), nonché nei principi rilevanti per il diritto comunitario dell'ambiente ricavabili da altre disposizioni del Trattato e dalla giurisprudenza comunitaria. Tali *“esigenze”* tuttavia, come ricordato sopra non hanno carattere vincolante, in particolare nel contesto del

ricorso al principio di integrazione, ma servono solamente come linee guida per l'esercizio delle proprie competenze da parte delle istituzioni comunitarie. Pertanto sarebbe esagerato pretendere che l'adozione di ogni misura presa nell'ambito delle politiche comunitarie diverse dalla politica ambientale debba essere preceduta da una specifica valutazione circa i suoi effetti rispetto a tutte le esigenze ambientali possibili. E' vero invece che alle istituzioni comunitarie è lasciata ampia discrezionalità nell'applicazione pratica del principio di integrazione. Inoltre, sembra abbastanza difficile che una misura comunitaria possa essere annullata dalla Corte per in caso di inosservanza di tale principio, la cui effettiva attuazione è spesso legata a questioni di carattere politico più che giuridico (Krämer, -39-, 91).

In dottrina è stato sottolineato che l'inserimento del principio di integrazione nel corpo del Trattato CE avrebbe comunque avuto l'interessante conseguenza di ampliare l'ambito di competenza della Comunità Europea in materia ambientale. Questo perché il riferimento a tale principio nell'esercizio delle altre politiche ambientali consentirebbe di superare i limiti posti dal principio di attribuzione delle competenze al perseguimento di obiettivi di protezione dell'ambiente, dal momento che nella definizione e attuazione di ogni misura comunitaria riferita al qualsiasi tipo di politica possono essere adesso perseguite anche finalità di tutela dell'ambiente. La tesi appare interessante e pienamente da condividere (Jans, -34-, 20).

Un'altra conseguenza della presenza del principio di integrazione nell'ordinamento comunitario è che esso costituisce la base giuridica su cui fondare l'assunto secondo il quale la legislazione comunitaria, anche se non rientrante nell'ambito della politica ambientale, deve essere sempre interpretata ed applicata tendendo in considerazione le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente (Jans, -34-, 22). Tale possibile ruolo del principio di integrazione come clausola generale autorizzativa di una interpretazione in chiave ambientale delle norme comunitarie risulta di estremo interesse, ma necessita ancora di un certo approfondimento dottrinale e manca fino ad ora di un pieno riconoscimento giurisprudenziale.

#### 2.14 I criteri per l'esercizio dell'azione in materia ambientale

Dopo l'elencazione degli obiettivi della politica ambientale e dei principi su cui tale politica deve fondarsi, l'articolo 174(3) del Trattato CE contiene una elencazione di alcuni criteri di politica legislativa di cui la Comunità Europea deve tenere conto nell'esercizio delle proprie competenze in materia ambientale. Si tratta di quattro diversi criteri, introdotti per la prima volta con l'Atto Unico Europeo, che si riferiscono alla politica ambientale nel suo insieme e non necessariamente a tutte le singole misure normative. Tali criteri, infatti, in ragione della formulazione della norma non devono essere necessariamente osservati in tutti i casi, ma devono semplicemente essere tenuti in considerazione nell'esercizio dell'azione in materia ambientale. In altre parole si tratta di criteri non vincolanti, che costituiscono semplicemente delle linee guida o dei criteri di buona pratica per l'esercizio dell'azione comunitaria in materia ambientale. Per questo motivo, non è concepibile che essi possano costituire la base per l'annullamento per un atto comunitario nell'adozione del quale non siano stati tenuti in debita considerazione (Krämer, -39-, 98; Jans, -34-, 41).

In base al primo criterio, le istituzioni comunitarie nel predisporre la politica ambientale devono tenere conto "*dei dati scientifici e tecnici disponibili*". Come abbiamo già sottolineato sopra trattando del principio di precauzione, prima dell'inserimento di tale principio nel Trattato il criterio in questione avrebbe

potuto essere interpretato nel senso che le istituzioni comunitarie non potessero adottare misure volte alla protezione dell'ambiente in assenza di una sufficiente certezza scientifica circa i rischi posti da un certo comportamento o da un certo prodotto per l'ambiente. Per converso, adesso, alla luce del principio precauzionale, il criterio del riferimento ai "dati scientifici e tecnici disponibili" può giustificare l'adozione di qualsiasi misura che sia basata anche soltanto su un principio di prova scientifica, purché le istituzioni tengano conto dei dati scientifici realmente disponibili.

Il secondo criterio menzionato nell'articolo 174(3) è quello che richiede alle istituzioni comunitarie di tenere conto "*delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità*". Questo criterio non impone di modulare necessariamente la politica ambientale sulle diversità esistenti nella qualità dell'ambiente nelle varie aree e nei vari Paesi della Comunità Europea, ma semplicemente autorizza le istituzioni comunitarie, se queste lo reputano opportuno, ad introdurre disposizioni particolari che differenzino nell'applicazione della normativa ambientale tra le varie regioni della Comunità o introducano deroghe a favore di alcune regioni o di interi Paesi Membri della Comunità in ragione delle differenze esistenti sul piano della qualità ambientale tra di essi.

Il terzo criterio richiede che le istituzioni comunitarie tengano in considerazione i "*vantaggi e gli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione*". Tale criterio si riferisce ad una sorta di valutazione comparativa (più ampia della tradizionale analisi economica costi-benefici) che, prima dell'adozione di una certa misura legislativa, consideri tutti i possibili effetti positivi della progettata misura in paragone con i possibili effetti negativi, e tenga anche in debita considerazione i possibili effetti legati alla mancanza di azione da parte della Comunità ambientale. Il richiamo a tale criterio, tuttavia, non impone il rispetto di precisi parametri di valutazione, ma lascia invece un ampio potere discrezionale alle istituzioni comunitarie sui modi ed i mezzi per valutare i possibili costi e gli oneri (non solo economici, ma anche sociali ed ambientali) di una misura prima della sua eventuale adozione.

L'ultimo criterio menzionato dell'articolo 174(3) è quello secondo il quale le istituzioni comunitarie devono tenere conto "*dello sviluppo socio-economico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*". Si tratta di un criterio che sorge dalla preoccupazione dei Paesi meno sviluppati che il perseguimento degli obiettivi di politica ambientale finisca per imporre severe limitazioni alla crescita economica. Per evitare ciò, sulla base di questo criterio, le istituzioni comunitarie potranno prevedere speciali disposizioni e deroghe nell'attuazione delle misure normative in materia ambientale a vantaggio dei Paesi o delle aree meno sviluppate della Comunità.

## 2.15 La competenza esterna della Comunità Europea in materia ambientale

Dopo l'enunciazione degli obiettivi, dei principi e dei criteri per l'esercizio dell'azione comunitaria in materia ambientale, l'articolo 174(4) si occupa della competenza della Comunità a concludere accordi internazionali di cooperazione in materia ambientale con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali. Si tratta, naturalmente, di una competenza concorrente, che le istituzioni comunitarie condividono con le autorità nazionali dei vari Stati Membri.

Le modalità procedurali per la conclusione degli accordi internazionali in materia ambientale da parte delle istituzioni comunitarie sono disciplinati dall'articolo 300 del Trattato CE. Tale norma stabilisce che gli accordi internazionali sono negoziati dalla Commissione su esplicito e previo mandato del Consiglio. Durante la fase

delle negoziazioni la Commissione è assistita da uno speciale Comitato formato dai rappresentanti degli Stati Membri. Al termine della fase di negoziazione, spetta al Consiglio il potere di concludere l'accordo, su proposta della Commissione. Non è previsto invece nessun potere di intervento del Parlamento né nella fase di negoziazione, né in quella di conclusione dell'accordo.

Vale la pena di sottolineare che la maggiorparte degli accordi internazionali in materia ambientale rientrano nella categoria dei cosiddetti "accordi misti". Essi sono cioè conclusi congiuntamente sia dalla Comunità Europea che dagli Stati Membri, i quali generalmente all'atto del deposito dei propri strumenti di ratifica depositano una dichiarazione con la quale determinano l'ambito delle loro rispettive competenze. Gli "accordi misti" sollevano una serie di interessanti questioni circa l'interrelazione che essi comportano tra gli obblighi di natura internazionale della Comunità verso le altre Parti dell'accordo internazionale e gli obblighi sia di natura internazionale verso le altre Parti, sia di natura comunitaria verso la Comunità che insorgono a carico degli Stati Membri. In questa sede, tuttavia, non è il caso di approfondire la trattazione di questi specifici aspetti per i quali si rinvia a all'ampia letterature esistente in materia (GAJA, -29-, 160).

La procedura decisionale in materia ambientale e l'attuazione del diritto ambientale comunitario.

#### **Articolo 175 (ex articolo 130 S)**

*1. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174.*

*2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 95, il*

*Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del*

*Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adotta:*

*- disposizioni aventi principalmente natura fiscale;*

*- le misure concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della*

*gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse*

*idriche;*

*- le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti*

*di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.*

*Il Consiglio, deliberando alle condizioni stabilite nel primo comma, può definire le materie cui*

*è fatto riferimento nel presente paragrafo sulle quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata.*

*3. In altri settori il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adotta*

*programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.*

*Il Consiglio, deliberando alle condizioni previste dal paragrafo 1 o, secondo i casi, dal paragrafo 2, adotta le misure necessarie all'attuazione di tali programmi.*

*4. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.*

5. Fatto salvo il principio "chi inquina paga", qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, il Consiglio stabilisce, nell'atto recante adozione di tale misura, disposizioni appropriate in forma di

- deroghe temporanee e/o

- sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 161.

#### **Articolo 251 (ex articolo 189 B)**

1. Quando nel presente trattato si fa riferimento al presente articolo per l'adozione di un

atto, si applica la procedura che segue.

2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e previo parere del Parlamento europeo:

- se approva tutti gli emendamenti contenuti nel parere del Parlamento europeo, può adottare l'atto proposto così emendato;

- se il Parlamento europeo non propone emendamenti, può adottare l'atto proposto;

- adotta altrimenti una posizione comune e la comunica al Parlamento europeo. Il Consiglio

informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare

la posizione comune. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione comune o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato in conformità con la posizione comune,

b) respinge la posizione comune, a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono,

l'atto proposto si considera non adottato,

c) propone emendamenti alla posizione comune, a maggioranza assoluta dei membri che lo

compongono, il testo così emendato viene comunicato al Consiglio e alla Commissione che

formula un parere su tali emendamenti.

3. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, approva tutti gli emendamenti, l'atto

in questione si considera adottato nella forma della posizione comune così emendata; tuttavia

il Consiglio deve deliberare all'unanimità sugli emendamenti su cui la Commissione ha dato parere negativo. Se il Consiglio non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio,

d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di

conciliazione.

4. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti

ed altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo

su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento europeo. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende tutte le iniziative necessarie per favorire

un ravvicinamento fra le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio. Nell'adempire

*tale compito il comitato di conciliazione si richiama alla posizione comune in base agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo.*

*5. Se, entro un termine di sei settimane dopo la sua convocazione, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono di un*

*termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base*

*al progetto comune, a maggioranza assoluta dei voti espressi per quanto concerne il Parlamento europeo e a maggioranza qualificata per quanto concerne il Consiglio. In mancanza di*

*approvazione da parte di una delle due istituzioni entro tale termine, l'atto in questione si*

*considera non adottato.*

*6. Se il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto proposto si considera non adottato.*

*7. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.*

**1** La procedura decisionale in materia ambientale ai sensi dell'articolo 175 del Trattato

L'articolo 175 indica la procedura decisionale che deve essere seguita dalle istituzioni comunitarie per adottare gli atti necessari al conseguimento degli obiettivi della politica ambientale di cui all'articolo 174 del Trattato CE. Dopo le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, la procedura "ordinaria" per l'adozione degli atti comunitari in materia ambientale è divenuta la cosiddetta "procedura di codecisione", disciplinata dall'articolo 251 (ex 189B) del Trattato CE (Krämer, -39-, 113; Jans, -34-, 44).

Tale procedura, come le altre procedure comunitarie di adozione degli atti giuridici (consultazione, concertazione, cooperazione) (Tesauro, -65-, 51), prende avvio con una proposta della Commissione e si basa un complesso sistema di condivisione della competenza legislativa tra il Consiglio, nel quale siedono i rappresentanti dei Governi degli Stati Membri, ed il Parlamento, nel quale siedono i rappresentanti dei popoli europei eletti a suffragio universale e diretto. La procedura di codecisione prevede la decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, ossia in base alla ripartizione "ponderata" dei voti di cui all'articolo 205 (ex articolo 148) del Trattato con la maggioranza di 62 voti su 86. Tale procedura tuttavia è più complicata se il Consiglio decide di non tenere conto degli emendamenti del Parlamento. In tal caso, ed è la situazione più frequente, per rispettare le diverse volontà del Consiglio e del Parlamento viene adottata una "posizione comune" sulla quale entrambi gli organi dovranno infine convenire per pervenire all'adozione dell'atto. Nell'ambito della procedura, se non si trova un accordo sulla posizione comune, viene convocato un Comitato di conciliazione composto da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento con il compito di elaborare un progetto comunque che dovrà poi essere approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta e dal Consiglio a maggioranza qualificata.

La caratteristica essenziale della procedura di codecisione sta nel fatto che il Consiglio ed il Parlamento sono posti sullo stesso piano ed a differenza di quanto avviene nelle altre procedure decisionali previste dal Trattato, il Consiglio in caso di contrasto non può in nessun caso superare l'opposizione del Parlamento ed adottare ugualmente una determinata proposta legislativa.

In deroga alla procedura decisionale di cui sopra, l'articolo 175(2) prevede che le decisioni relative ad alcune materie specificamente elencate dalla disposizione in

questione debbano essere prese dal Consiglio all'unanimità, anziché a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento. Come si vede in questo caso cambia il tipo di maggioranza richiesta per la decisione del Consiglio, che risulta più difficile da raggiungere, ma nello stesso tempo risultano notevolmente ridotti i poteri del Parlamento. Le materie per le quali è prevista tale diversa procedura basata sulla decisione del Consiglio all'unanimità sono le seguenti: (1) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; (2) misure concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse idriche; (3) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo (Krämer, -39-, 116; Jans, -34-, 45).

Con riferimento alle materie appena citate, il secondo comma dell'articolo 175(2), stabilisce che il Consiglio può decidere all'unanimità in quali materie tra quello di cui sopra le decisioni possano essere prese a maggioranza qualificata. In tal caso tuttavia, si ritiene che anche se il Consiglio decidesse di sostituire la decisione all'unanimità con la decisione a maggioranza qualificata, esso potrebbe continuare a seguire la più snella procedura di consultazione prevista in termini generali dall'articolo 175(2) e non sarebbe costretto a passare alla procedura di codecisione prevista dall'articolo 175(1) e disciplinata come detto sopra dall'articolo 251 del Trattato. La questione tuttavia rischia di esser solamente teorica, dal momento che tale decisione sul passaggio dal requisito dell'unanimità a quello della maggioranza qualificata non è stata per adesso mai presa dal Consiglio (Krämer, -39-, 123).

L'articolo 175(3) prevede inoltre che il Consiglio, deliberando secondo la procedura di codecisione, possa adottare con il concorso del Parlamento i programmi generali di azione (in materia ambientale) che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere. Dei Programmi di Azione in materia ambientale abbiamo già detto descrivendo l'evoluzione storico-normativa del diritto comunitario dell'ambiente. Dopo alcune perplessità iniziali, la specifica procedura prevista dall'articolo 175(3) è stata infine seguita per l'adozione della revisione del Quinto Programma nel 1998 e del Sesto Programma nel 2002, che sono stati adottati mediante una "decisione" (vedi ad esempio il Sesto Programma di Azione in materia ambientale adottato con la decisione 1600/2002 del Parlamento e del Consiglio del 22 luglio 2002) (Krämer, -39-, 3 e 123).

Qualche difficoltà interpretativa ha creato infine l'inciso "in altri settori" contenuto in apertura dell'articolo 175(3). L'espressione potrebbe riferirsi ai settori diversi da quelli contemplati dall'articolo 175(2), oppure diversi sia da quelli dell'articolo 175(1) che da quelli dell'articolo 175(2). Tale interpretazione appare tuttavia illogica ed è inoltre resa impossibile dal secondo comma dell'articolo 175(3), il quale dispone che le misure necessarie all'attuazione dei programmi generali di azione sono adottate dal Consiglio che delibera, a seconda dei casi, ai sensi dell'articolo 175(1) oppure 175(2). Si deve pertanto ritenere, con la dottrina maggioritaria, che l'espressione "in altri settori" sia da considerarsi ridondante, ossia "come mai scritta", e possa quindi essere ignorata (Krämer, -39-, 124; Jans, -34-, 49).

<sup>2</sup> La scelta della base giuridica

In base al principio di attribuzione sancito dall'articolo 5 del Trattato CE, come abbiamo già detto sopra, la Comunità Europea può esercitare i propri poteri nei limiti delle materie per le quali il Trattato prevede una esplicita competenza a suo

favore. Di conseguenza, ogni atto adottato dalle istituzioni comunitarie deve indicare chiaramente la disposizione del Trattato sulla quale esso è basato, ossia la propria base giuridica. La determinazione della corretta base giuridica per l'adozione di un atto comunitario non dipende dalla discrezionalità dell'istituzione o delle istituzioni precedenti, ma deve essere compiuta sulla base di elementi oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, per determinare la corretta base giuridica di un atto comunitario si deve infatti avere riguardo al suo oggetto ed al suo scopo (Tesauro, -65-, 125; Capria, -13-, 47; vedi ad esempio caso 68/86, *Regno Unito c. Consiglio*, in Raccolta, 1988, I-855).

Come abbiamo detto sopra, la procedura di codecisione stabilita dall'articolo 175 costituisce dopo le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam la procedura ordinaria per l'adozione degli atti in materia ambientale. In tal senso, il Trattato di Amsterdam ha innovato la precedente regolamentazione della materia, che prevedeva la procedura di cooperazione, ed ha per la prima volta previsto l'utilizzo della stessa procedura decisionale sia per l'adozione degli atti di politica ambientale previsti dall'articolo 175 (ex 130S), sia per l'adozione degli atti mirati al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, previsti dall'articolo 95 (ex 100A). Infatti, la diversa procedura decisionale prevista nelle precedenti versioni del Trattato CE da queste due disposizioni legislative aveva fatto sorgere varie controversie tra le istituzioni comunitarie circa la scelta della corretta base giuridica per atti che perseguivano sia obiettivi di tutela ambientale che obiettivi legati al ravvicinamento delle legislazioni nazionali per il buon funzionamento del mercato unico (Krämer, -39-, 107; Jans, -34-, 50).

In questa sede non ripercorremo tutte le tappe evolutive della cosiddetta questione della scelta della base giuridica che per anni, fino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ha impegnato la Corte di Giustizia in varie occasioni ed ha suscitato un vivace dibattito dottrinale. Vale solo la pena di ricordare che, con riferimento alla questione della scelta della base giuridica, la Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza ha espresso due principi fondamentali, che, malgrado tutto, rimangono ancora oggi di estremo interesse (Krämer, -39-, 107).

Il primo principio è quello secondo il quale in caso di contrasto tra due diverse basi giuridiche, entrambe le quali sono teoricamente utilizzabili in un determinato caso di specie, non è possibile la scelta della doppia base giuridica, ad esempio gli articoli 95 (ex 100A) e 175 (ex 130S), in quanto nelle due diverse procedure è diverso il ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie, ed in particolare dal Parlamento Europeo. Pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel caso in cui entrambe le basi giuridiche siano sullo stesso piano e non vi sia la prevalenza di una sull'altra *ratione materiae* avrebbe dovuto essere prescelta la base giuridica che assicura una maggiore partecipazione al Parlamento (vedi caso C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, in Raccolta CGCE 1991, I-2867) (Krämer, -39-, 107; Capria, -13-, 47). In dottrina, dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, qualcuno ha dubitato del perdurante valore di tale principio, dal momento che adesso la procedura decisionale prevista dagli articoli 95 e 175(1) è la medesima. Tuttavia, il principio appena ricordato può comunque avere ancora importanza, nel caso che si ponga il problema di una possibile sovrapposizione tra l'articolo 175 ed altre norme del Trattato, che prevedono procedure diverse come ad esempio l'articolo 37 (ex 43) in materia di agricoltura, l'articolo 80 (ex 84) in materia di trasporti, l'articolo 93 (ex 99) in materia di tasse ed altre imposte,

l'articolo 133 (ex 113) sulla politica commerciale comune (Krämer, -39-, 107; Jans, -34-, 54; Capria, -13-, 48).

Il secondo principio sancito dalla Corte di Giustizia in margine alla questione della scelta della base giuridica è quello secondo il quale nel caso in cui una stessa misura normativa abbia più obiettivi e miri pertanto sia al raggiungimento di un obiettivo di tutela ambientale che al buon funzionamento del mercato interno in caso di contrasto fra due possibili basi giuridiche deve essere applicata la dottrina del "centro di gravità". In altre parole, sulla base di tale dottrina bisogna guardare alle caratteristiche essenziali ed alle conseguenze del provvedimento da adottare e stabilire qual è nel caso di specie l'obiettivo primario. Se questo risulta essere la tutela dell'ambiente la corretta base giuridica dovrà essere l'articolo 175, se invece l'obiettivo primario è il buon funzionamento del mercato interno l'atto dovrà essere adottato sulla base dell'articolo 95 del Trattato CE (vedi caso C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in Raccolta CGCE 1993, I-939; caso C-187/93, *Parlamento Europeo c. Consiglio*, in Raccolta CGCE 1994, I-2857). Lo stesso principio vale naturalmente in caso di contrasto tra qualsiasi altra norma del Trattato e pertanto risulta di estrema importanza come principio generale dell'ordinamento comunitario (Krämer, -39-, 107; Jans, -34-, 52; Capria, -13-, 48).

### 3] L'attuazione del diritto ambientale comunitario

L'obbligo posto a carico degli Stati Membri di dare piena e completa esecuzione ed attuazione agli obblighi di diritto comunitario derivanti dal Trattato CE o dagli atti di legislazione secondaria adottati dalle istituzioni comunitarie è sancito in termini generali dall'articolo 10 del Trattato, il quale prevede appunto quello che è comunemente definito come il "principio della leale cooperazione" tra gli Stati Membri e la Comunità Europea (Tesauro, -65-, 106).

Con specifico riferimento all'attuazione della politica ambientale comunitaria, esiste però anche una specifica disposizione del Trattato dedicata all'esecuzione della politica ambientale. Si tratta dell'articolo 175(4), il quale stabilisce che l'onere dell'esecuzione e del finanziamento della politica comunitaria in materia ambientale spetta agli Stati Membri. Sempre in tema di finanziamento della politica ambientale comunitaria, l'articolo 175(5) determina poi che, nel caso in cui i costi da sostenere per l'esecuzione di una certa misura normativa di natura ambientale risultino eccessivi e sproporzionati per uno Stato Membro, la Commissione può prevedere nell'atto con cui tale misura viene adottata deroghe temporanee o forme di sostegno finanziario a favore dello Stato Membro in difficoltà.

L'esecuzione della politica ambientale da parte degli Stati Membri avviene, o meglio dovrebbe avvenire, attraverso la puntuale e completa attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione comunitaria in materia ambientale. L'atto comunitario più utilizzato per l'adozione della normativa ambientale da parte delle istituzioni comunitarie è la direttiva. Come noto, ai sensi dell'articolo 249 (ex 189) del Trattato CE, "*La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*". Si tratta pertanto di un atto normativo che lascia un certo margine di manovra agli Stati Membri per la sua incorporazione nei loro ordinamenti nazionali. Le istituzioni degli Stati Membri devono tuttavia adempiere ad almeno tre obblighi: (1) devono dare attuazione alle disposizioni contenute in una direttiva mediante incorporazione nel proprio ordinamento nazionale; (2) devono assicurarsi che la legislazione di attuazione della normativa comunitaria in questione sia valida su tutto il territorio nazionale,

dal momento che anche se l'ordinamento interno prevede che la competenza per l'attuazione della normativa comunitaria sia demandata agli enti locali (come ad esempio Regioni, Länder, Comunità Autonome) la responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi comunitari rimane comunque in capo agli organi dello dell'amministrazione centrale dello Stato, anche se questi non sono direttamente responsabili dell'eventuale inadempimento; (3) devono verificare che le norme trasposte dal diritto comunitario nel diritto interno ricevano piena e completa applicazione nella pratica amministrativa sia a livello centrale che a livello decentrato (Krämer, -39-, 197).

Nell'ordinamento comunitario la competenza a accertare il corretto adempimento degli obblighi posti a carico degli Stati Membri dal diritto comunitario spetta alla Commissione, la quale ai sensi dell'articolo 211 (ex 155) del Trattato ha il compito di vigilare *“sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso”*. In pratica, sulla base di tale disposizione, la Commissione svolge il vero e proprio compito di “guardiano della legislazione comunitaria”. Ai sensi dell'articolo 226 (ex 169) del Trattato, infatti, quando la Commissione reputa che uno Stato Membro non abbia adempiuto uno degli obblighi a lui imposti dall'ordinamento comunitario, può iniziare nei suoi confronti la cosiddetta “procedura di infrazione”. Ai sensi di tale procedura, la Commissione dapprima avverte lo Stato mediante l'invio di una “lettera di intimazione o di messa in mora” e successivamente se lo Stato non fornisce adeguate giustificazioni per il suo comportamento emette un “parere motivato” nel quale vengono indicati chiaramente gli obblighi dello Stato che risultano non adempiuti e viene concesso allo Stato stesso un termine per adempiere. Trascorso inutilmente tale termine, la Commissione può adire la Corte di Giustizia per chiedere una pronuncia condanna nei confronti dello Stato inadempiente (Tesauro, -65-, 234).

Lo Stato Membro riconosciuto inadempiente con sentenza della Corte di Giustizia è tenuto ad prendere i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza della Corte. Se non lo fa, tuttavia, l'articolo 228 (ex 171), così come modificato dal Trattato di Maastricht, prevede la possibilità di una nuova sentenza di condanna pronunciata dalla Corte di Giustizia che condanni contestualmente lo Stato inadempiente al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità pecuniaria, al fine di indurlo ad adempiere nel più breve tempo possibile ad i propri obblighi. Tale procedura di “doppia condanna” con contestuale sanzione pecuniaria è stata fino ad oggi utilizzata soltanto una volta dalla Corte di Giustizia, proprio nel settore ambientale, contro la Grecia (caso 387/97, *Commissione c. Grecia*, in Raccolta CGCE, 2000, I-5047, con commento di Montini, -48-, 243).

#### 4 Diritto ambientale comunitario ed attuazione nell'ordinamento italiano

L'Italia che pure, per molti versi, e soprattutto nell'ambito della legislazione ambientale, deriva quasi totalmente la propria legislazione nazionale da quella comunitaria, come noto fino alla fine degli anni ottanta aveva palesato una notevole difficoltà nel tempestivo recepimento degli atti normativi adottati dalle istituzioni comunitarie e per questo motivo è stata moltissime volte condannata dalla Corte di Giustizia. Per porre rimedio a tale cronico ritardo nell'attuazione della normativa comunitaria venne adottata sul finire degli anni ottanta la cosiddetta “legge La Pergola” (Legge 9 marzo 1989 n.86), la quale prevede un meccanismo di recepimento sistematico e piuttosto snello per la legislazione comunitaria.

Sulla base della “legge La Pergola”, infatti, il Governo è tenuto a presentare al Parlamento entro il 1 marzo di ogni anno una proposta di legge, detta “Legge Comunitaria”, nella quale è contenuto un elenco di direttive comunitarie cui deve essere data esecuzione nel nostro ordinamento e sono previsti i relativi modi di attuazione, che possono andare dall’attuazione diretta con la stessa legge comunitaria, all’autorizzazione a disciplinare con atto amministrativo una materia precedentemente disciplinata da legge, al rinvio all’emanazione di un atto amministrativo per disciplinare una materia non coperta da legge e non soggetta a riserva di legge, oppure alla delega al Governo per l’emanazione di un legge delegata. La “Legge Comunitaria” rappresenta oggi lo strumento di riferimento per il recepimento di tutte le direttive comunitarie nel nostro Paese, anche se il Parlamento ha comunque il potere in determinate circostanze di prevedere il recepimento di una direttiva comunitaria mediante uno specifico atto legislativo distinto dalla legge comunitaria. E’ opportuno tuttavia notare che le disposizioni della “legge La Pergola” hanno forza formale di legge e possono quindi essere modificate anche nelle loro disposizioni fondamentali ed organizzative da leggi successive, ed in particolare da “Leggi Comunitarie” successive (Gaja, -29-, 132). Una questione di primaria importanza in relazione al tema dell’attuazione degli atti normativi comunitari nell’ordinamento italiano è quella dei poteri delle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario, o forse meglio della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in tale ambito (Gja, 1999, 130; Tesauro, -65-, 135). A tale proposito, pur nella vigenza di una Costituzione imperniata su un certo tradizionale centralismo per quanto riguarda l’attuazione degli obblighi internazionali, e quindi anche di quelli di natura comunitaria, già con il DPR 24 luglio 1977 n. 616 era stata prevista dal legislatore italiano una parziale e limitata competenza delle Regioni ad attuare i regolamenti comunitari ed entro certi limiti anche le direttive. La legittimità costituzionale di tale limitata facoltà delle Regioni di poter dare attuazione diretta al diritto comunitario era stata quindi riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale (vedi sentenza 26 luglio 1979 n. 86; sentenza 30 settembre 1987 n. 304). Sulla materia era infine intervenuta la già citata “legge La Pergola”, la quale aveva stabilito che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, mentre (a seguito di una modifica avvenuta con la legge 24 aprile 1998, n. 128) aveva determinato che tutte le Regioni, anche a statuto ordinario, e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza concorrente possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nel rispetto delle disposizioni di principio fissate dalla legge dello Stato.

Tale impostazione in senso sempre più federalistico è stata confermata anche nella legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, che ha modificato il Titolo V della Costituzione, la quale ha previsto all’articolo 117(3), così come modificato, che *“Le Regioni provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*.

Tuttavia, mentre in termini generali può dirsi che il ruolo riconosciuto nell’ordinamento italiano alle Regioni per l’attuazione della normativa comunitaria si è sempre più ampliato nel corso degli ultimi anni e si è decisamente rafforzato con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione nel 2001, nel settore del diritto ambientale la situazione è invece totalmente diversa e per così dire opposta. Infatti, anche se fino all’adozione della già citata legge di

riforma costituzionale il settore ambientale rientrava nelle materie di competenza concorrente ed aveva perciò seguito anch'esso la tendenza ad essere sempre di più oggetto di disciplina a livello regionale piuttosto che statale, con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 la situazione è completamente cambiata. Adesso l'articolo 117 della Costituzione, così come modificato, prevede infatti la competenza esclusiva dello Stato tra l'altro nel settore della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". La competenza esclusiva in questo settore è da intendersi sia come competenza legislativa che regolamentare, salva la facoltà dello Stato di concedere in taluni casi apposita delega alle Regioni. Tale disposizione sembrerebbe quindi escludere in modo inequivocabile ogni competenza regionale nel settore ambientale. Tuttavia, nella pratica ciò non è completamente vero dal momento che rimangono nell'ambito della competenza concorrente altri settori che hanno un indubbio collegamento con la materia ambientale in senso lato: si tratta in particolare di settori come "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la tutela della salute il governo del territorio, la protezione civile, la produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (Grassi, 2002, 11).

Alla luce delle modifiche apportate a questa materia dalla legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione la questione della ripartizione delle competenze con particolare riferimento alla materia ambientale risulta pertanto quanto mai complessa e prima di fare delle valutazioni sul nuovo sistema di ripartizione delle competenze bisognerà attendere qualche tempo per vedere quali saranno le conseguenze pratiche delle modifiche normative apportate.

Il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno in materia ambientale.

#### **Articolo 176 (ex articolo 130 T)**

*I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 175 non impediscono ai singoli*

*Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore.*

*Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente trattato. Essi sono notificati alla Commissione.*

#### **Articolo 28 (ex articolo 30)**

*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi*

*misura di effetto equivalente.*

#### **Articolo 30 (ex articolo 36)**

*Le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di*

*preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni*

*non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al*

*commercio tra gli Stati membri.*

#### **Articolo 95 (ex articolo 100 A)**

1. In deroga all'articolo 94 e salvo che il presente trattato non disponga diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 14. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

2. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.

3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo.

4. Allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario

introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione

dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato

membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni

previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscono o no

uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli

Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di

cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente

paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi.

7. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura.

8. Quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore

che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al

Consiglio.

9. *In deroga alla procedura di cui agli articoli 226 e 227, la Commissione o qualsiasi Stato*

*membro può adire direttamente la Corte di giustizia ove ritenga che un altro Stato membro*

*faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo.*

10. *Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola*

*di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 30, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo.*

## 1 I principi che disciplinano il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno

Il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno degli Stati Membri è una delle questioni che hanno dato luogo a varie controversie tra la Corte di Giustizia e le Corti Costituzionali degli Stati Membri, in particolare quella italiana e quella tedesca, ed a vasti dibattiti a livello dottrinale. Non è questa la sede per ripercorrere tutte le tappe di tale questione (Gaja, -29-, 117; Tesauero, -65-, 135). Ci limiteremo qui soltanto a ricordare i più importanti principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sui quali si articola il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno.

La Corte di Giustizia affermò fin dal 1973 nella sentenza *Vand Gend en Loos* (caso 26/62, *Van Gend en Loos*, Raccolta CGCE, 1963, 1), che il Trattato CE non si è limitato alla creazione di obblighi reciproci degli Stati Membri, ma che invece ha inteso instaurare “*un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani*”. Tale concetto venne poi ripreso e meglio specificato nella sentenza *Costa* (caso 6/64, *Costa c. Enel*, in Raccolta CGCE, 1964, 1127), nella quale la Corte di Giustizia configurò l’ordinamento comunitario come “*integrato nell’ordinamento giuridico degli Stati Membri*”, con la conseguente “*impossibilità per gli Stati Membri di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all’ordine comune*”. In altre parole, in tale circostanza la Corte di Giustizia affermò che una volta effettuato con il Trattato CE un trasferimento di poteri alla Comunità, gli Stati Membri nelle materie trasferite non possono più esercitare i loro poteri originari in modo contrastante con il rispetto le norme che promanano dall’ordinamento comunitario.

Con il caso *Costa* si affacciò nella giurisprudenza della Corte di Giustizia il concetto della “preminenza” o “supremazia” dell’ordinamento comunitario sull’ordinamento interno, che venne poi ripreso e meglio precisato nella sentenza resa nel caso *Simmenthal* (caso 106/77, *Simmenthal*, in Raccolta CGCE, 1978, 629), nella quale la Corte, chiamata a giudicare sui rapporti tra un regolamento comunitario ed una legge nazionale italiana successiva con esso parzialmente in contrasto, statuì che “*in forza del principio della preminenza del comunitario le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l’effetto nei loro rapporti col diritto interno degli Stati Membri, non solo di rendere ‘ipso jure’ inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto tali disposizioni fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell’ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati Membri – di impedire la valida formazione di nuovi*

*atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie”.*

In altre parole, secondo la Corte di Giustizia il regolamento, in quanto direttamente applicabile nell'ordinamento degli Stati Membri, ai sensi dell'articolo 249 (ex 189) del Trattato CE, prevale sulle norme interne nazionali, anche se successive. La conseguenza pratica della preminenza delle norme comunitarie sulle norme interne è che la norma interna contrastante con una norma comunitaria deve essere disapplicata. Non solo, ma secondo la Corte di Giustizia, tale potere di disapplicazione non deve essere lasciato nelle mani del solo giudice costituzionale, come invece sosteneva la nostra Corte Costituzionale, ma deve invece essere esercitato da qualsiasi giudice nazionale adito nell'ambito della propria competenza (vedi caso *Simmenthal*).

Naturalmente, l'obbligo di fare prevalere la norma comunitaria rispetto a quella interna contrastante non vale solo per le norme dei regolamenti, ma si estende a tutte le norme comunitarie dotate di “effetto diretto” (Gaja, -29-, 119). I requisiti per l'effetto diretto, enunciati per la prima volta dalla Corte di Giustizia nel caso *Van Gend en Loos* e poi riaffermati e meglio precisati in numerose altre pronunce successive sono sostanzialmente i seguenti: la norma deve essere chiara, precisa e non condizionata, ossia suscettibile di applicazione immediata senza che sia necessario per la sua applicazione alcun atto delle autorità nazionali. Possono essere dotate di effetto diretto, oltre alle norme dei regolamenti, anche le norme del Trattato e le norme delle direttive e delle decisioni.

Allorché una norma comunitaria non sia direttamente applicabile, né sia dotata di effetto diretto, in caso di contrasto la prevalenza di essa su una norma interna può essere assicurata solo per via interpretativa, ossia interpretando la norma interna in modo da renderla conforme alla norma comunitaria. Tale obbligo di “interpretazione conforme” della normativa interna rispetto alla normativa comunitaria deriverebbe secondo la Corte di Giustizia dall'obbligo di “leale cooperazione” tra le autorità nazionali e quelle comunitarie sancito dall'articolo 10 (ex 5) del Trattato e varrebbe per tutte le autorità nazionali degli Stati Membri, ivi comprese nell'ambito delle loro competenze le autorità giurisdizionali (Caso C-106/89, *Marleasing*, in Raccolta CGCE, 1990, I-4135).

## 2 La ripartizione delle competenze in materia ambientale ed i poteri residui degli Stati Membri

Una volta analizzati in termini generali i principi che disciplinano il rapporto tra le norme comunitarie e le norme interne dei singoli Stati Membri è giunto adesso il momento di analizzare come si estrinseca tale rapporto in termini concreti nell'ambito del diritto ambientale. A tale proposito, come abbiamo visto sopra, la competenza comunitaria in materia ambientale sancita dall'articolo 175 del Trattato è una competenza concorrente con quella degli Stati Membri, e la possibilità per questi ultimi di adottare normative nazionali in materia ambientale, dopo che la Comunità ha legiferato ai sensi dell'articolo 175, è disciplinata da una apposita norma del Trattato, l'articolo 176. Vedremo poi come simili questioni, che possono avere una certa rilevanza per la materia ambientale, si pongano anche ai sensi dell'articolo 95 del Trattato, dedicato alle norme sul ravvicinamento delle disposizioni nazionali degli Stati Membri adottate per garantire il buon funzionamento del mercato interno. Infine, analizzeremo le norme degli articoli 28-30 del Trattato che disciplinano la facoltà per gli Stati Membri di adottare per le questioni ambientali non ancora disciplinate a livello comunitario normative nazionali dirette alla protezione dell'ambiente che, a determinate condizioni, possono porsi in contrasto con il principio fondamentale della libera circolazione delle merci.

Quando la Comunità ha adottato una normativa nel settore ambientale ai sensi dell'articolo 175, trattandosi di un materia caratterizzata da una competenza concorrente della Comunità e degli Stati Membri, il potere di questi ultimi di adottare normative nazionali nello stesso ambito non è escluso, ma è disciplinato dall'articolo 176 (ex 130T) del Trattato. Tale disposizione, introdotta dall'Atto Unico Europeo, insieme agli articoli 174 (ex 130R) e 175 (ex 130S), è solo minimamente modificata dal Trattato di Maastricht che ha introdotto l'obbligo di notifica preventiva alla Commissione per le misure nazionali adottate dagli Stati Membri in materie già disciplinate dalla Comunità ai sensi dell'articolo 175, costituisce di fatto una "clausola generale di salvaguardia" per quei Paesi Membri che non soddisfatti del livello di tutela raggiunto dalla normativa comunitaria in un certo settore *desiderano "mantenere o prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore"*.

E' stato giustamente notato in dottrina che la formulazione dell'articolo 176 fa pensare che la facoltà degli Stati Membri di adottare misure nazionali più restrittive debba essere limitata a *"misure protettive più severe [che] devono muoversi nella stessa direzione della norma comunitaria ed avvicinarsi ancor più di questa agli obiettivi di cui all'articolo 174(1)"* (Krämer, -39-, 151). In altre parole non deve trattarsi di misure "diverse" da quelle comunitarie in questione, altrimenti esse non potrebbero rientrare nella deroga prevista dall'articolo 176, ma la loro ammissibilità dovrebbe invece essere valutata alla luce di altre disposizioni del Trattato, come ad esempio quelle degli articoli 28-30 se queste misure si occupano di materie non regolate dalla legislazione ambientale comunitaria (Krämer, -39-, 151; Jans, -34-, 116).

Circa le condizioni di legittimità di tali misure nazionali adottate in deroga alle disposizioni comunitarie in materia ambientale, l'articolo 176 si limita a richiedere che tali provvedimenti nazionali di protezione ambientale siano *"compatibili con il presente Trattato"*. Si deve ritenere che in questo contesto il riferimento al "Trattato" debba essere interpretato in maniera estensiva, con riferimento a tutto il diritto comunitario. In primo luogo pertanto le misure adottate dovranno essere compatibili con le norme del Trattato di carattere generale che contengono le disposizioni fondamentali del diritto comunitario, come ad esempio quelle che regolano la libera circolazione delle merci o quelle che disciplinano la concorrenza tra le imprese. In secondo luogo, le norme nazionali non dovranno contrastare né con le norme del Trattato finalizzate alla tutela dell'ambiente, né con tutta la legislazione ambientale secondaria (Krämer, -39-, 52; Jans, -34-, 117). Un'altra importante questione emersa in dottrina in margine alla sfera di applicazione dell'articolo 176 è la seguente: la possibilità per gli Stati Membri di adottare misure nazionali più restrittive rispetto a quelle comunitarie deve essere riconosciuta anche nei casi in cui le misure comunitarie hanno raggiunto un livello di "armonizzazione totale" oppure deve essere limitata ai casi di "armonizzazione parziale" della legislazione comunitaria in materia ambientale? La disputa dottrinale, che presenta interessanti argomenti a favore di entrambe le tesi, è ancora aperta (Jans, -34-, 118), anche se recentemente la Corte di Giustizia sembra quasi avere risolto la questione affermando che *"le regole comunitarie non cercano di effettuare una completa armonizzazione nel settore ambientale"* (caso C-318/98, *Fornasar*, in Raccolta 2000, I-4785, § 46).

Come detto sopra, le misure nazionali adottate ai sensi dell'articolo 176 devono essere notificate alla Commissione. Il Trattato non prevede alcun termine, né alcuna modalità per tale notifica. Neppure è previsto un periodo di *"standstill"*, ai sensi del quale dopo la notifica l'applicazione della misura nazionale deve essere sospesa in attesa della decisione della Commissione, come avviene invece ad esempio per le misure nazionali adottate ai sensi dell'articolo 95 che esamineremo qui di seguito. Infine, se la Commissione trova che una misura nazionale più restrittiva adottata da uno Stato Membro ai sensi dell'articolo 176 non risulta "compatibile con il Trattato" non è prevista alcuna procedura speciale per l'annullamento di tale misura, ma dovrà esperirsi la normale procedura di infrazione prevista dall'articolo 226 (ex 169) per il mancato rispetto da parte di uno Stato Membro dei propri obblighi discendenti dal diritto comunitario (Krämer, -39-, 156; Jans, -34-, 120).

L'articolo 95 (ex 100A) del Trattato, più volte citato, disciplina invece l'adozione da parte delle istituzioni comunitarie di misure di armonizzazione destinate al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Tale articolo prevede espressamente e disciplina in modo dettagliato la facoltà per gli Stati Membri di mantenere o introdurre disposizioni nazionali finalizzate alla protezione dell'ambiente in deroga rispetto alle misure comunitarie di armonizzazione (Krämer, -39-, 157; Jans, -34-, 121; Sevenster, -60-, 291).

Si noti che l'articolo 95 è stato modificato in senso chiarificatorio dal Trattato di Amsterdam, ponendo fine ad una vivace disputa dottrinale che si era protratta per molti anni fin dalla prima adozione di tale norma con l'Atto Unico Europeo. Infatti, inizialmente tale disposizione prevedeva la possibilità per gli Stati Membri di "applicare" disposizioni nazionali derogatorie rispetto alle misure comunitarie di armonizzazione adottate ai sensi dell'articolo 100A (ora 95), ma non chiariva in alcun modo se tale espressione intendesse riferirsi al solo mantenimento di misure nazionali già esistenti oppure potesse coprire anche l'introduzione di misure nuove dopo l'adozione delle misure comunitarie di armonizzazione (Krämer, -39-, 158; Montini, -49-, 387).

L'articolo 95 nella sua nuova formulazione post-Amsterdam distingue invece chiaramente tra il mantenimento delle misure nazionali preesistenti all'adozione di una misura comunitaria di armonizzazione e l'introduzione di misure nuove dopo l'intervento comunitario di armonizzazione. La prima situazione è disciplinata dall'articolo 95(4), il quale dispone che può avvalersi di tale facoltà di deroga uno Stato Membro che *"dopo l'adozione di una misura di armonizzazione [...] ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro"*.

Lo Stato Membro che intende mantenere le proprie misure nazionali in deroga rispetto alla normativa di armonizzazione comunitaria deve notificare tali disposizioni alla Commissione *"precisando i motivi del mantenimento delle stesse"*. Come si vede, anche in questo caso, come già in relazione alla notifica compiuta ai sensi dell'articolo 176 del Trattato, non sono previsti dei tempi precisi per l'effettuazione della notifica, che lo Stato può effettuare quando vuole, sia prima che dopo l'entrata in vigore della normativa comunitaria di armonizzazione. Tuttavia, la scelta dello Stato è in realtà fortemente influenzata dal fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, uno Stato che ha notificato alla Commissione una misura nazionale ai sensi dell'articolo 95 è tenuto ad osservare un periodo di *"standstill"*, nel corso del quale l'applicazione delle misure in questione deve essere sospesa, in attesa della decisione della Commissione circa la compatibilità di essa con il diritto comunitario (vedi caso C-41/93, PCP, in Raccolta 1994, I-1829; caso C-319/97, *Kortas*, in Raccolta 1999, I-3143). Per converso, l'articolo 95(6) dispone che la Commissione, una volta ricevuta la notifica di una misura da parte di uno Stato Membro, ha l'obbligo di concludere la sua istruttoria, approvando o respingendo la misura nazionale in questione, entro il termine perentorio di 6 mesi (prorogabile di altri 6 mesi solo in casi eccezionali). Se la Commissione allo scadere di tale termine istruttorio non ha ancora preso la sua decisione sulla misura nazionale in questione, la misura si considera approvata, secondo quanto prevede lo stesso articolo 95(6) (Krämer, -39-, 163).

Le condizioni generali previste dall'articolo 95(6) del Trattato per l'approvazione da parte della Commissione della misura nazionale derogatoria sono tre. Le prime due sono riprese dall'articolo 30 del Trattato e dispongono che la misura nazionale in questione non deve costituire *"uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati Membri"*. La terza è una condizione specifica dell'articolo in questione, introdotta dal Trattato di Amsterdam e prescrive che la misura nazionale *"non deve rappresentare un ostacolo al funzionamento del mercato interno"*. Come notato in dottrina, il significato di tale condizione, per come è formulata, non è molto chiaro, se si considera che qualsiasi misura nazionale più restrittiva rispetto ad una misura comunitaria di armonizzazione costituisce di per sé un ostacolo al funzionamento del mercato interno, visto che ostacola in qualche modo la libera circolazione delle merci. Probabilmente, tale condizione va interpretata nel senso che la misura nazionale in questione

non deve costituire uno sproporzionato ed irragionevole ostacolo al funzionamento del mercato interno (Krämer, -39-, 163; Jans, -34-, 127; Sevenster, -60-, 306). Tale interpretazione è da condividere. Essa ha infatti il merito di ricondurre l'analisi della compatibilità di una misura nazionale ai sensi dell'articolo 95 nell'ambito della tradizionale analisi della "necessità e proporzionalità" di tale misura normalmente condotta dalla Corte di Giustizia ai sensi dell'articolo 30 del Trattato (Montini, -49-, 398).

Si noti infine che, anche se l'articolo 95(4) non dice nulla circa il rapporto tra le misure di armonizzazione adottate dalla Commissione e le misure derogatorie dello Stato Membro in questione, vi è chi in dottrina ha sostenuto che, così come per l'articolo 176 visto sopra, anche in questo caso la misura derogatoria nazionale che lo Stato Membro intende mantenere non dovrebbe essere diversa, ossia riguardare una diversa materia, rispetto a quella nazionale, ma dovrebbe invece essere semplicemente più protettiva (Krämer, -39-, 160). Tale teoria argomenta dalla lettura dell'articolo 95(7), il quale dispone che se la Commissione approva la misura nazionale in questione, ritenendola compatibile con le disposizioni del Trattato, essa deve immediatamente esaminare l'opportunità di proporre un adeguamento della legislazione comunitaria allo standard più restrittivo proposto da tale misura nazionale. La suddetta teoria risulta senza dubbio interessante, ma potrebbe non essere sempre pertinente, dal momento che vi possono essere delle misure comunitarie di armonizzazione adottate ai sensi dell'articolo 95 nelle quali l'aspetto di protezione dell'ambiente è solo latente per divenire invece un elemento centrale della misura derogatoria adottata da uno Stato Membro.

Come abbiamo detto sopra, l'introduzione di misure nazionali nuove dopo l'adozione di una misura comunitaria di armonizzazione è disciplinata dall'articolo 95(5) del Trattato, il quale circoscrive tale possibilità di deroga all'ipotesi in cui uno Stato Membro "*dopo l'adozione di una misura di armonizzazione [...] ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato Membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione*". La prima differenza rispetto al paragrafo precedente dedicato al mantenimento delle misure nazionali derogatorie già esistenti è che in questo secondo caso i motivi che possono stare alla base dell'adozione delle misure nazionali sono soltanto quelli legati alla protezione dell'ambiente e dell'ambiente di lavoro, mentre restano esclusi tutti gli altri motivi di cui all'articolo 30 del Trattato, come ad esempio quelli relativi alla "*tutela della salute e della vita delle persone o degli animali*" e alla "*preservazione dei vegetali*". Non è chiara la ragione di questa limitazione dei motivi che possono giustificare l'adozione di una misura nazionale più restrittiva in deroga ad una misura comunitaria di armonizzazione, anche perché in questo caso da una parte si è deciso di lasciare fuori tutte le circostanze di deroga previste dall'articolo 30, dall'altra si è mantenuto l'esplicito riferimento all'ampio motivo della "tutela dell'ambiente" che, come noto, non è stato mai aggiunto ai motivi di cui all'articolo 30 con tutta probabilità proprio in ragione del suo ampio ed indeterminato scopo di applicazione.

Al di là di tale limitazione dei motivi di deroga, l'articolo 95(5) introduce tre specifiche condizioni che devono essere soddisfatte da parte di uno Stato Membro per l'introduzione di misure nazionali che derogano rispetto ad una misura comunitaria di armonizzazione. Tali condizioni appaiono per la verità piuttosto severe e difficili da soddisfare. La prima condizione prevede che la nuova disposizione nazionale da introdurre deve basarsi su "*nuove prove scientifiche*". Non pare semplice soddisfare tale condizione dal momento che generalmente quando si ha riguardo a misure nazionali finalizzate alla tutela dell'ambiente che intendono introdurre standard più severi rispetto a quelli prescelti dalla legislazione comunitaria ci si muove spesso su un terreno caratterizzato da una estrema incertezza scientifica e spesso l'esigenza nazionale di introdurre standard più severi è legata alla diversa sensibilità ambientale presente in un determinato Paese o alla pressione dell'opinione pubblica in tale Paese, piuttosto che alla presenza di nuove prove scientifiche. Non è chiaro inoltre se nel caso di specie la valutazione delle eventuali nuove prove scientifiche possa essere condotta sulla base del principio precauzionale, in modo da favorire un approccio anticipatorio che prescinde

dalla piena certezza scientifica rispetto al rischio ambientale che si intende contrastare, anche se quest'ultima sembra l'opinione della Commissione Europea (vedi Sevenster, -60-, 304; Montini, -49-, 397).

La seconda condizione prevista dall'articolo 95(5) per l'introduzione di nuove misure nazionali richiede che lo Stato Membro che intende introdurre tali misure dimostri la presenza di un problema specifico relativo a tale Stato. In dottrina si discute se tale criterio debba essere interpretato nel senso che lo Stato in questione deve dimostrare l'esistenza di un problema ambientale praticamente "esclusivo" (Krämer, -39-, 165) oppure invece che esso debba semplicemente dimostrare l'esistenza di una situazione particolare che necessita di un intervento normativo maggiormente protettivo rispetto al livello di tutela prescelto dalla legislazione comunitaria di armonizzazione (Jans, -34-, 125; Sevenster, -60-, 302). Tale seconda interpretazione appare forse più convincente, in quanto la prima finirebbe per restringere troppo la possibilità per gli Stati di avvalersi della facoltà di deroga prevista dall'articolo 95(5).

Infine, la terza condizione prevista dall'articolo 95(5) costituisce una ulteriore specificazione della seconda e richiede che il problema specifico che lo Stato deve dimostrare di possedere ai sensi della seconda condizione sia insorto dopo l'adozione di una misura di armonizzazione, ossia sia veramente nuovo. Si deve ritenere che anche questa condizione non debba essere interpretata in modo troppo restrittivo, nel senso che essa può essere giustificata anche con riferimento all'adozione di misure nazionali che intendono affrontare un problema ambientale che, anche se esistente prima dell'adozione della misura comunitaria di armonizzazione, è divenuto semplicemente più grave dopo l'adozione di tale misura, così da far sorgere l'esigenza di un intervento nazionale da parte di un determinato Stato Membro (Krämer, -39-, 165; Sevenster, -60-, 303).

Come è stato giustamente notato in dottrina, *"la necessaria contemporanea presenza di queste tre condizioni farà sì che l'introduzione di una nuova misura sarà cosa molto rara"* (Krämer, -39-, 165). Si può forse ritenere che la chiarificazione della disposizione dell'articolo 95(5) che ha esplicitamente permesso l'introduzione da parte degli Stati Membri anche di misure nuove anche dopo che la Comunità ha adottato una misura di armonizzazione, sia stata per gli Stati una falsa vittoria, dal momento che le condizioni per avvalersi di tale deroga appaiono così restrittive che in pratica sembrano restringere più ampliare i poteri normativi residui degli Stati Membri.

Si noti inoltre che, oltre che alle tre specifiche condizioni previste dall'articolo 95(5), l'approvazione da parte della Commissione di una misura nazionale nuova introdotta in deroga ad una misura comunitaria di armonizzate deve anche soddisfare le tre condizioni generali previste dall'articolo 95(6) del Trattato che abbiamo esaminato sopra, le quali consistono nella prova che la misura nazionale non costituisca uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati Membri e che non rappresenti un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

Al di fuori delle clausole di deroga previste dagli articoli 176 e 95 che abbiamo appena esaminato non esistono nel testo del Trattato CE altre simili disposizioni che autorizzano in termini generali gli Stati Membri ad adottare misure derogatorie nei settori già disciplinati dalla normativa comunitaria. Ciò non esclude tuttavia che non possano esistere specifiche disposizioni nella legislazione comunitaria secondaria le quali prevedano espressamente la possibilità per gli Stati Membri di adottare in determinate circostanze e con specifiche modalità disposizioni derogatorie rispetto alla disciplina comunitaria di una determinata materia.

Diversamente, nei settori nei quali la Comunità non ha ancora esercitato il suo potere normativo, gli Stati Membri rimangono liberi in linea di principio di adottare delle normative a livello nazionale per disciplinare la materia, purché tali normative si pongano nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato CE, ed in particolare degli articoli 28-30 (ex 30-36) del Trattato (Krämer, -39-, 169; Jans, -34-, 232; Montini, -49-, 348).

L'articolo 28 del Trattato vieta l'adozione da parte degli Stati Membri di misure nazionali che costituiscono restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente. Mentre il concetto di misure

quantitative è chiaro, nel senso che si riferisce a normative che pongono limiti quantitativi e numerici all'importazione di merci dagli altri Paesi della Comunità, il concetto di "misure di effetto equivalente" è più oscuro. Per chiarirlo è stata necessaria l'opera interpretativa della Corte di Giustizia, la quale in una celebre sentenza ha affermato che "[Le misure di effetto equivalente comprendono] tutte le regole commerciali emanate dagli Stati membri che sono capaci di limitare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario" (caso 8/74, *Dassonville*, in Raccolta CGCE, 1974, 837). Non è questa la sede adatta per ripercorrere tutte le fasi in cui si articola l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia su questo tema, per la quale rinviamo alla copiosa letteratura esistente (vedi Krämer, -39-, 171; Montini, -49-, 360, e dottrina ivi citata). In questa sede ci occuperemo invece di descrivere brevemente quali siano le eccezioni previste dal Trattato al divieto generale contenuto nell'articolo 28, con particolare riferimento alle eccezioni che possono giustificare l'adozione di misure nazionali restrittive del commercio che hanno come scopo la protezione dell'ambiente.

A tale proposito, in primo luogo il Trattato CE contiene all'articolo 30 una disposizione pensata dai redattori del Trattato per consentire agli Stati Membri nel caso in cui particolari esigenze di fondamentale importanza fossero in gioco di poter adottare a determinate condizioni misure nazionali restrittive del commercio intracomunitario. Ai sensi dell'articolo 30, possono giustificare una deroga all'esigenza primaria dell'ordinamento comunitario rappresentata del principio della libera circolazione delle merci i "motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale o commerciale". L'invocazione di uno di tali motivi da parte di uno Stato Membro è tuttavia sottoposta ad una duplice condizione, ossia che le misure nazionali in questione non costituiscano "[né] un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati Membri".

Come si vede l'elenco dei motivi di cui all'articolo 30 contiene un riferimento esplicito alla "tutela della salute e della vita delle persone e degli animali" ed alla "preservazione dei vegetali". Tuttavia, non tutte le misure finalizzate alla tutela dell'ambiente possono rientrare all'interno di tale concetto e la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha costantemente escluso che i motivi di cui sopra potessero essere interpretati estensivamente. Per ovviare a tale inconveniente, la stessa Corte di Giustizia ha elaborato quindi la dottrina delle "esigenze imperative", anche detta dottrina *Cassis de Dijon*, dal nome del celebre caso nel quale tale dottrina venne per la prima volta affermata. La Corte in tale circostanza enunciò tale dottrina nei seguenti termini: "in mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria che derivano da disparità fra le normative nazionali devono essere accettati nella misura in cui tali disposizioni possono essere riconosciute come necessarie per soddisfare esigenze imperative relative in particolare alla effettività della supervisione fiscale, alla protezione della salute, alla giustizia delle transazioni commerciali ed alla difesa dei consumatori" (caso 120/78, *Cassis de Dijon*, in Raccolta CGCE, 1979, 649).

In pratica, in base alla dottrina *Cassis de Dijon* tutte le misure indistintamente applicabili, ossia le misure non discriminatorie, adottate dagli Stati Membri non si pongono in violazione del divieto generale di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente di cui all'articolo 28 del Trattato se soddisfano una delle "esigenze imperative" meritevoli di tutela individuate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. La Corte, che inizialmente identificò tali esigenze nei quattro motivi visti sopra, vale a dire "supervisione fiscale, protezione della salute, giustizia delle transazioni commerciali e difesa dei consumatori", allargò subito dopo la categoria delle esigenze imperative anche all'esigenza della "protezione dell'ambiente", affermando altresì in termini generali che la categoria delle esigenze imperative doveva considerarsi una categoria aperta suscettibile di essere ampliata in qualsiasi momento dalla stessa giurisprudenza della Corte (Caso 240/83, *Oli usati*, in Raccolta CGCE, 1984, 531; caso 302/86, *Bottiglie danesi*, in Raccolta CGCE, 1988, 4607).

I due motivi visti sopra, riferibili all'articolo 30 del Trattato ed alla dottrina delle esigenze imperative, sui quali può essere fondata una eccezione alle norme che disciplinano la libera circolazione delle merci in nome della tutela dell'ambiente, pur nella loro diversità di ordine soprattutto teorico presentano notevoli caratteristiche comuni. In particolare, l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa all'utilizzo da parte degli Stati Membri di questi due diversi motivi per giustificare le proprie misure nazionali mostra che la Corte in relazione ad entrambi i motivi ha utilizzato sostanzialmente gli stessi meccanismi interpretativi e gli stessi criteri di valutazione per stabilire la giustificabilità delle misure nazionali che, pur ponendo un ostacolo al commercio intracomunitario, miravano alla protezione dell'ambiente. In particolare, i due criteri interpretativi utilizzati dalla Corte di Giustizia in tale contesto sono i criteri di necessità e di proporzionalità, riconducibili ad unità nell'ambito del "principio di necessità ambientale" inteso come meccanismo di bilanciamento tra gli interessi economici legati alla libera circolazione delle merci e le esigenze di natura non economica legate alla protezione dell'ambiente (Montini, -49-, 359).

## **BIBLIOGRAFIA**

- Adinolfi, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri*, R IT DPCO, 1994, 521 –
- Adobati, *Precisati dalla Corte di Giustizia l'ambito e l'applicabilità del principio della responsabilità degli Stati nei confronti dei singoli per la violazione di obblighi comunitari*, DCI, 1997, 215 –
- ALCARO, BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: "Verso un diritto privato comunitario?"*, R IT DPCO, 2002, 445 -
- AMIRANTE, *I principi comunitari di "gestione dell'ambiente" e il diritto italiano*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 7 -
- AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 17 -
- Angiolini, *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, R IT DPCO, 1991, 143 –
- ASTAZI, *Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 127 –
- Bianchi, *CEE e ambiente verso il 2000*, CA, 1993, 1, 106 –
- Butti, *L'ordinamento italiano ed il principio "chi inquina paga"*, RGA, 1990, 411 –
- Cafari Panico, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, RIV DE, 1994, 53 –
- Capria, *Implementation of Administrative Environmental Law, a case study in Italy*, European Environmental Law - a comparative perspective, a cura di G. Winter, 1996, 143 –
- Capria, *La formazione delle politiche comunitarie in materia di ambiente*, D AMB COM, a cura di S. Cassese, Milano, 1995 –
- Capria, *Unione Europea e Ambiente*, in Codice dell'Ambiente, a cura di S. Nespore e A.L. De Cesaris, I edizione, Milano, 1999.
- Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, RGA, 1991, 2, 207 –
- Caretti, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla L. n. 86 del 1989 alla prova: la prima "Legge Comunitaria" (Legge 29 dicembre 1990, n. 428)*, R IT DPCO, 1991, 331 –
- CASAVOLA, *Argomenti per una costituzione dell'Unione Europea*, DIRITTO COMUNITARIO E DEGLI SCAMBI INTERNAZIONALI (DCSI), 2002, 205 -
- Cassese, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, R IT DPCO, 1991, 3 –
- Cassese, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, R IT DPCO, 1991, 23 –

Chiti, *Il trattato sull'unione europea e la sua influenza sulla costituzione italiana*, R IT DPCO, 1993, 343 –

COCCO, Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno, RGA, 1999, 1 -

CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea*, R IT DPCO, 2002, 357.

De Cesaris, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, D AMB COM, a cura di S. Cassese, 1995 –

De Sadeleer, *Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?*, RGA, 1994, 347 –

Dell'Anno, *L'attuazione del diritto comunitario ambientale tra supremazia delle fonti e disapplicazione amministrativa spunti di riflessione*, RTDP, 1994, 615 –

EPINEY, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, Köln, 1997 -

FAURE, *The harmonisation, codification and integration of environmental law: a search for definitions*, EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW REVIEW (EELR), 2000, 6, 174.

FERRARA, *La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 9.

Fonderico, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente*, D AMB COM, a cura di S. Cassese, 1995, 135 –

GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, II edizione, Bari, 1999 -

GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale*, RGA, 1999, 151 -

Giampietro, *La base giuridica della competenza ambientale comunitaria e sua influenza sulla disciplina della circolazione dei rifiuti*, R IT DPCO, 1996, 1211 –

Haigh, *"Sustainable Development" in the European Union Treaties*, International Environmental Affairs, 1996, 8,I, 87 –

Haigh, *Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*, London, 1997 –

JANS, *European Environmental Law*, II edizione, Groningen, 2000 -

Jans, *Objectives and Principles of EC Environmental Law*, European Environmental Law - a comparative perspective, a cura di Gerd Winter, 1996, 277 -

Jazzetti, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, RGA, 1995, 33 –

Kiss - Shelton, *Manual of European Environmental Law*, II edizione, Cambridge, 1997 –

KRÄMER, *EC Environmental Law*, IV edizione, London, 2000 -

KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002 -

KRÄMER, *Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives*, YEARBOOK OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW (YEEL), Vol. 2, 2002, 155 -LAVRONAS, *Multilateral environmental agreements: who makes the binding decisions?*, EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW REVIEW (EELR), 2002, 44 -

LOIBL, *The Role of the European Union in the Formation of International Environmental Law*, YEABOOK OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW (YEEL), Vol. 2, 2002, 223 -

Malaguti, *Articolo 30 e misure di effetto equivalente: una rivoluzione nel diritto comunitario?*, R IT DPCO, 1994, 654 –

Marinelli, *I principi generali del diritto comunitario*, R IT DPCO, 1994, 957 –

Mastroianni, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, R IT DPCO, 1994, 63 –

Meli, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano 1996 –

Meli, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della comunità europea*, RGA 1989, 217 –

MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, RGA, 1999, 133.

MONTINI, *Il primo caso di irrogazione di una sanzione pecuniaria da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nei confronti di uno Stato Membro*, RGA, 2001, 243.

MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2001.

Nascimbene, *I condizionamenti di diritto comunitario della legislazione nazionale in materia di ambiente*, R IT DPCO, 1995, 311 –

NESPOR, *La globalizzazione danneggia l'ambiente?*, RGA, 2002, 1.

PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, RGA, 2002, 209.

Pillitu, *Sulla "base giuridica" degli atti comunitari in materia ambientale*, FI, 1991, IV-14, 369 -

RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 29.

Rinaldi, *Libera circolazione delle merci e protezione ambientale nella Unione Europea*, DCI, 1996, 565 –

Roberti, *La Giurisprudenza della Corte di giustizia sulla "base giuridica" degli atti comunitari*, FI, 1991, IV, 99 –

Rossi, *Diretta efficacia e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia*, RGA, 1991, 1, 11 –

ROSSI, JANNUZZI, *Considerazioni sul principio di precauzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 91.

SEVENSTER, *Milieubleid en Gemenshaprecht*, Deventer, 1992.

SEVENSTER, *The Environmental Guarantee after Amsterdam: Does the Emperor Have New Clothes?*, YEEL, 2000, 291.

Strozzi, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'unione europea*, R IT DPCO, 1993, 59 –

Strozzi, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della Legge n. 86 del 1989*, R IT DPCO, 1992, 111 –

TAMBURELLI, *Osservazioni su democraticità e formazione delle norme internazionali ambientali*, DIRITTO E GESTIONE DELL'AMBIENTE, 2001, 89 -

Tarantini, *Il principio "chi inquina paga" tra fonti comunitarie e competenze regionali*, RGA, 1990, 727 –

TESAURO, *Diritto Comunitario*, II edizione, Padova, 2001 -

THIEME, *European community external relations in the field of the environment*, EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW REVIEW (EELR), 2001, p.252 -

URBANI, *La difficile realizzazione di uno "sviluppo sostenibile" a livello comunitario*, AMBIENTE, 1999, 1153 -

Vacca, *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati membri*, Milano 1992 –

Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'Art. 3 B del trattato sull'unione europea*, R IT DPCO, 1993, 379 –

Vivani, *Le basi giuridiche degli atti normativi comunitari in materia ambientale*, FA, 1994, 1033 –

Wils, *Subsidiarity and EC environmental policy: taking people's concerns seriously*, Journal of Environmental Law, 1994, 6, I, 85 -

WINTER, *Constitutionalising Environmental Protection in the European Union*, YEARBOOK OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW (YEEL), Vol. 2, 2002, 155.

ZILIOLI, *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente*, RGA, 1995, 533.

## **Le associazioni di tutela ambientale nel processo penale** a cura del Dott. Renato Nitti

Soltanto nel “processo” penale?

### **Procedimento penale**

#### **Prima ancora dell'avvio del procedimento**

#### **denuncia**

#### **QUINDI**

- LA ASSOCIAZIONE PER LA TUTELA AMBIENTALE PUO' DETERMINARE L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO PENALE;
- COMUNQUE, PUO' FORMALMENTE “COSTITUIRSI” PRESSO LA SEGRETERIA DEL PUBBLICO MINISTERO, ANCHE NOMINANDO UN PROPRIO DIFENSORE

La associazione con ruolo investigativo attivo

327 bis. (1) (Attività investigativa del difensore).

1. Fin dal momento dell'incarico professionale, risultante da atto scritto, il difensore ha facoltà di svolgere investigazioni per ricercare ed individuare elementi di prova a favore del proprio assistito, nelle forme e per le finalità stabilite nel titolo VI bis del presente libro.

2. La facoltà indicata al comma 1 può essere attribuita per l'esercizio del diritto di difesa, in ogni stato e grado del procedimento, nell'esecuzione penale e per promuovere il giudizio di revisione.

3. Le attività previste dal comma 1 possono essere svolte, su incarico del difensore, dal sostituto, da investigatori privati autorizzati e, quando sono necessarie specifiche competenze, da consulenti tecnici.

(1) Questo articolo è stato inserito dall'art. 7 della L. 7 dicembre 2000, n. 397.

Quali strumenti giuridici ha la associazione in questa fase?

- Sopralluoghi;
- rilievi
  - tecnici,
  - grafici,
  - planimetrici,
  - fotografici
  - o audiovisivi
- Acquisizione informazioni da persone
- Acquisizione di documentazione
- AMMESSO CHE SIANO STRUMENTI CHE LA ASSOCIAZIONE Può USARE, SONO COMUNQUE DI UNA QUALCHE UTILITA' ?

#### **UTILIZZABILITA' DEGLI ATTI DI INDAGINE DIFENSIVA**

- 391 decies. (Utilizzazione della documentazione delle investigazioni difensive). 1. Delle dichiarazioni inserite nel fascicolo del difensore le parti possono servirsi a norma degli articoli 500, 512 e 513.

- 2. Fuori del caso in cui è applicabile l'articolo 234, la documentazione di atti non ripetibili compiuti in occasione dell'accesso ai luoghi, presentata nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, è inserita nel fascicolo previsto dall'articolo 431.
- 3. Quando si tratta di accertamenti tecnici non ripetibili, il difensore deve darne avviso, senza ritardo, al pubblico ministero per l'esercizio delle facoltà previste, in quanto compatibili, dall'articolo 360. Negli altri casi di atti non ripetibili di cui al comma 2, il pubblico ministero, personalmente o mediante delega alla polizia giudiziaria, ha facoltà di assistervi.
- 4. Il verbale degli accertamenti compiuti ai sensi del comma 3 e, quando il pubblico ministero ha esercitato la facoltà di assistervi, la documentazione degli atti compiuti ai sensi del comma 2 sono inseriti nel fascicolo del difensore e nel fascicolo del pubblico ministero. Si applica la disposizione di cui all'articolo 431, comma 1, lettera c).

#### ACCESSO A LUOGHI APERTI AL PUBBLICO

- 391 sexies. (Accesso ai luoghi e documentazione). 1. Quando effettuano un accesso per prendere visione dello stato dei luoghi e delle cose ovvero per procedere alla loro descrizione o per eseguire rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi, il difensore, il sostituto e gli ausiliari indicati nell'articolo 391 bis possono redigere un verbale nel quale sono riportati:
  - a) la data ed il luogo dell'accesso;
  - b) le proprie generalità e quelle delle persone intervenute;
  - c) la descrizione dello stato dei luoghi e delle cose;
  - d) l'indicazione degli eventuali rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi eseguiti, che fanno parte integrante dell'atto e sono allegati al medesimo. Il verbale è sottoscritto dalle persone intervenute.

#### LUOGHI PRIVATI O NON APERTI AL PUBBLICO

- 391 septies. (Accesso ai luoghi privati o non aperti al pubblico). 1. Se è necessario accedere a luoghi privati o non aperti al pubblico e non vi è il consenso di chi ne ha la disponibilità, l'accesso, su richiesta del difensore, è autorizzato dal giudice, con decreto motivato che ne specifica le concrete modalità.
- 2. Nel caso di cui al comma 1, la persona presente è avvertita della facoltà di farsi assistere da persona di fiducia, purché questa sia prontamente reperibile e idonea a norma dell'articolo 120.
- 3. Non è consentito l'accesso ai luoghi di abitazione e loro pertinenze, salvo che sia necessario accertare le tracce e gli altri effetti materiali del reato.

#### E SE IL PROCEDIMENTO NON è ANCORA IN CORSO ?

- In generale nulla vieta che venga svolta direttamente dalla p.o. la attività di accertamento
- In particolare, quanto al difensore:

391 nonies. (Attività investigativa preventiva). 1. L'attività investigativa prevista dall'articolo 327 bis, con esclusione degli atti che richiedono l'autorizzazione o l'intervento dell'autorità giudiziaria, può essere svolta **anche** dal difensore che ha ricevuto apposito mandato per l'eventualità che si instauri un procedimento penale.

- 2. ..

L'acquisizione di documentazione

- 391 quater. (Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione). 1. Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese.
- 2. L'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.
- 3. In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione si applicano le disposizioni degli articoli 367 e 368.

IN CONCRETO COSA PUO' FARE L'ASSOCIAZIONE?

- **CENNI A DUE IPOTESI DI "ATTIVISTA ATTIVO"**

**Opposizione alla archiviazione**

**In relazione ai reati ambientali si è osservato che:**

"Possono presentare opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata dal P.M. gli enti e le associazioni senza scopo di lucro rappresentativi di interessi lesi dal reato."

**In particolare: reati per i quali la associazione può essere considerata persona offesa**

**Rispetto all'esercizio della azione penale**

- Formazione di autonoma lista testi (SE PARTE CIVILE), integrazione di quella del Pubblico Ministero, funzioni di supplenza per possibili casi di ritardo nel deposito della lista da parte del P.M.

COSTITUZIONE DELLE PARTI

- **QUALE è IL RUOLO DELLA ASSOCIAZIONE DI PROTEZIONE AMBIENTALE NEL PROCESSO PENALE?**

PRIMA IPOTESI: EX ART. 91 C.P.P.

91. (Diritti e facoltà degli enti e delle associazioni rappresentative di interessi lesi dal reato) (1). 1. Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare (92, 1012), in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato (90, 505, 5116, 572; coord. 212).

AMBITO DEI POTERI DELLA ASSOCIAZIONE EX ART. 91 C.P.P.

SI

- esercita i diritti e le facoltà ad essa espressamente riconosciuti dalla legge
- in ogni stato e grado del procedimento può presentare memorie
- Può indicare elementi di prova

**È necessario quindi il consenso anche per le associazioni ex art.13?**

•**Prima tesi:** sì

Le associazioni di protezione ambientale, che abbiano ottenuto il riconoscimento ex art. 13 della legge n. 349 del 1986, sono le sole legittimate ad intervenire nel processo penale in virtù degli art. 91 e ss. c.p.p. per la tutela di interessi non propri, ma della persona offesa dal reato previo consenso della medesima.

Cass. pen., Sez.III, 21/05/1993

Tassarolo e altri

- **Seconda tesi:**

Con la 349 lo Stato ha riconosciuto il suo stesso interesse in capo alle associazioni, sicchè il consenso non è più necessario

### **Il 91 è cosa diversa dal 13 e 18: per 13 e 18 non è possibile costituzione di parte civile**

SECONDA IPOTESI: Costituzione di parte civile

- Può un'associazione di protezione ambientale costituirsi parte civile?
- Se sì, in relazione a quali posizioni soggettive?
- Ha diritto ad un risarcimento danni?
- Quid iuris per le spese?

Prima ipotesi: può costituirsi parte civile in conseguenza della legittimazione di cui all'art. 18 l. 349/86

CONTRA

- Le associazioni ambientaliste, ancorchè individuate ai sensi dell'art. 13 l. n. 349 del 1986 e quindi dotate di facoltà di intervento nel corso di un procedimento penale per reati ambientali in forza del comma 5 dell'art. 18 della medesima legge, **non godono del diritto alla costituzione di parte civile ai sensi dell'art. 74 c.p.p.**: non essendo portatrici di un diritto soggettivo autonomo suscettibile di lesione (bensì di un mero interesse all'equilibrio biologico ed ecologico del territorio), tali associazioni non risultano destinatarie del diritto al risarcimento del danno che è sotteso all'esercizio dell'azione civile.
- Trib. Venezia, 10/10/2000
- PARTI IN CAUSA
- Simonetti e altri C. Soc. Enichem
- FONTE
- Giur. It., 2001, 269

Seconda ipotesi: può costituirsi per un autonomo danno

Terza ipotesi: ulteriori aspetti da considerare

- SEQUESTRO: RICHIESTA AL PM DI SEQUESTRO PREVENTIVO E DI SEQUESTRO PROBATORIO; PARTECIPAZIONE AL RIESAME;
- TRASVERSALITA' E TRANSREGIONALITA' DELLE COMPETENZE: DA P.M. A P.M.;

In ogni caso

- 121. (Memorie e richieste delle parti). 1. In ogni stato e grado del procedimento le parti e i difensori possono presentare al giudice memorie o richieste scritte, mediante deposito nella cancelleria.

## **Danno ambientale e bonifica dei siti inquinati a cura dell'Avv. Barbara Pillon**

Nella disciplina sulla bonifica dei siti contaminati l'interesse pubblico alla riparazione del danno ambientale, configurandosi esso stesso come bene giuridico protetto, trova una protezione autonoma e rafforzata.

I principi ispiratori della normativa, del “*chi inquina paga*”, della “*responsabilità condivisa*” e di “*prevenzione*”, di derivazione comunitaria, mirano a garantire l'effettività e l'efficacia degli interventi di bonifica.

Le fonti normative sono il D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (*c.d. decreto Ronchi*) in materia di rifiuti pericolosi, imballaggi e rifiuti da imballaggio ed il testo unico approvato con D. Lgs. 11 maggio 1999 n.152, poi modificato dal successivo D.lgs. 18 agosto 2000 n.258, Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento.<sup>137</sup>

### **RIFIUTI:**

Ai sensi dell'art.17, c.2 del decreto Ronchi, “*chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento*”.<sup>138</sup>

Si tratta di un esempio di norma penale in bianco, con sanzione già definita, ma il cui il precetto (comando o divieto di compiere una data azione o omissione) è formulato in termini generici, rimandando per la sua esatta determinazione ad atti normativi di grado inferiore.

L'art.17 e la conseguente sanzione per omessa bonifica (art.51bis) sono, infatti, rimaste disposizioni inattuatae sino all'emanazione del regolamento (D.M. 25 ottobre 1999 n.471, all.), con il quale, ai

---

<sup>137</sup> B.Pillon - M.Balletta: Il danno ambientale, Sistemi Editoriali, 2001

<sup>138</sup> Il procedimento, dettagliatamente disciplinato dal D.M. 471/99 può essere così sommariamente schematizzato. L'avvio avviene mediante una “notifica”, entro 48 ore, da parte dello stesso soggetto obbligato, al Comune ed agli altri enti pubblici, della situazione di inquinamento o pericolo di inquinamento e sanitario. Nelle successive 48 ore, il responsabile comunica i primi interventi di messa in sicurezza posti in essere per non aggravare l'inquinamento o per impedire il suo concreto verificarsi. Entro trenta giorni presenta al Comune, o se la situazione di inquinamento o pericolo riguarda il territorio di più Comuni, alla Regione, il progetto di bonifica. L'approvazione del progetto, che può inserire anche modifiche d'ufficio, costituisce dichiarazione implicita di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per gli interventi in esso previsti, nonché variante agli strumenti urbanistici. La Provincia verifica e certifica l'esatta osservanza degli interventi previsti nel progetto di bonifica. Nel caso in cui il responsabile non provvede ad avviare il procedimento di bonifica, è prevista la diffida da parte della P.A. su segnalazione degli organi che abbiano rilevato l'inquinamento o il pericolo. Qualora il responsabile non provveda ad eseguire gli interventi o sia ignoto, è previsto l'intervento d'ufficio del Comune o della Regione che, a tal fine, è autorizzata a costituire un apposito fondo mediante specifici accantonamenti in bilancio. Per le operazioni di bonifica, messa in sicurezza e ripristino, da chiunque siano poste in essere, privati o enti, sono previste specifiche garanzie patrimoniali; in quanto onere reale sulle aree inquinate, tutti gli interventi di bonifica sono connessi alla titolarità di un diritto reale o di altri diritti di godimento, anche a danno dei diritti acquisiti dai terzi sull'immobile (nei limiti del valore del bene acquistato), per quanto estranei al fatto produttivo del danno. Si configura, quindi, una sorta di responsabilità “da posizione”, connessa alla titolarità del bene, differente, dunque, dalla responsabilità oggettiva dell'inquinatore. Ai sensi dell'art.2748, c.2 c.c., le spese sostenute per detti interventi hanno, sia un privilegio generale mobiliare, sia un privilegio speciale immobiliare sulle aree d'intervento, esercitabile anche nei confronti di terzi acquirenti. L'articolata procedura ha subito aggiunte e modifiche ad opera della l.93 del 23 marzo 2001 (articoli 17,8, 41 e [51 del d.lgs. 22/97](#)), volte a rendere più fluida ed efficace la disciplina degli interventi. Viene esteso l'ambito dell'obbligo di bonifica, prescritto indipendentemente dalla tipologia, dalle dimensioni, dalle caratteristiche dei siti e dalla natura degli inquinamenti (art.9, c.4 L.93/01). E' poi prevista, quale ulteriore onere reale, la realizzazione di opere di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, anche qualora il sito sia oggetto di sequestro, proprio al fine di impedire l'eventuale propagazione degli agenti inquinanti ed il conseguente peggioramento della situazione ambientale (art.9 c.3 l.93/01).

sensi del primo comma dell'art.17, sono definiti i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee, in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti; le procedure di riferimento per il prelievo e l'analisi dei campioni; i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché per la redazione dei progetti di bonifica ed, infine, tutte le operazioni di bonifica di suoli e falde acquifere che facciano ricorso a batteri, a ceppi batterici mutanti, a stimolanti di batteri, naturalmente presenti nel suolo, al fine di evitare i rischi di contaminazione del suolo e delle falde acquifere.<sup>139</sup>

Il regolamento disciplina altresì, come precisato dall'art.1, il censimento dei siti potenzialmente inquinati, l'anagrafe dei siti da bonificare, gli interventi di bonifica e ripristino ambientale effettuati da parte della pubblica amministrazione ed i criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale.

L'accertato superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione, ovvero il determinarsi di un pericolo concreto ed attuale di superamento degli stessi limiti, obbliga a procedere agli interventi di messa in sicurezza e di bonifica delle aree inquinate e degli impianti, dai quali deriva il pericolo di inquinamento.

Nel regolamento vi sono alcune definizioni (art.2), parte delle quali integrano il significato di quelle già fissate dall'art.6 del D.lgs.22/97, in relazione, tra l'altro, al concetto di messa in sicurezza e di bonifica.

Ai sensi dell'art.6 lett. n) e o) cit. per messa in sicurezza s'intende "ogni intervento per il contenimento o isolamento definitivo della fonte inquinante rispetto alle matrici ambientali circostanti" e per bonifica "ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area". Le due fasi prevedono, in primo luogo, l'obbligo di interrompere l'espansione dell'inquinamento con appositi reagenti chimici (messa in sicurezza), poi la rimozione e lo smaltimento del terreno inquinato (bonifica).

Oggetto della bonifica, il sito, è quell'"area o porzione di territorio, geograficamente definita e delimitata, intesa nelle diverse matrici ambientali e comprensiva delle eventuali strutture edilizie ed impiantistiche presenti" (art.2 lett.c. DM 471/99).

Il soggetto obbligato, non essendo individuato in modo specifico, è, quindi, qualunque persona la cui azione o omissione siano in nesso di causalità con la produzione del fenomeno inquinante.

Sono, così, previste tre iniziative di intervento:

- del responsabile del danno in forma spontanea (art.17 c.2 del D. Lgs. 22/97 – art.7 DM 471/99) o previa diffida a (Art.17 c.3 del D. Lgs. 22/97 e art. 8 DM 471/99).
- dei soggetti interessati (intervento eventuale ed accessorio), ovvero del proprietario, del titolare del diritto di usufrutto, di uso, di locazione, ecc. sul sito inquinato (artt.17, c.13-bis del D. Lgs.22/97 e dall'art. 9 del DM 471/99).
- del Comune o della Regione, salvo diritto di rivalsa (intervento d'ufficio di carattere residuale) (all'art. 17 c.9 del D.lgs. 22/97 e dall'art. 14 del DM 471/99).

Diversi, conseguentemente, sono i tipi di responsabilità che ne derivano: per il soggetto qualificato, di cui all'art. 7 del regolamento attuativo, vi è una responsabilità penale in caso di omissione, mentre per il proprietario dell'area, che non abbia, comunque, causato l'inquinamento, nonché per ogni altro soggetto interessato in ragione del suo rapporto con l'area (art.9 reg.), sussistono obblighi e responsabilità di tipo civilistico, in virtù dell'onere reale e dei privilegi che gravano sull'area inquinata (cc.10-11 art.17).<sup>140</sup>

Ai sensi del c.6-bis dell'art.17, per esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali, gli interventi di bonifica possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributo pubblico entro il limite massimo del 50 per cento delle relative spese.

---

<sup>139</sup> L. Ramacci: "Manuale di diritto penale dell'ambiente" CEDAM, 2001

<sup>140</sup> Cillo E." Siti contaminati" in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)

La legge 9 dicembre 1998 n.426 "Nuovi interventi in campo ambientale" ha previsto e finanziato numerosi interventi di bonifica e di ripristino ambientale di siti inquinati, tra i quali Porto Marghera, Napoli orientale, Piombino, la discarica Pitelli (La Spezia), interventi che sono stati successivamente finanziati dalla legge 23 marzo 2001 n.93, "Disposizioni in campo ambientale"; ulteriori finanziamenti sono pure previsti dalla legge 179 del 31 luglio 2002 "Disposizioni in materia ambientale".

Nei casi di intervento sussidiario dell'ente pubblico, al fine di scoraggiare la prassi dilatoria di rinviare gli interventi meno urgenti o più costosi, è stato introdotto dalla legge 93/2001 (art.17, c.13-ter) il disposto secondo cui "*gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale ...vengono effettuati indipendentemente dalla tipologia, dalle dimensioni e dalle caratteristiche dei siti inquinati nonché dalla natura degli interventi*".

Quanto all'apparato sanzionatorio, l'art.51bis del Decreto lgs.22 punisce i casi di totale o di parziale inosservanza agli obblighi di bonifica, per cui sarà penalmente rilevante anche ogni fatto che determini l'impossibilità di attivare la procedura o, comunque, non metta i competenti enti nella condizione di svolgere correttamente le attività stabilite dalla disposizione.

L'art.51bis prevede, inoltre, in caso di applicazione del rito alternativo di cui all'art.444 c.p.p. (c.d. patteggiamento), la possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena inflitta, all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica o ripristino.

Senza troppo addentrarsi nel dibattito dottrinale sulla qualificazione giuridica del reato contravvenzionale di cui all'art. 51bis, basti qui citare l'orientamento che ha trovato conferma in una delle poche pronunce giurisprudenziali in materia (sentenza Pizzuti: Cass. 07/06/00 n.1783, all.), secondo cui detto reato – omissivo di pericolo presunto - si perfeziona solo con l'omissione dell'obbligo di bonifica, per cui l'evento di inquinamento o di pericolo concreto ed attuale di inquinamento viene a costituire l'antecedente logico, giuridico e di fatto della condotta penalmente sanzionata, consistente nell'omissione dell'obbligo di bonifica, di cui all'art. 17, comma 2, D. lgs. 22/97.

Secondo quest'impostazione, dunque, il superamento, o il pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità, rappresenta il presupposto (che deve essere noto all'agente) e, quindi, quella situazione di fatto che la legge richiede perché nasca l'obbligo giuridico di agire, la cui violazione è, appunto, sanzionata dall'art. 51bis.

Il reato in esame potrà così dirsi consumato solo ed in quanto il soggetto obbligato abbia ommesso, dolosamente o colposamente, di adempiere agli obblighi procedurali indicati dall'art. 17, comma 2 cit.<sup>141</sup>

Ai fini dell'accertamento del giudice, pertanto, a nulla rileva che l'evento di inquinamento o di pericolo sia stato determinato da dolo, colpa o sia meramente accidentale.

Si tratta, questa, di una conseguenza importante, che ha portato certuni a ritenere tale interpretazione – oltre che più conforme al dato letterale dell'art.51bis - come la più rispondente alle esigenze di tutela del bene ambiente, in quanto vede un rafforzamento penalistico dell'effettività della misura risarcitoria (bonifica), consentendo, sia di superare il limite costituzionale del principio della responsabilità penale di cui all'art.27 della Carta costituzionale.<sup>142</sup>, sia di applicare la norma anche a situazioni verificatisi prima dell'entrata in vigore del DM 471/99.

In relazione alla disciplina generale sul danno ambientale di cui all'art. 18 della l.349/86 (all.), si ritiene, comunque, che l'art. 17 del decreto Ronchi differisca per il tipo di responsabilità previsto.

Ai sensi dell'art.18 c.1 "*Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*"

---

<sup>141</sup> Anile F." La difficile applicazione della disciplina penale della bonifica dei siti contaminati, ex art. 17, d. lgs. n. 22/97: irretroattività del fatto o di diritto ?, in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it)

<sup>142</sup> Taddeo E.: Le sanzioni in materia ambientale, in [www.iussit.it](http://www.iussit.it)

Se l'art.18 richiede la violazione di una norma o di un atto amministrativo ed un effettivo danno all'ambiente, conseguente ad un comportamento doloso o almeno colposo, l'art. 17 del D. lgs. 22/97, invece, fa derivare l'obbligo di bonifica ed il ripristino ambientale dal mero superamento o anche solo dal pericolo di superamento dei limiti di compatibilità, indicati in appositi decreti del Ministro dell'Ambiente.

Non si richiede, quindi, la violazione di norme o di atti amministrativi, facendo sorgere l'obbligo di bonifica e ripristino anche da un fatto meramente accidentale, introducendo così una responsabilità di tipo oggettivo.

Come ulteriore differenza si osserva, inoltre, che mentre il comma 8 dell'art. 18 l.349/86 prevede la condanna al ripristino ambientale, ove sia "possibile", indipendentemente dall'eventuale eccessiva onerosità, (*"Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile"*) l'art. 17, comma 6, del decreto Ronchi stabilisce che il responsabile possa provvedere alla bonifica ed al ripristino, utilizzando la migliore tecnologia disponibile a "costo sopportabile" (*"Qualora la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici in vigore imponga il rispetto di limiti di accettabilità di contaminazione che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, l'autorizzazione di cui al comma 4 (approvazione del progetto definitivo di bonifica ed autorizzazione degli interventi da parte del Comune o della Regione) può prescrivere l'adozione di misure di sicurezza volte ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo, da attuarsi in via prioritaria con l'impiego di tecniche e di ingegneria ambientale, nonché limitazioni temporanee o permanenti all'utilizzo dell'area bonificata rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ovvero particolari modalità per l'utilizzo dell'area medesima. Tali prescrizioni comportano, ove occorra, variazione degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali"*).

## **INQUINAMENTO IDRICO**

Con i decreti legislativi 11 maggio 1999 n.157 e 18 agosto 2000 n.258, il legislatore ha innovato la normativa in materia di inquinamento idrico, abrogato la previgente legge 319/1976 (c.d.*Legge Merli*) e tutta la successiva normativa collegata, introducendo, anche nel settore della tutela dall'inquinamento delle acque, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati, mutuato dall'art. 17 del decreto Ronchi, al quale espressamente rinvia.

L'art.58 del D.lgs.152/99, sotto il titolo *"Danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati"*, contiene una nuova disciplina amministrativa del danno ambientale, derivante da un comportamento omissivo o commissivo, che violi le disposizioni contenute nel Testo Unico sulle acque. La norma recita testualmente : *<<1.Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'art.17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n.22.*

**2.** *Ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1.*

**3.** *Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguaglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando 206 euro per un giorno di pena detentiva. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'Ambiente. Gli enti di cui al*

*comma 1 dell'art. 56 danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente ai fini del recupero del danno ambientale>>>.*

**4.***Chi non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 1, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822.*

In ipotesi di inadempienza, oltre all'espressa sanzione penale di cui al c.4, si è altresì desunta, stante il richiamo dell'art.58 all'art.17 c.3 del D.lgs.22/97, la possibilità di ottenere l'adempimento degli obblighi di bonifica e messa in pericolo, anche avvalendosi di provvedimenti amministrativi esecutori, superando così la necessità di ricorrere all'azione civile ordinaria.

Il comma 3 dell'art.17 del decreto Ronchi, riprendendo quanto già previsto nella normativa previgente, riconosce, infatti, al Comune la possibilità di emanare una diffida nei confronti del responsabile dell'inquinamento, inadempiente ai prescritti interventi di bonifica.

Al comma 2 dell'art.58 troviamo, infine, una disposizione di chiusura, ove viene fatto un rinvio all'art.18 della legge 8 Luglio 1986 n.349, disposizione generale sul danno ambientale.

Qualora il danno non sia eliminabile (ovvero non riparabile a mezzo di una specifica riduzione in pristino), si avrà un risarcimento del danno per equivalente, ossia determinato dal Giudice in relazione al grado della colpa, al costo necessario per il ripristino ed al profitto conseguito dal trasgressore, in conseguenza del comportamento lesivo dei beni ambientali.

Solamente la parte di danno non risarcibile mediante messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (ad esempio i danneggiamenti e le alterazioni all'ecosistema), rimane così soggetta all'azione risarcitoria ordinaria, di cui all'art.18 l.349/86.

Se non ne sia possibile una precisa quantificazione, il danno viene presunto, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, o alla sanzione penale in concreto applicata (art.58 c.3 D.lgs.152/99), calcolando, a tal fine, in termini di ragguglio con la pena pecuniaria, 206 euro per ogni giorno di pena detentiva, eventualmente irrogata.

Al fine di facilitare il recupero delle somme, a norma del c.3 dell'art.58, copia della sentenza di condanna o pronunciata ex art.444 c.p.p. è trasmessa, a cura della cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento, al Ministero dell'Ambiente, mentre, sempre al Ministero dell'Ambiente, gli enti di cui all'art.56, c.1, competenti in materia di accertamento di illeciti amministrativi e dell'irrogazione delle conseguenti sanzioni pecuniarie (regione, provincia autonoma o comune) danno pronta notizia dell'avvenuta erogazione di sanzioni amministrative.

Sia la fattispecie di reato di cui agli artt.51bis del decreto rifiuti che quella di cui all'art.58 c.4 tutelano il bene ambiente, ma in forma mediata, sanzionando non l'azione di chi inquina ma, successivamente a tale evento, la mancata riparazione del danno o del pericolo di danno.

Operando un raffronto tra la disciplina in tema di rifiuti e quella sulle acque, possono ravvisarsi alcune differenze.

Se è vero, infatti, che, analogamente a quanto previsto dall'art. 17 del decreto Ronchi, trattasi sempre di una norma di pericolo in senso stretto, posto che l'obbligo di bonifica sorge qualora si sia determinato anche un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, l'art. 58 del D. lgs.152/99 contempla una fattispecie di evento, prevedendo l'obbligatorietà della bonifica qualora derivi un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e in genere all'ambiente.

Nell'art. 58 del D. lgs. 152/99, a differenza dell'art. 17 del D. lgs. 22/97, il presupposto dell'accertamento della sussistenza di un "comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto" elimina il fatto accidentale, presupponendo un accertamento amministrativo (per le violazioni amministrative) o giurisdizionale (per le violazioni penali) prima di far scattare la procedura connessa.

Complessi, invece, sono i rapporti tra i due decreti legislativi, allorché si tratti di stabilire se si applichi l'uno o l'altro in caso di acque di scarico.

Ex art. 8, comma 1, lett. e) del D. lgs. 22/97, il decreto Ronchi, pur non applicandosi alle "acque di scarico", vale invece per i "rifiuti allo stato liquido".

Il criterio per individuare la normativa da applicare al caso concreto è, quindi, quello della modalità della dismissione della sostanza. Si applicherà, cioè, il D. lgs. 22/97 in tutti i casi in cui la dismissione della sostanza non avviene mediante uno scarico, come definito ex art. 2 D. lgs. 152/99, cioè diretto, bensì mediante uno scarico indiretto. Come chiarito dalla Cassazione<sup>143</sup>, <<la nuova normativa in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (D.legs 11 maggio 1999 n. 152, modificato dal D. lgs 18 agosto 2000 n. 258), ha mutato profondamente il concetto di scarico, come inteso dall'abrogata legge 10 maggio 1976 n. 319, che comprendeva sversamenti di ogni tipo (diretti, indiretti, occasionali); infatti l'attuale disciplina regola soltanto "qualsiasi immissione diretta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria" (art. 2, comma 1, lettera b), del D. Lgs 152/99). Quindi il cosiddetto "scarico indiretto, che si configura quando viene interrotta la linea "fonte di produzione-corpo ricettore", venendo meno un sistema stabile di deflusso, non è più disciplinato dalla normativa suddetta, bensì da quella sui rifiuti (D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), e ciò si evince inequivocabilmente dal combinato disposto degli articoli 8, comma 1, lettera e), di tale ultimo decreto, e 36 del D.Lgs. 152/99>>.

La dottrina ha, però, evidenziato che tra le due discipline potrebbe configurarsi un rapporto di "specialità reciproca": se il D. lgs. 22/97, applicandosi in base al solo nesso di causalità tra condotta ed evento di danno o di pericolo, richiede, comunque, l'ulteriore requisito del superamento o del pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di contaminazione delle acque superficiali o sotterranee, di cui al DM 471/99, il D. lgs. 152/99, pur non richiedendo il superamento dei limiti di compatibilità, viene applicato solo in presenza di dolo o colpa specifica. Quindi, in presenza del superamento o pericolo di superamento dei limiti sorge oggettivamente, solo in forza dell'art. 17 D. lgs. 22/97, un obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino, a prescindere da qualsiasi violazione del D. lgs. 152/99. Nel caso in cui, indipendentemente dal pericolo di superamento dei limiti di compatibilità di cui al DM 471/99, vengano danneggiate le acque, il suolo o il sottosuolo, o altre risorse ambientali, ovvero si determini il pericolo di inquinamento, l'obbligo di bonifica può sorgere ex art. 58 D.lgs. 152/99, ma a condizione che la violazione della normativa sull'inquinamento idrico sia dolosa o colposa.

L'art. 58 del D.lgs. 152/99 si avvicina all'istituto generale della responsabilità civile per danno pubblico ambientale molto più dell'art. 17 del decreto Ronchi.

La prima ipotesi di cui al primo comma dell'art. 58 D. lgs. 152/99 prevede, infatti, come l'art. 18 l. 349/86, un vero e proprio danno ambientale, per quanto la seconda ipotesi anticipi la tutela anche al pericolo concreto ed attuale di inquinamento. Richiede, in ogni caso, come l'art. 18, il dolo o la colpa.

L'art. 17 del decreto Ronchi, invece - come già accennato - nel far conseguire l'obbligo di bonifica anche dal fatto meramente accidentale si allontana dall'art. 18, ma si avvicina di più al modello di responsabilità per danni all'ambiente, di tipo oggettivo, oggi rientrante tra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria (cfr. proposta di direttiva quadro sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno, di prossima approvazione)<sup>144</sup> ed altresì delineato dal Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente del 28.2.2000 (par.4.3).<sup>145</sup>

**In conclusione**, preme fare qualche considerazione di ordine generale sul meccanismo della procedura di bonifica.

---

<sup>143</sup> Cass. III pen., 19/9- 24/10 2001, n. 38120, Pres. Avitabile; Rel Grillo; Pm (conf) De Nunzio; Ric. Santoro, in Guida al diritto, n. 49/2001, 89. Da queste premesse la Corte, ritenendo "scarico indiretto" il riversare rifiuti liquidi, costituiti da acque reflue in vasca o in altro contenitore, in attesa del trasporto al destinatario finale, ha concluso per l'inapplicabilità allo stesso della normativa sanzionatoria di cui al D.legs 152/99, sul presupposto che semmai, doveva applicarsi quella in materia di rifiuti.

<sup>144</sup> [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=it&DosId=171860](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=171860)

<sup>145</sup> [http://www.reteambiente.it/ra/normativa/istituzioni/ND\\_librobianco\\_comp.htm](http://www.reteambiente.it/ra/normativa/istituzioni/ND_librobianco_comp.htm)

L'iter amministrativo e tecnico disciplinato vede la partecipazione sinergica di diversi attori, dal responsabile degli interventi di bonifica alle autorità competenti per l'approvazione ed i controlli, dalla fase iniziale, a quella dello svolgimento della progettazione sino all'esecuzione degli interventi.

La procedura si colloca, dunque, in quella tendenza, che caratterizza oggi l'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione (c.d. amministrazione controllata), in cui, nella prospettiva di superamento dell'approccio del command and control, il dialogo ed il confronto, nonché l'interazione tra i soggetti coinvolti, acquistano sempre più rilievo: spetta, infatti, anzitutto al responsabile del danno ambientale l'accertamento dell'illecito, mentre la pubblica autorità ricopre un ruolo sussidiario, intervenendo, di norma, successivamente, all'atto della Conferenza dei Servizi, convocata per l'approvazione del progetto di bonifica, e alla quale sono chiamati a partecipare, tra gli altri, l'ARPA, gli enti locali interessati, nonché tutte le amministrazioni competenti per le autorizzazioni, concessioni etc. (art.10 DM 471/99).

E' una via che, se da un lato, in un'ottica di responsabilizzazione degli operatori, induce ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi da danno ambientale, sollecitando, quindi, una presa di coscienza attiva in capo al causatore del danno, dall'altro, costituisce migliore garanzia di efficacia e di economicità nella realizzazione del pubblico interesse al risanamento ed al recupero dei siti contaminati, grazie pure allo snellimento delle procedure.

Se in tale procedimento, pertanto, l'ente pubblico – in via principale – riveste un ruolo di controllo e di garanzia, in tema di riparto delle competenze amministrative, ci si è chiesti se possa o meno parlarsi di un danno ambientale da bonifica in capo ai Comuni. 146

Se, in un primo tempo, tale danno si escludeva, attesa l'estraneità dell'art.17 del D.lgs.22/97 dal sistema della responsabilità civile, perché ritenuto strumento di controllo pubblico, le cose sono cambiate con l'introduzione dei commi 9-bis e 9-ter dell'art.18 della l. 349 del 1986, ad opera della legge finanziaria 2001 (art. 114 L.388/2000): è ora previsto un meccanismo di risarcimento del danno ambientale in seguito a condanna del responsabile, con la previsione della liquidazione dei danni da bonifica, ulteriori rispetto al danno ambientale.

Si è in proposito osservato che, considerata la non perfetta coincidenza tra i concetti di ripristino dello stato dei luoghi e decontaminazione dei siti inquinati da rifiuti, detto meccanismo finanziario consentirebbe di finanziare l'attività di bonifica dei siti contaminati, stante la connessione logico-giuridica tra danno ambientale di cui all'art. 18 della l.349 del 1986 ed art. 17 del D.lgs. 22/1997

Il testo normativo non chiarisce, tuttavia, se tale fondo destinato alla bonifica, già previsto dalla l. 426 del 1998, concerna le spese connesse a quel determinato sito, o piuttosto costituisca un superfondo, come nel caso del CERCLA (Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act) del 1980 adottato negli Stati Uniti, finalizzato, in generale, a finanziare gli interventi di bonifica, quando non sia possibile rintracciare il responsabile o questi sia insolubile. 147

A seguito della valutazione del danno generico di cui all'art.18 della l.349/1986, emerge, ad ogni modo, il carattere residuale del danno ambientale da bonifica, concentrato al solo sito contaminato, in relazione alle spese di bonifica, e dunque al criterio del costo-fattura del ripristino.\*

A seguito della valutazione del danno generico di cui all'art.18 della l.349/1986, emerge, ad ogni modo, il carattere residuale del danno ambientale da bonifica, concentrato al solo sito contaminato, in relazione alle spese di bonifica, e dunque al criterio del costo-fattura del ripristino.\*

---

146 A.Palomba (a cura di ) Il riparto di competenze amministrative e questioni di legittimità costituzionale sul Decreto Ronchi. Il diritto del Comune al risarcimento nella nuova fattispecie del danno ambientale da bonifica, in [www.lexambiewnte.com](http://www.lexambiewnte.com)

147 "Dalla chimica dei veleni al risanamento ambientale" in Ambiente in genere. Risanamento ambientale, in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com)