

Aspetti giuridici del danno ambientale

Giuseppe Grella

La discussione attorno ai vari aspetti delle problematiche ambientali è cominciata attorno agli anni sessanta fornendo i suoi primi risultati in ambito internazionale già a partire dagli anni settanta (si pensi alla Dichiarazione di Stoccolma del '72 ed alle Convenzioni che, come la C.L.C e la FUND, videro la luce proprio in quegli anni).

Più specificamente, si è cominciato a parlare di danno ambientale in ambito internazionale a seguito delle pronunce del tribunale di Bastia del 1985 (caso fanghi rossi di scarlino) e del first circuit of Portorico del 1992 (caso Zoe Colocotroni).

Nella prima i giudici, essendo di fatto l'ambiente marino di per sé privo di valore riparabile, hanno ritenuto opportuno effettuare la trasposizione del concetto di danno biologico all'ambiente in quello di danno «a rilievo puramente finanziario», per tal via, infatti, attribuendo «spessore giuridico» alle attività di sfruttamento dell'ambiente marino (nella fattispecie il pregiudizio all'esercizio della pesca), sono riusciti a trovare un corretto parametro da applicare ai fini della determinazione del danno arrecato.

La necessità di tale trasposizione fu dettata dal fatto che, nel caso in questione, non essendo possibile fornire prova compiuta dell'effettivo danno subito (mancato guadagno) divenne comunque possibile riconoscere un indennizzo compensativo della perdita della possibilità di conseguire un risultato positivo.

I giudici della seconda pronuncia, trovandosi nell'impossibilità di attribuire valore commerciale all'area inquinata, hanno ritenuto opportuno sostituire la regola di Common Law della «*diminution in value*» con la regola in base alla quale il danno biologico all'ambiente va risarcito in misura corrispondente all'ammontare delle spese ragionevolmente da sostenere per la restituzione in pristino delle condizioni ambientali preesistenti all'inquinamento.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato recepito dall'art. 2.7 della Convenzione di Lugano del 21-22/6/1993ⁱ, il quale amplia il concetto di danno all'ambiente facendovi rientrare il «deterioramento dell'ambiente...» nella misura in cui non sia considerato danno alle cose o alle persone «... se ed in quanto tale deterioramento causi una perdita di guadagno economico». Per tal via il danno diretto all'ambiente viene quantificato nel costo delle misure preventive e di rimessa in pristino, adottate per contenere, minimizzare o ripristinare la situazione antecedente all'illecitoⁱⁱ.

Sempre in tale ottica, qualora la *restitutio in integrum* sia tecnicamente impossibile, può essere imposto al danneggiante l'obbligo di introdurre nell'ambiente risorse equivalenti a quelle distrutte.

In palese contrasto con dette linee normative e giurisprudenziali, si pone la previsione, sempre contenuta in detto articolo, in base alla quale, nel caso in cui la *restitutio in integrum* non sia più possibile perché il danno ha causato la scomparsa definitiva di una specie animale o vegetale, non si debba far luogo ad un risarcimento di tipo pecuniarioⁱⁱⁱ.

In Italia il Legislatore è intervenuto a dettare una disciplina organica in materia di ambiente e di danno ambientale con la legge 349/86^{iv}, la quale all'art.1 c.2 istituisce il Ministero dell'ambiente attribuendogli il «...compito... di assicurare in un quadro organico la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.». Tale norma, nel rispetto dell'art.10 Cost. e del principio di diritto comunitario «chi inquina paga», riprende la definizione di ambiente^v così come delineata dalla direttiva comunitaria sulla valutazione dell'impatto ambientale^{vi}; in base all'art.3 della dir.337/85(VIA) l'ambiente è inteso come l'insieme dei fattori: uomo; fauna; flora; suolo; acqua; aria; clima; paesaggio; beni materiali; patrimonio culturale.

Una definizione esplicita del bene ambiente è contenuta nell'allegato I punto 2 del D.P.C.M. del 27/12/1988 che recita: «le componenti e i fattori ambientali sono così intesi:

- atmosfera** : qualità dell'aria e caratterizzazione meteorologica;
- ambiente idrico**: acque sotterranee e superficiali considerate come campionamenti, come ambienti e come risorse;
- suolo e sottosuolo**: intesi sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico, nel quadro dell'ambiente in esame, ed anche come risorse non rinnovabili;
- vegetazione, flora e fauna**: formazioni vegetali ed associazioni animali, emergenze più significative, specie protette ed equilibri naturali;
- ecosistemi**: complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario ed identificabile per proprie strutture, funzionamento ed evoluzione temporale;
- salute pubblica**: come individui e comunità;
- rumore e vibrazioni**: considerati in rapporto all'ambiente sia naturale che umano;
- radiazioni ionizzanti e non ionizzanti**: considerate in rapporto all'ambiente sia naturale che umano;
- paesaggio**: aspetti morfologici e culturali del paesaggio, identità delle comunità umane interessate e relativi beni culturali.».

Degno di attenzione è poi l'art.18 della L.349/86, il quale, dettando la normativa relativa alla responsabilità ed al risarcimento del danno ambientale, ne elenca tassativamente le seguenti fattispecie: quando si verifica una perdita definitiva di una qualità posseduta dalla risorsa;

quando si verifica un'alterazione non necessariamente peggiorativa; quando si verifica un deterioramento non necessariamente irreversibile; quando si verifica la distruzione definitiva.

Il primo comma lega la responsabilità del danno all'ambiente al compimento (o all'omissione) di un atto doloso o colposo posto in essere in violazione delle norme di legge.

Titolare dell'azione di risarcimento del danno, sia in ambito civilistico che penalistico, è, in base al secondo comma, lo «...Stato nonché gli Enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.», mentre ai privati ed alle associazioni è riservato un potere di denuncia dei fatti lesivi, alle associazioni individuate dall'art.13 L.349/86, inoltre, è attribuito il potere di intervento in giudizio e di ricorso all'autorità amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Per quanto concerne poi il risarcimento del danno, il comma 8 stabilisce che con la sentenza il giudice deve ordinare, «...ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.». Una sentenza di tal fatta, che è comunque da privilegiare rispetto a quelle di risarcimento per equivalente (Corte di Cassazione sez. un. 25/1/1989, n.440), risulta predeterminata soltanto nel "*facere*", unico oggetto della obbligazione, non anche nella somma di denaro strumentale alla realizzazione dello stesso. L'inciso "ove possibile", che costituisce l'unico limite alla possibilità di condannare il responsabile del danno al risarcimento in forma specifica, è riferito alla possibilità concreta di ripristinare l'ambiente nell'equilibrio biologico precedente al compimento del fatto che ha determinato l'insorgere della responsabilità in capo all'autore. Va inoltre notato che, rispetto al normale regime di responsabilità, il comma 8 non prevede l'istanza di parte e, dunque, la condanna al risarcimento può essere comminata dal giudice *ex officio*.

Sempre sul risarcimento del danno si esprime il comma 6, il quale attribuisce al giudice la possibilità di liquidare il danno in via equitativa lì dove non sia possibile stabilire il suo esatto ammontare.

Il problema concernente la liquidazione del danno per equivalente, che consiste nella difficoltà pratica di determinare una precisa quantificazione dello stesso, non è aggravato dalla mancata previsione di criteri da parte del legislatore che possano essere utili per giungere alla precisa quantificazione; infatti a tale mancanza sopperisce facilmente la previsione dell'art.2056 c.c.¹ la quale, rimandando alle norme relative alla quantificazione del danno per inadempimento dell'obbligazione (artt.1223, 1226 e 1227 c.c.), individua quali criteri di valutazione del contenuto del danno il "danno emergente" ed il "lucro cessante" che si trovino in rapporto di causalità con l'illecito.

La difficoltà relativa alla quantificazione del danno all'ambiente è, infatti, di ordine puramente pratico. L'ambiente è sicuramente un valore giuridicamente rilevante, ma senza alcuna

¹ Art.2056: "il risarcimento dovuto al danneggiato si deve determinare secondo le disposizioni degli articoli 1223,1226 e 1227. Il lucro cessante è valutato dal giudice con equo apprezzamento delle circostanze del caso.

consistenza materiale, inappropriabile e quindi insuscettibile di una valutazione monetaria secondo i prezzi di mercato.

La Corte Costituzionale si è pronunciata in merito con la sentenza n° 641 del 30/12/1987² non solo ha qualificando il danno ambientale come “certamente patrimoniale, sebbene svincolato da concezioni aritmetico-contabili”, ma anche arrivando ad ammettere la possibilità “..di misurare l’ambiente in termini economici..” in rapporto ad “una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l’attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull’osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero, si possono valutare i costi del danneggiamento. Il tutto consente di dare all’ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico.”.

In una pronuncia del 1992^{vii}, la Cassazione ha fatto riferimento al valore d’uso, ossia la diminuita fruibilità del bene ambiente sulla base di valori “di consumo” e “di non consumo”.

L’ultima forma di risarcimento contemplata dalla L.349/86 consiste nella possibilità riconosciuta al giudice di procedere ad una valutazione equitativa per poter quantificare il danno. Dunque una volta stabilito l’an del risarcimento il giudice deve stabilire il *quantum* evitando che le difficoltà probatorie che concernono la determinazione del danno si traducano in un vantaggio a favore del danneggiante.

A questo fine, il c.6 introduce tre criteri che il giudice deve seguire per determinare “l’ammontare in via equitativa”: la gravità della colpa individuale; il costo necessario per il ripristino; il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

La norma in esame, quindi, si distacca dal normale regime codicistico relativo alla valutazione equitativa (art.1226 c.c.), in quanto il codice lascia questo tipo di operazione al libero apprezzamento del giudice.

Le prime sentenze in materia di danno ambientale sono state emesse dalla giurisprudenza penale, che si è limitata a condanne generiche degli autori del fatto lesivo.

Fra queste si è scelto di citarne due in cui il giudice si è preoccupato di procedere alla valutazione del danno ambientale.

La prima è stata emessa dalla Pretura di Milano, sezione distaccata di Rho, del 29/06/1989^{viii}. La valutazione del danno da parte del Pretore è stata criticata da alcuni autori^{ix} sia per quanto riguarda l’applicazione dei criteri di cui all’art.18 c.6 (in particolare del criterio relativo alla gravità della colpa che risulta frainteso in quanto la valutazione del giudice si concentra sulla

² Corte Costituzionale del 30 dicembre 1987 n. 641, in Foro it., 1988, I, 694 e ss.:

portata del pregiudizio conseguente alla condotta illecita e quindi sulla gravità del fatto), sia per quanto riguarda l'operazione di liquidazione che nel determinare il costo necessario al ripristino si era relazionata ad un progetto di bonifica del bacino di cui faceva parte il torrente inquinato, già esistente al momento del fatto e, quindi, inadeguato relativamente alla nuova situazione ambientale conseguente allo stesso fatto.

La seconda è stata emessa dal Tribunale di Venezia in data 27/11/2002^x. Tale sentenza, partendo dalla premessa che "non è possibile una precisa quantificazione del danno poiché l'evento ha assunto connotazioni tali che non è stato possibile il ripristino, né è stata possibile alcuna misurazione, in termini sia quantitativi che qualitativi, della alterazione o modificazione dell'ambiente", adotta il sistema della valutazione equitativa del danno ex art. 18 c.6 L.349/86. Quanto al criterio della **gravità della colpa**, nonostante le corrette considerazioni del giudice circa la non necessaria correlazione tra danno e colpa e la non necessaria proporzione tra profitto conseguito dal danneggiante (in seguito ad una illecita condotta) e danno ambientale, non risulta agevole la comprensione del contributo offerto dal criterio alla determinazione del *quantum*.

Per quel che concerne l'utilizzo del criterio relativo al **costo necessario per il ripristino**, esso è stato calcolato sulla base del valore dell'attività di ripristino ambientale volta alla depurazione dell'acqua derivante dall'abbattimento dell'ammoniaca. Tale valore è stato considerato come "parziale computo del danno" giacché l'intervento è stato svolto in una situazione d'emergenza e, dunque, "non può considerarsi risolutivo di ogni problema, essendo certo che non consente l'abbattimento dell'intera quantità di ammoniaca presente in atmosfera".

Appaiono rilevanti le considerazioni relative all'utilizzo del parametro del **profitto conseguito dal trasgressore**. Il giudice ha proceduto al computo dei giorni necessari per l'esecuzione dei lavori di sostituzione della valvola (la fattispecie di cui si è discusso nel dibattimento aveva per l'appunto ad oggetto la mancata sostituzione di una valvola malfunzionante) ovvero "due giorni durante i quali i reparti non avrebbero potuto produrre in quanto sarebbe stata chiusa la linea spurghi ammoniacali", in tal modo è stato calcolato il valore della produzione a cui l'impresa avrebbe dovuto rinunciare se avesse dato luogo all'intervento di manutenzione che avrebbe evitato il verificarsi dell'incidente. Il ragionamento è seguito dalla considerazione di come il profitto del trasgressore non vada confuso con gli utili aziendali perché "se così non fosse, imprese in difficoltà o in uno stato di insolvenza sarebbero, in base al criterio del profitto del trasgressore, immuni da responsabilità per danno ambientale. Invero nelle medesime condizioni sarebbero anche le imprese floride in fase di crescita ma con notevole e fisiologico indebitamento verso banche che, quindi, potrebbero non avere utili di esercizio."

Vedere anche:

Franco Giampietro – ***“La responsabilità per danno ambientale nella direttiva n. 2004/35/CE: prime riflessioni”***

ⁱ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per i danni provocati da attività pericolose (ETS 150)

ⁱⁱ GIAMPIETRO “Responsabilità per danno all’ambiente: la Convenzione di Lugano, il Libro Verde della Commissione C.E.E. e le novità italiane” in Riv. Giur. Amb., 1994, pag. 23.

ⁱⁱⁱ Explanatory Report, Consiglio Europeo doc. n° 1 del 26/01/1993: «such damage cannot be evaluated financially».

^{iv} L. 8/7/1986 n° 349, “istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale”, in suppl. ord. G.U. 15/7/1986 n° 162.

^v In proposito v. GIAMPIETRO “La responsabilità per danno all’ambiente”, Milano, 1988, pag. 55-57, in cui l’autore confrontando l’art. 1 c. 2 L. 349/86 con l’art. 3 della dir. CEE 85/337 notava che la norma contenuta nell’art. 1 c. 2 è scindibile in due proposizioni che prendono in considerazione tutti i fattori contemplati dalla direttiva.

^{vi} Dir. Del Consiglio del 27/06/1985 concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE del 6/7/1985 n° 176.

^{vii} Cassazione civile, Sez. I, 9 aprile 1992 n. 4362, Giust. civ. Mass. 1992, fasc. 4

^{viii} Pret. Milano-Rho, 29/06/1989, in Foro it., 1990, II, 526.

^{ix} PAONE “LA VALUTAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE. Il risarcimento del danno ambientale e l’art. 18 della legge 8/7/1986 n° 349”

^x Trib. Di Venezia – Ufficio del giudice monocratico, sez. penale del 27/11/2002, n° 1286, in Riv. giur. amb., 2003, 164.