

**La responsabilita' per danno ambientale nel Testo Unico n. 152/2006:  
Un passo avanti e due indietro ... (\*)**

**Franco Giampietro**

**(Nota a Cass. pen., Sez. III, Ud. 6 marzo 2007, dep. 2 maggio 2007, [n. 16575](#))**

**1. Il *thema decidendum* e le linee portanti della motivazione**

I motivi del ricorso per Cassazione attengono esclusivamente a *questioni civili*, avendo la Corte territoriale, (assolti gli imputati per la contravvenzione ex art. 674 c.p. e prosciolti gli stessi dalle altre contravvenzioni perché estinte per prescrizione), *revocato le statuizioni*, con le quali il giudice di primo grado aveva accertato la responsabilità per danno ambientale a favore del Ministero dell'Ambiente, del Comune di Rio Marina e per danno patrimoniale a favore di un albergatore, assegnando loro una provvisionale complessiva e solidale di 12.000 €. Riteneva, infatti, il giudice di appello che quest'ultimo (il Paoletti) non aveva provato il danno subito "seppure non patrimoniale" e che il Ministero non poteva far valere un danno non patrimoniale se non nel caso di cui "il lamentato pregiudizio incida sul diritto all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine e alla reputazione, il che, in ogni caso, esula dalla vicenda in esame" <sup>(1)</sup>.

Il Supremo Collegio, dopo aver chiarito che, alla stregua dei motivi di censura dedotti, rispettivamente, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio <sup>(2)</sup> e dal predetto albergatore <sup>(3)</sup>, erano da individuarsi, nel caso concreto, una fattispecie di *danno ambientale* ed una *distinta* fattispecie di *danno al singolo* nei suoi beni proprietari, derivante dalla stessa causa, passa in rassegna la giurisprudenza interpretativa dell'art. 18 della legge n. 349/1986 e la successiva disciplina della Parte quinta del T.U. ambientale, approvato con D.Lgs. n. 152/2006, per statuire che "debbono ribadirsi *le conclusioni* già formulate – in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale – nell'interpretazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986 (di cui si è dato conto innanzi)".

Quanto alla posizione del Paoletti, precisa che "anche ai sensi dell'art. 313, 7° comma del D.Lgs. n. 152/2006", resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei loro beni di proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi", confermandone la "lesione alla reputazione commerciale e la diminuzione dell'attività di ricezione turistica dell'albergo", e, quindi, il suo coinvolgimento diretto nella vicenda "con profili spiccatamente

---

1

2

3

personali". Donde la ritenuta idoneità del contestato intervento di ripascimento dell'arenile ad incidere e compromettere "anche sotto il profilo patrimoniale" le caratteristiche della struttura alberghiera dal medesimo gestita.

Tanto premesso, sembra a chi scrive che la rilevanza della decisione in commento si collochi su *due versanti*:

- a) il puntuale monitoraggio degli orientamenti della giurisprudenza (civile e penale) della Suprema Corte e della sentenza della Corte Costituzionale (n. 641/1987), delineatisi nell'interpretazione ventennale dell'art. 18, citato;
- b) i richiami alla direttiva 2004/35/CE e al c.d. T.U. ambientale (adottato ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006), tratteggiati, in termini sintetici, *a convalida* dell'orientamento giurisprudenziale, ritenuto prevalente, in tema di risarcimento per equivalente patrimoniale del danno all'ambiente.

Su questi due profili intendiamo esporre alcune riflessioni e manifestare alcuni dubbi.

## **2. Una puntuale rassegna di giurisprudenza dalle molte voci ...**

Nell'accurata ricognizione della giurisprudenza (dal 1987 al 2002) la Corte tende, soprattutto, a selezionare le decisioni che hanno elaborato i criteri di *identificazione* e di *liquidazione* del danno ambientale, ma esordisce con un'indicazione dell'*approccio metodologico*, relativo all'inquadramento del regime dell'art. 18, citato, rispetto alla disciplina codistica dell'illecito civile.

Non manca, tuttavia, di sottolineare, *ab initio*, che l'interpretazione da parte del Giudice di legittimità ha seguito "criteri ermeneutici diversi": dalla notazione iniziale sulla *specialità* dell'art. 18 rispetto alla previsione *generale* dell'art. 2043 c.c., all'impostazione successiva di un "regime misto", che assorbe al suo interno le *disposizioni più severe* del codice civile sulla responsabilità *oggettiva* (per le attività qualificabili come pericolose) e sulla *solidarietà* (tra responsabili), *in deroga* ai corrispondenti profili dell'art. 18; del quale, comunque, sottolinea la *specialità, ma limitatamente* al danno-evento (lesione in sé dell'ambiente) rispetto a quello codicistico del danno-conseguenza, evidenziandone il "timbro repressivo", rappresentato dalla ravità della colpa, dal profitto conseguito dal trasgressore e dal costo necessario del ripristino " ... (4).

Quindi, l'affermazione del valore immateriale del bene-ambiente e della particolare rilevanza attribuita al *valore d'uso* del bene da parte *della collettività*, con il conseguente superamento

della funzione compensativa del risarcimento <sup>(5)</sup>. Ma, poi, si evidenzia che il sistema dell'art. 18, come sopra "ricostruito" <sup>(6)</sup>, è ritenuto *immanente* nel nostro ordinamento sin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, e, su tale assunto, lo si applica *retroattivamente* a fatti avvenuti nel 1963 <sup>(7)</sup>.

Passando all'esame della *liquidazione* monetaria del danno ambientale, nella decisione in commento, si dà atto del rilevante contributo nel 1987, della Corte Costituzionale, all'*identificazione di un valore economico* del bene ambiente, inteso come valore autonomo e indipendente dal tradizionale valore di scambio del bene <sup>(8)</sup>.

Così come si richiama un orientamento (risultato minoritario, ma non "datato"), il quale *ha escluso* che violazioni meramente *formali* ovvero una *semplice esposizione a pericolo*, senza "un pregiudizio concreto, nella specie, alla qualità della vita della collettività", possano dar luogo al risarcimento del danno all'ambiente" <sup>(9)</sup>.

Ma la Corte sembra propendere implicitamente per la conclusione (ricavata anche da argomentazioni della citata sentenza della Corte Costituzionale <sup>(10)</sup>) che sia da condividere la giurisprudenza prevalente, a tenore della quale l'illecito ex art. 18 *non* esige che "l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto" <sup>(11)</sup>, ma è sufficiente una condotta sia pure soltanto colposa in violazione di legge ... idonea a compromettere l'ambiente " ...

E che, quindi, trattasi di "una lesione presunta del valore giuridico tutelato", donde l'ulteriore sottolineatura dei parametri (punitivi) della gravità della colpa e del profitto conseguito dal trasgressore (il c.d. giudizio equitativo ? ...) <sup>(12)</sup>.

A me sembra che la sintesi degli orientamenti giurisprudenziali, lucidamente esposta dal Supremo Collegio, metta in obiettiva evidenza *quali e quante* (troppe ...) sono state le "letture" dell'art. 18, da parte del Giudice di legittimità, nella "ricostruzione" di un regime speciale, dettato all'atto di fondazione del Ministero dell'ambiente. Regime innovativo che, sin dal suo apparire, risultò - come si è accennato - *compromissorio* ed *incoerente*, per ammissione degli stessi fondatori ... <sup>(13)</sup>.

Peraltro, è noto che lo stesso risultò ulteriormente "depotenziato" dai successivi interventi del legislatore, che, pur lasciandolo in vigore, ha avviato una regolamentazione del tutto diversa dei fatti di degradazione ambientale, in specie, di quelli connessi ai c.d. siti inquinati. Mi riferisco alla disciplina sulla *responsabilità oggettiva* per superamento di predeterminati valori

---

5

6

7

8

9

10

11

12

13

massimi di accettabilità della contaminazione ambientale (del suolo, sottosuolo e delle acque superficiali e sotterranee), introdotta dall'art. 17 del Decreto Ronchi e completata dal D.M. n. 471/1999 <sup>(14)</sup>.

E, nello stesso periodo (con il D.Lgs. n. 152/1999), ha adottato un'ulteriore disciplina del "danno all'ambiente idrico", con l'art. 58 del medesimo decreto. Il quale, al comma 1, collega la normativa sulla bonifica (ex art. 17 cit.) a quella sul danno all'ambiente, ma in quanto derivante *esclusivamente* dagli scarichi delle acque reflue e, nel terzo comma, configura un'ulteriore fattispecie di *danno punitivo* (e presunto) a carico di chi abbia consumato illeciti amministrativi o penali, previsti dal medesimo decreto legislativo <sup>(15)</sup>, cagionando danno all'ambiente, che non risulti di agevole quantificazione .... <sup>(16)</sup>.

Il mosaico legislativo, con qualche ulteriore integrazione <sup>(17)</sup>, si completa con il D.Lgs. n. 133/2005 <sup>(18)</sup>, e si qualifica, prima della data del 29 aprile 2006 – salva la parentesi della legge finanziaria <sup>(19)</sup>– come un coacervo di *tre sistemi di responsabilità per danno all'ambiente* (ex artt. 18 , L. 349/1986; 17, D.Lgs. n. 22/1997; e 58, D.Lgs. n. 152/1999), variamente collegati tra di loro, che si innestano sul tradizionale regime codicistico della responsabilità civile (art. 2043 ss.) <sup>(20)</sup>.

Sotto questo profilo, la puntuale ricognizione dei diversi orientamenti giurisprudenziali, in quanto evidenzia interpretazioni obiettivamente *contraddittorie* dell'art. 18, avrebbe forse meritato, da parte della Suprema Corte, a beneficio dello "stupito" lettore (e non solo di quello sprovvisto ...) qualche nota di commento critico e comunque ricostruttivo del diritto *vivente*, pur scaturito dall'infelice disposizione dell'art. 18 della legge del 1986.

Chi scrive ha tratto l'impressione che, nella sentenza in commento, il Supremo Collegio non abbia inteso portare argomenti a sostegno della "scelta" di *uno* degli orientamenti giurisprudenziali (pur ritenuto *implicitamente* condivisibile) <sup>(21)</sup>.

Tant'è che, come si dirà in seguito, il *confronto* tra la regola posta dall'art. 18 e quella che si afferma introdotta dal T.U. ambientale, "in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale", presenta qualche incertezza, e perviene a conclusioni che appaiono, a nostro avviso, criticabili *anche* sotto l'aspetto dei presupposti valutativi del danno ambientale. La Corte assume, infatti, che a fronte nel nuovo regime, introdotto dal D.Lgs. n. 152/2006 (artt.

---

14

15

16

17

18

19

20

21

299-318), ben possano ribadirsi i risultati interpretativi, ai quali era pervenuta la giurisprudenza del Giudice di legittimità, formatasi sull'abrogato art. 18.

### 3. La sintetica ricognizione delle novità del T.U.A.: riflessioni critiche

Nella seconda parte della sentenza in commento, il Collegio esamina sinteticamente le innovazioni introdotte dalla Parte sesta del c.d. T.U. ambientale.

Dopo aver dato atto dell'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986, ad eccezione del comma 5 <sup>(22)</sup>, sottolinea la nuova nozione "comunitaria" di danno ambientale (ai sensi della direttiva 2004/35/CE), così come recepita, con qualche variante lessicale, dall'art. 300, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 152, quale "deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, della risorsa naturale e dell'utilità assicurata da quest'ultima", riferita, in particolare, alle acque superficiali e marine <sup>(23)</sup>.

Riporta, quindi, il dettato dell'art. 311, commi 1 e 2, ove (*invece*: n.d.r.) il legislatore delegato *riassorbe*, salve alcune (inutili ?) specificazioni sulla condotta colposa, il dettato testuale dell'art. 18 (abrogato, *in parte qua*, ex art. 318, D.Lgs. in esame). Infatti, il comma 2 esordisce con il "Chiunque" ... e si conclude con: "... arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato".

A fronte dell'obiettivo "scoordinamento" tra le due definizioni di *ambiente* e di *danno*, giuridicamente rilevante <sup>(24)</sup>, il Collegio non ritiene di dover prendere posizione, ma, come si dirà *infra*, si limita ad una *premessa* di ordine generale <sup>(25)</sup> ed ad una *conclusione* (in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale), che sarà di seguito commentata <sup>(26)</sup>.

Quanto al "recupero del danno ambientale", il giudice di legittimità rileva che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha due opzioni: procedere con ordinanza, e quindi, in via amministrativa, (ex art. 312 segg.) ovvero agire innanzi al giudice ordinario contro il responsabile del danno, com'è puntualizzato dall'art. 315 <sup>(27)</sup>.

Né manca, infine, un richiamo alla giurisdizione in via esclusiva del giudice amministrativo, nell'illustrazione del potere dei soggetti, contemplati dall'art. 309 <sup>(28)</sup>, di agire, "secondo i

---

22

23

24

25

26

27

28

principi generali”, non solo per l’annullamento degli atti ed i provvedimenti del Ministro adottati in violazione della Parte sesta del D.Lgs. e avverso il silenzio-inadempimento del medesimo sulle richieste di intervento statale, ma “*anche* per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell’attivazione, da parte del Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale” (ai sensi dell’art. 310, comma 1, T.U.A.) <sup>(29)</sup>.

Da queste premesse, il Collegio perviene alla enunciazione della tesi interpretativa delle richiamate prescrizioni del T.U. ambientale, nei seguenti termini: “Anche a fronte di tali recenti disposizioni normative (“che pure presentano difetti di coordinamento sia tra loro sia con altre disposizioni dello stesso testo legislativo” <sup>(30)</sup>), ritiene questo Collegio che debbano *ribadirsi le conclusioni alle quali si è pervenuto in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale nell’interpretazione dell’art. 18 della legge n. 34/1986 (di cui si è dato conto innanzi)*”.

Orbene, se dette conclusioni si leggono in stretta correlazione e *quindi limitatamente* alla critica, mossa dal Giudice di legittimità alla Corte territoriale, per *non* aver considerato come danno all’ambiente risarcibile “anche il danno derivante, *medio tempore*, dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta, ossia le c.d. *perdite provvisorie*” (dove il richiamo alla citata direttiva ed alla giurisprudenza del Supremo Collegio, risalente al 1999), *il decisum* appare ineccepibile <sup>(31)</sup>.

Ma se, pur con le riserve generali, espresse tra parentesi <sup>(32)</sup>, il Collegio ha inteso affermare che, in definitiva, *non* è cambiata la disciplina sul *risarcimento per equivalente patrimoniale del danno all’ambiente*, e quindi restano, convalidati, dopo il D.Lgs. n. 152/2006, gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza, formatasi sull’interpretazione dell’art. 18 della legge n. 349/1986 <sup>(33)</sup>, allora è necessario esporre *alcune riflessioni critiche*, dirette ad evidenziare il *novum* del dettato legislativo del c.d. T.U.A. rispetto al regime previgente.

Sulla definizione del *perimetro* del bene giuridico ambiente, si è riferito che il giudice di legittimità richiama, prima, l’art. 300, commi 1 e 2, sia pure *pro-quota*, e comunque dichiarandone la conformità alla citata direttiva comunitaria; poi, l’art. 311, nell’*ampia* e *tautologica* definizione, mutuata dall’originario testo dell’art. 18, citato. Disposizioni che, *contestualmente*, appaiono individuare la nozione di *danno*, giuridicamente rilevante.

Sotto il primo profilo, *non* è agevole identificare una *nozione comune* di ambiente nel contesto delle disposizioni dettate sia dall’art. 300, comma 2 - il quale sembra elencare risorse che (“Ai sensi della direttiva 2004/35/CE”) sono da considerarsi *tassative* <sup>(34)</sup> - sia dall’art. 311, comma

---

 29

30

31

32

33

34

2, che rinvia ad una nozione "indefinita" <sup>(35)</sup>, ma sicuramente da coordinare con la prima e con quanto è previsto dall'art. 314, comma 3, ove il pregiudizio è riferito *tout court* alla "situazione ambientale" ... <sup>(36)</sup>.

In termini concreti, la *risorsa aria* è ancora ricompresa nel bene tutelato ? <sup>(37)</sup> Il suolo è protetto *anche* nella sua integrità naturale o *soltanto* a fronte di "rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana, ex art. 311, comma 2, lett. d) ? <sup>(38)</sup>.

Sotto il secondo profilo, è necessario verificare se la *nozione di danno* è quella fissata nell'art. 300, comma 1, intesa come un "deterioramento *significativo e misurabile*, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" (v., altresì, All. 3 e 4) ovvero se comprende anche *qualsiasi forma di* alterazione, deterioramento o distruzione "in tutto o in parte" (dell'ambiente), ai sensi dell'art. 311, comma 2, ove difetta, altresì, il richiamo ai servizi resi dalla risorsa naturale alla collettività interessata ... <sup>(39)</sup>.

Quanto al risarcimento per equivalente patrimoniale (*in mancanza di ripristino*: v. art. 311, comma 2), risultano soppressi i criteri previsti dall'art. 18, comma 6, vale a dire: *la gravità della colpa* ed il *profitto conseguito* dal trasgressore, e che erano stati considerati, ai fini della liquidazione del danno, parametri significativi del "timbro repressivo" della norma, ora abrogata <sup>(40)</sup>.

Al contrario, la quantificazione monetaria del danno, in assenza di ripristino, deve essere determinata in una somma "pari al *valore economico* del danno accertato e residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario, ex art. 313, comma 2 <sup>(41)</sup>.

Nella stessa impostazione, orientata a *ridurre* i profili di "specialità" del nuovo regime rispetto a quello codicistico, e che lo caratterizzavano per i peculiari aspetti della responsabilità ambientale, codificati dall'art. 18, citato, si possono annoverare: *l'eliminazione del principio della responsabilità parziaria*, posta a carico di ciascun concorrente nell'illecito ambientale <sup>(42)</sup> e la previsione che il *costo del ripristino* non può essere imposto al responsabile non solo se tecnicamente impossibile, *ma anche se eccessivamente oneroso* (v. art. 313, comma 2, che rinvia all'art. 2058 c.c. <sup>(43)</sup>).

Di qui una *prima conclusione* non marginale: se l'evento di danno deve essere inteso come un "deterioramento significativo" e "misurabile" di una risorsa naturale o di una sua utilità

---

35

36

37

38

39

40

41

42

43

collettiva, ai sensi dell'art. 300, comma 2 (al quale va ricondotta la definizione ex art. 311, comma 2) e se, in difetto di ripristino (totale o parziale), il danno deve essere quantificato in ragione "di una somma pari al (suo) valore economico", sempre che il predetto evento sia riconducibile ad una condotta (attiva od omissiva) colposa, che costituisca la causa dello stesso evento <sup>(44)</sup>, ne deriva che, per questa serie di nuove disposizioni *non può più essere invocata* la giurisprudenza prevalente, richiamata nella prima parte della decisione in commento, in quanto sono comunque *mutati i presupposti legislativi*, ai quali esse sono ancorate <sup>(45)</sup>.

L'indicata conclusione è rafforzata dall'analisi della disciplina *alternativa* a quella generale sin qui commentata.

Ci riferiamo all'art. 314, comma 3, applicabile nei casi in cui *l'illecito civile* per danno all'ambiente sia *contestualmente* qualificabile come illecito *amministrativo* o *penale* <sup>(46)</sup>.

In tali evenienze, ove non sia motivatamente possibile "l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica o parte di esso", la citata disposizione ricorre, ancora una volta <sup>(47)</sup>, alla nozione del danno *presunto*, di importo non inferiore *al triplo* della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa oppure alla sanzione penale, in concreto applicata.

E qui si tocca con mano una scelta legislativa, che appare collocarsi sul *versante opposto* a quello commentato sulla responsabilità per danno, da valutare sotto il profilo economico, in quanto si provi che esso rappresenta un "deterioramento significativo e misurabile" della risorsa naturale, indicata nel medesimo testo, o di una sua utilità (ex art. 300, commi 1 e 2).

*In concreto*, trattasi di una "scorciatoia", che, a seconda delle sue future applicazioni, rischia di "azzerare" l'approccio comunitario, recepito nelle iniziali (e commentate) disposizioni della Parte sesta del Decreto legislativo n. 152 <sup>(48)</sup>.

#### 4. Prime conclusioni

In definitiva, la sentenza in commento non solleva dubbi sulla prospettata soluzione del caso concreto, sotto i due profili della rilevanza del danno da perdita temporanea di risorsa naturale e di servizi della medesima e del danno ai diritti personali o reali del singolo (ex art. 313, comma 7), cagionato *attraverso* il danno all'ambiente <sup>(49)</sup>.

---

44

45

46

47

48

49

Appare, invece, meno persuasiva laddove, richiamandosi alla (polivalente) giurisprudenza, formatasi sull'abrogato art. 18 della legge n. 349/1986, ritiene possa essere *ancora utilizzata* nell'interpretazione delle *nuove* disposizioni del c.d. T.U. ambientale.

Quivi il legislatore delegato non è riuscito a realizzare gli *obiettivi* della *razionalizzazione* e *semplificazione* del previgente sistema "a tre uscite" (obiettivi "annunciati", ai sensi dell'art. 2, comma 2, del medesimo Decreto legislativo), nonostante il dichiarato intento di dare attuazione alla direttiva 2004/35/CE.

Il breve commento, sin qui esposto, evidenzia, infatti, alcune delle scelte "compromissorie", che lasciano aperti troppi spazi di incertezza, dai quali né l'ambiente né il mercato potranno trarre giovamento.

E' sufficiente qui concludere che il regime del risarcimento del danno ambientale per equivalente patrimoniale *oscilla*, sia pure in termini diversi dall'abrogato art. 18, tra una *funzione compensativa* del pregiudizio ambientale (indotta dalla citata direttiva comunitaria e dai relativi Allegati) ed una concorrente *funzione para-penalistica* o *punitiva* del medesimo pregiudizio (<sup>50</sup>).

Via tuttavia sottolineata - a nostro avviso, positivamente - la prima delle due linee-guida che rappresenta *l'aliquid novi* rispetto al regime previgente. Infatti, nei suoi molteplici profili, innanzi richiamati (<sup>51</sup>) si coordina in termini più rigorosi con la disciplina generale di codice civile sull'illecito aquiliano (<sup>52</sup>), aderendo all'impostazione della citata direttiva comunitaria (<sup>53</sup>). Ciò non esclude, peraltro, che la disciplina della responsabilità per danno ambientale continua a rappresentare, fatte salve le lacune, integrabili attraverso le disposizioni generali codicistiche, una normativa "speciale", che si caratterizza non solo *per la peculiare natura collettiva del bene-ambiente* e dei suoi *usi*, protetti *ex lege*, ma soprattutto, attraverso la prescritta vigilanza e garanzia della qualità-quantità delle risorse naturali, esercitate dalla P.A. competente, preposta all'approvazione (con i relativi procedimenti autorizzatori) dei progetti di ripristino ovvero alla quantificazione monetaria del pregiudizio ambientale e tenuta all'intervento suppletivo nei confronti del responsabile dell'inquinamento, inerte o incapiente, in adempiendo l'obbligo di rendere *effettiva* la politica comunitaria a tutela dell'ambiente, così come prescritto dalla direttiva 2004/35/CE, più volte citata (<sup>54</sup>).

---

50

51

52

53

54