

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 2-3 - 2010

**IN TEMA DI DANNO ALL'AMBIENTE: MEZZI DI
TUTELA E RAPPORTO TRA GIURISDIZIONI.
UN TRAVAGLIO INTERPRETATIVO**

Giovanni Gianleo Greco

**IN TEMA DI DANNO ALL'AMBIENTE:
MEZZI DI TUTELA E RAPPORTO TRA GIURISDIZIONI.
UN TRAVAGLIO INTERPRETATIVO**

Giovanni Gianleo GRECO

Dottore di ricerca nell'Università del Salento

Sommario

1. La protezione ambientale tra disciplina interna e normativa comunitaria
2. La tutela dell'ambiente: una confusione legislativa. In particolare, i mezzi di protezione. Verso una soddisfazione effettiva dell'interesse leso?
3. Legittimazione ad agire: cenni. Rapporti tra giurisdizioni: ordinaria, amministrativa e contabile
4. Osservazioni conclusive. Un arretramento della tutela

L'evolversi delle esigenze ambientali dovuto alla crescita in modo esponenziale dell'inquinamento e della conseguente alterazione dell'equilibrio ecologico ha determinato un clima di incertezza in sede istituzionale, legislativa e giurisdizionale. Ora, se è vero che sia con la l. 8.7.1986, n. 349 si intendeva fornire una regolamentazione omogenea a fronte dei numerosi precedenti interventi normativi sia con il d. lgs. 3.4.2006, n. 152 coordinare ed integrare la legislazione in materia oltre a recepire la normativa comunitaria, è altrettanto vero che non può non riconoscersi il ruolo "creativo" della ermeneusi della giurisprudenza nell'interpretazione ed applicazione delle relative discipline troppo spesso confuse e disomogenee. Parallelamente alla evoluzione legislativa nazionale, si riscontra nella politica della Comunità Europea una sempre maggiore attenzione nella tutela dell'ambiente (ad esempio, il principio "chi inquina, paga" enunciato nel 1974 dall'OCSE; la direttiva 2004/35/CE, recepita nel nostrano d.lgs. 152/2006). In considerazione del vasto campo di indagine, nella specifica ottica del civilista la riflessione giuridica intorno alla fattispecie de qua si focalizza principalmente su quelli che sembrano costituire i principali profili di criticità o dubbi interpretativi, come dir si voglia; il riferimento è soprattutto al concetto e definizione del bene protetto e del danno ambientale, alla configurazione e collocazione dell'illecito ex d.lgs. 152/2006 nel genus della responsabilità civile, ai criteri di imputazione, ai mezzi di tutela apprestati, ai soggetti legittimati attivi e passivi nell'esercizio dell'azione di responsabilità.

Alla luce di questa premessa, il saggio intende affrontare la problematica, anche di natura processuale, inerente la titolarità dell'azione per danno ambientale ed i (delicati) rapporti tra G.O. e giurisdizione della Corte

dei Conti (con i connessi interessanti profili di responsabilità amministrativa. La normativa ecologica prevede la generale giurisdizione del giudice ordinario, ferma, però, quella della Corte dei Conti.

E' evidente come l'operatore pratico del diritto e lo studioso si trovano dinanzi all'arduo compito - poche volte sollevato - di tentare di determinare il fondamentale rapporto tra i poteri della Pubblica Amministrazione e quelli della magistratura contabile.

The evolution of the environmental requirements, due to the growth in pollution and to the change of the ecological balance, has determined a mood of uncertainty at the institutional, legislative and jurisdictional stage. However, if on the one hand it's true that, both according to the law of June, 8th, 1986, n. 349, we intended to give a homogeneous regulation against the previous different normative interventions and, according to the legislative decree of April, 3rd, 2006, n. 152, we aimed at coordinating, integrating the legislation, matter in hand and implementing the community regulations, it's also true that we must recognize the "creative" role of the jurisprudential hermeneutics as to the interpretation and application of the relative disciplines, often confused and un-homogeneous. Along with the national legislative evolution, the European Community has realized a kind of policy aimed at a higher protection of the environment (i.e. "polluter payer" principle enunciated by OCSE in 1974; directive 2004/55/CE implemented in our leg. Decree 152/2006). Considering the wide investigation field, the juridical consideration of the expert in civil law about the subject in matter mainly focuses on the relevant critical profiles or interpretative doubts; the reference is, above all, to the concept and definition of the protected good and the environmental damage, to the configuration and disposition of the private wrong (see the former leg. Decree 152/2006), to the indictment criteria, to the prepared preservation means, to the active and passive legal persons in the pursuance of the liability action.

The essay considers both the problem of procedural nature relating to the action title to environmental damage and the delicate relations between the regular judge and the jurisdiction of the Audit Court (with the relative interesting aspects of administrative liability). The ecological regulations provide for the general jurisdiction of the regular judge except that of the Court of Accounts, in compliance with the art. 22 of D.P.R., 10th January, 1957, n. 3.

It follows that both the law dealer and the scholar have a highly responsible job which is rarely taken into consideration: they have to determine the relationship between the powers of the Public Administration and the accounting judiciary ones.

1. La protezione ambientale tra disciplina interna e normativa comunitaria

Il problema della tutela dell'ambiente non è nuovo, ma - in seguito, in particolar modo, alla recente e variopinta evoluzione legislativa, sovente confusa - ha talvolta trovato soluzioni non sempre chiare, univoche e concordanti. Non a caso, la specificità della materia del torto c.d. ecologico induce lo studioso e l'operatore pratico del diritto a reperire, oggi più che mai, delle *guidelines* onde potersi addentrare con dimestichezza nella tecnica dell'argomento che è evidentemente caratterizzato da non pochi dubbi interpretativi.

Sin dalle prime leggi in materia fino ai nostri giorni, non può non riconoscersi il ruolo "creativo" della ermeneusi giurisprudenziale nell'applicazione delle relative discipline troppo spesso disomogenee. E' proprio con l'intervento della Consulta, della Suprema Corte e della Corte dei Conti che si è costruito un sistema di tutela del bene *Ambiente* (inteso come *public good*) - per così dire - *extra legem*, richiamandosi anche alla duttilità e proteiformità dell'istituto della responsabilità extracontrattuale (1).

Con l'odierno scritto si intende rappresentare, per linee di sintesi, non un particolareggiato *excursus* legislativo e giurisprudenziale (2), bensì analizzare alcuni dei contenuti

(1) Così, GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ. prev.*, 2007, n. 6, 1262, al quale si consenta il rinvio per ulteriori approfondimenti.

(2) Tra i tanti, si segnala: SALANITRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 939 ss.; MOSCATI, *La responsabilità per danno ambientale*, in ALCARO-FENGA-MOSCATI-PERNICE-TOMMASINI (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici: esperienze a confronto*, Firenze University Press, 2008; SALVI, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del Testo Unico ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, 2007, n. 3, 704 ss.; GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc. 1, 19 ss.; SALANITRO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, 2005; SANTORO, *Sistema di responsabilità e Pubblica Amministrazione*, Rimini, 2004, 611 ss.; AMATO, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente-Profilo sostanziali e processuali*, Bari, 2003, 49 ss.; MASTRORILLI, *Il risarcimento del danno ambientale nell'evoluzione giurisprudenziale*, in www.trani-ius.it, 1996.

strategici del complesso normativo *de quo* al fine di indicare le aree tematiche innovative ed i punti di criticità emersi, alla luce dei più recenti interventi. Evidentemente, il riferimento è *principaliter* al (modificato) d.lgs., 3 aprile 2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale”) (3), parte sesta (“Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente”, costituito da 20 articoli, artt. 299-318, con 5 Allegati) (4) che recepisce la nota direttiva 2004/35/CE (5) (del Parlamento europeo e del Consiglio emanata il 21 aprile 2004) quale provvedimento

(3) Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, s.o., 14 aprile 2006, n. 88, in attuazione della legge-delega del 15 dicembre 2004, n. 308 (“Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”) ed entrato in vigore il 29 aprile dello stesso anno. Trattasi di un *corpus* normativo di ben 318 artt., svariati Allegati e diviso in 6 Parti, riguardanti la V.A.S., la V.IA., l’I.P.P.C., la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall’inquinamento, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la tutela dell’aria ed il danno ambientale. Per alcuni primi commenti e notazioni al d.lgs., cfr. GIAMPIETRO (a cura di), *Commento al T. U. ambientale*, Milano 2006; GIAMPIETRO, *Né Testo Unico né Codice dell’ambiente...ma un unico contenitore per discipline differenziate*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, 405 ss.

(4) Con riguardo al (nuovo) danno ambientale, cfr., tra i tanti: SALVI, *La tutela civile dell’ambiente alla luce del Testo Unico ambientale*, cit.; GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1263 ss.; le illuminanti pagine in GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all’ambiente – L’attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano 2006, la cui lettura si segnala per la trattazione dell’argomento secondo un’ottica multidisciplinare ed interdisciplinare, ove i vari contributi abbracciano non solo il campo giuridico ma anche quello tecnico, economico e storico; PRATI, *La criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del “Codice dell’Ambiente”*, in *Danno e resp.*, 2006, 1049 ss.; SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all’ambiente*, in *La Resp. civ.*, 2006, 678 ss.; DI MARTINO, *Il “nuovo” danno ambientale. Note minime*, in www.ambientediritto.it, 2006.

(5) Rubricata “Sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale”, in *G.U.C.E.*, serie L 143/56, del 30 aprile 2004. Per un quadro generale sui principali contenuti della direttiva comunitaria, *ex plurimis*: POZZO, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 1 ss.; ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, *ivi*, 2006, 605 ss. In generale, sui principi del diritto comunitario dell’ambiente: NASCIMBENE, *Ambiente (tutela dell’) (diritto comunitario)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1980, I, 274 ss.

rilevante nel contesto della politica comunitaria sull'ambiente tendente a rendere più omogenee (e talvolta più restrittive) le varie discipline dei Paesi dell'Unione Europea. In particolare, parallelamente alla nostrana evoluzione giuridica (ora legislativa ora giurisprudenziale), si riscontra nella politica della Comunità Europea una sempre maggiore attenzione nella tutela del bene *ambiente*; infatti, già nel 1972, nella Convenzione di Parigi sulla difesa del patrimonio culturale e naturale, la degradazione o la sparizione di un bene culturale o naturale veniva considerata come un "impoverimento" del patrimonio mondiale. In realtà, un decisivo approccio al problema si è poi concretizzato con l'attribuire un ruolo-guida al principio "chi inquina, paga" (c.d. internalizzazione dei costi ambientali) enunciato nel 1974 dall'OCSE (6) e consistente nel far sostenere all'inquinatore i costi necessari per raggiungere un livello prestabilito di inquinamento accettabile (7), coerentemente con l'obiettivo dello "sviluppo sostenibile" (*sustainable development, développement durable*). Il predetto principio di diritto internazionale del "polluer-payeur", che costituisce il comune denominatore di tutto l'*iter* legislativo comunitario, trova la sua massima espressione e concretizzazione in quello che è stato appunto definito "il quadro di riferimento della futura disciplina della responsabilità per

(6) Cfr., anche, racc. 75/436/Euratom, CECA, CEE del 3 marzo 1975. L'art.174, co.2, Tratt. CEE contiene i tre principi-base di gestione dell'ambiente: principio della prevenzione, principio "chi inquina paga", principio precauzionale.

(7) Per le ulteriori tappe fondamentali di questo lungo *iter* legislativo comunitario si segnalano, in particolare, i cc.dd. sei Piani (o Programmi) di azione in materia ambientale (*primo Piano*: 1973-1977, in cui spicca – tra gli altri – il principio del "chi inquina paga"; *secondo Piano*: 1977-1981, che adotta il criterio secondo cui "prevenire è meglio che curare"; *terzo Piano*: 1982-1986; *quarto Piano*: 1987-1992, che recepisce le innovazioni apportate al Trattato di Roma dall'Atto Unico Europeo: l'art. 130 del Trattato istitutivo della CEE, aggiunto al testo originario dall'art. 25 dell'Atto Unico Europeo del 1986 e poi riformulato dal Trattato di Maastricht del 1992; *quinto Piano*: 1993-2000; *sesto Piano*: 2001-2012). Si ricordi, inoltre, la Convenzione di Lugano (1993), il Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente (1993), il Libro Bianco sulla responsabilità ambientale (2000). Per un approfondimento della prospettiva storico-evolutiva della politica comunitaria ambientale si segnala il contributo di: QUARANTA, *L'evoluzione della politica ambientale e della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in AA. VV., *La responsabilità per danno all'ambiente – L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, GIAMPIETRO (a cura di), cit., 3 ss.

danni all'ambiente nell'Europa" (8), ossia la direttiva 2004/35/CE. Oggi, sulla scorta anche dell'effetto trainante della disciplina comunitaria, può con certezza affermarsi che la politica ambientale, infatti, è ormai passata dalla fase della denuncia dei danni a quella della individuazione dei rimedi.

Allo stato attuale, a livello ordinamentale interno, il d.lgs. 152/2006, il d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 (9), e il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (10), rappresentano i più recenti e rilevanti interventi normativi – in ordine di tempo – che disciplinano la figura del “danno ambientale”, precedentemente regolamentata in particolare dall'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (11) e che costituiva un *topos* obbligato per ogni tipo di discorso *in subiecta materia*.

2. La tutela dell'ambiente: una confusione legislativa. In particolare, i mezzi di protezione. Verso una soddisfazione “effettiva” dell'interesse leso?

Significativa e condivisibile è la riflessione di un Autore (12) che si occupa *ex professo* dell'argomento: «il legislatore del *codice dell'ambiente* (...) è riuscito a trasformare la speciale fattispecie di danno ambientale contenuta nell'abrogato art.18 in un autentico guazzabuglio di definizioni, concetti e principi spesso tra loro del tutto antitetici» dai quali è quasi impossibile ricavare una disciplina organica, unitaria e facilmente intelligibile. Infatti, minimo comun denominatore dei tasselli normativi in oggetto è una tecnica legislativa approssimativa tale da ingenerare problemi interpretativi ed applicativi, a scapito di una efficace protezione e salvaguardia del bene: a mero titolo esemplificativo, potrebbero citarsi le note difficoltà che sorgono

(8) POZZO, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, cit., 1-2.

(9) “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”: una sorta di decreto *omnibus*.

(10) C.d. decreto salva-infrazioni.

(11) Attualmente abrogato (ad eccezione del comma 5) dall'art. 318, comma 2, lett. a) del d.lgs. *de quo*.

(12) PRATI, *La criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del “Codice dell'Ambiente”*, cit., 1049.

intorno all'oggetto della tutela ed alla definizione di danno ambientale (arg. *ex artt.* 300, commi 1-2 e 311, comma 2) (13); ulteriore profilo problematico è quello attinente alla struttura della (attuale) responsabilità ambientale o, meglio articolando, la collocazione dell'illecito *ex d.lgs.* 152/2006 nel sistema della responsabilità extracontrattuale (14).

In considerazione del vasto campo di indagine, nella specifica ottica del civilista, la riflessione giuridica intorno alla nuova fattispecie si focalizza principalmente su quelli che sembrano costituire i principali profili di criticità o dubbi interpretativi, come dir si voglia; il riferimento è specificatamente - per quel che qui interessa - ai mezzi di tutela apprestati ed al riparto di giurisdizione.

In ordine al perseguimento della tutela e salvaguardia ambientale, il legislatore del 2006 ha previsto due differenti procedure (arg. *ex artt.* 311, 312, 313, 315): l'una di carattere giudiziale (in cui spiccano, secondo un particolare ordine gerarchico, strumenti di carattere prevalentemente privatistico), l'altra di natura amministrativa. A tal proposito, è stato rilevato (15) che il d.lgs. n. 152/2006 lascia al Ministro competente,

(13) *Amplius*, si consenta il rinvio a GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1263 ss. Cfr., anche, GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*, in *Resp. civ. prev.*, 2007, n. 10, 2085 (in cui si evidenzia - nel commentare il fondamentale *decisum* Cass. pen., sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575 - la "triplice dimensione" del danno *de quo*: personale, sociale e pubblica).

(14) Sul punto, la scarsa coordinazione ed incoerenza strutturale di altre norme del vigente decreto lascia all'interprete il nobile compito di svolgere un'opera costruttiva per coordinarle e colmarne le lacune, nel rispetto delle regole già poste dal legislatore (il riferimento è specificatamente agli artt. 305, 308, comma 4 e 5, 311, comma 2 e 313, comma 3). Cfr. l'interessante scritto di GORGONI, *Ripristino, bonifica, risarcimento in forma specifica: dei vari volti della «riparazione» del danno ambientale*, in *Liber amicorum per Francesco Donato Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, Milano, 2008, t. 1, 298 ss.; anche, GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1269 ss.

(15) ATELLI, Prime note sul danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente, in *La Resp. Civile*, 2006, 669-670; conf., SALANITRO, La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente, cit., 679. Interessanti le accurate riflessioni di VOLPE, Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione, in www.giustamm.it, n. 10/2006, secondo cui «con il sistema dell'ordinanza il danno ambientale viene costruito come un illecito amministrativo, la cui sanzione consiste nel ripristino o nel risarcimento del danno per equivalente. Secondo un modello già da tempo

secondo il primo comma dell'art.311, «la scelta fra l'esercizio del potere di azione che l'art.311 ad esso intesta e un'altra via», ossia quella prevista secondo le disposizioni di cui agli artt. 315, 313, 312. «Vi è dunque, per legge, un regime di stretta alternatività fra azione risarcitoria e ordinanza ministeriale di ingiunzione. Tant'è che la prima non è neppure proponibile una volta adottata l'ordinanza di cui all'art. 313. (...) Quando il Ministero opta per l'ordinanza, compie in realtà una scelta abdicativa per quanto riguarda il diritto di azione di cui all'art. 311»; vale a dire, *electa una via non datur recursus ad alteram*. In particolare, la procedura giudiziale di cui all'art. 311 (rubricato "azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale") (16) - riecheggiando l'art. 18 (17= - può snodarsi secondo due direttrici: (1) il Ministero dell'ambiente ha la facoltà richiedere il risarcimento del danno direttamente in sede penale (*i. e.*, costituzione di parte civile nel processo penale); (2) azione risarcitoria (in senso ampio intesa) azionata autonomamente in sede civile.

conosciuto dall'ordinamento, ad esempio in materia edilizia o di tutela delle cose d'interesse artistico e storico. (...) Il problema è dato dall'alternatività con l'azione civile. Il codice non dice innanzi a quale giudice vada proposta l'azione. Anzi ha abrogato l'art. 18 della l. n. 349/1986 il quale prevedeva, per la materia del danno ambientale, la giurisdizione del giudice ordinario. Ma tale giudice, secondo il sistema (costituzionalizzato) del riparto di giurisdizione, non può essere che quello ordinario, in quanto si verte in una situazione di diritto soggettivo lesa dal comportamento altrui che ha arrecato danno a un bene protetto dall'ordinamento (quale l'ambiente). Senza alcun collegamento con l'esercizio del potere e, quindi, con situazioni di interesse legittimo. Tanto più che il codice devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo la contestazione dell'ordinanza di cui all'art.313 (art. 316, comma 1). Ma se il danno ambientale, di competenza del giudice ordinario, viene accertato e quantificato con l'ordinanza ministeriale, la controversia sull'an e sul quantum si sposta al giudice amministrativo a seguito dell'impugnazione dell'ordinanza. Questi diviene il giudice che verifica la legittimità del provvedimento, in tema di danno ambientale, adottato dallo stesso soggetto a cui è deputata la tutela ambientale (e titolare dell'azione civile, ossia il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio)». Sul punto, anche, cfr. infra, par. 3.

(16) Per una sintetica ma puntuale ricostruzione, cfr. ATELLI , *Prime note sul danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente*, cit., 669 ss.

(17) Anche successivamente al 1986 il legislatore ha mostrato un interesse particolare alla figura del ripristino ambientale: cfr., ad esempio, l'art.14 del d.lgs. 22/1997 (in materia di rifiuti), l'art. 58 del d.lgs. 152/1999 (in materia di tutela delle acque dagli inquinamenti: in argomento, PRATI, *Il danno ambientale nell'art. 58 del nuovo decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, 1044).

Un'attenta ermeneusi della norma evidenzia che l'obiettivo principale perseguito dal legislatore è consistito nel conferire - in senso derogatorio al paradigma codicistico dell'art.2043 cod. civ. (18) - indiscutibile carattere primario e privilegiato alla forma risarcitoria del c.d. ripristino (19), la cui operatività non necessita di una specifica richiesta della parte in causa, essendo disposta *ex officio*. Poichè con esso si tende, attraverso il *decisum* giudiziario, a ricostruire lo stato dei luoghi preesistente alla verifica dell'*eventus damni* (20) (chiara, in tal caso, la sua funzione, per così dire, "rieducativa" nei confronti dell'impresa), soltanto nell'ipotesi in cui risulti oggettivamente e materialmente impossibile il ripristino ambientale - a nulla rilevando in questa sede il limite dell'eccessiva onerosità per il danneggiante (21) - il

(18) Dove la regola è costituita dal risarcimento per equivalente, mentre l'eccezione dal risarcimento in forma specifica.

(19) Conf.: sia la giurisprudenza (per tutte: Sez. un. civ., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Riv. corte conti*, 1989, 241, in merito alla vicenda dei cc.dd. fanghi rossi di Scarlino); sia la dottrina (tra gli altri: SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 685; DI MARTINO, *Il "nuovo" danno ambientale. Note minime, cit., passim*; nel periodo di vigenza dell'art. 18, cfr., *ex multis*, PATTI, *La valutazione del danno ambientale*, in BUSNELLI-PATTI (a cura di), *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2003, 100 ss.; FEOLA, *L'art. 18 legge 349/86 sulla responsabilità civile per il danno all'ambiente: dalle ricostruzioni della dottrina alle applicazioni giurisprudenziali*, in *Quadrim.*, 1992, 541 ss. (che si segnala per una dettagliata messa a punto delle problematiche sottese al risarcimento del danno ambientale); CECCHERENI, *Danno e riduzione in pristino nella legislazione ambientale*, in *Rass. dir. civ.*, 1988, 66; MAZZAMUTO, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18 della legge n. 349 del 1986*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 699; MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, ivi, 1987, 599 ss. secondo il quale le due misure dell'art. 18, comma 8 e 6, potevano concorrere nel caso in cui la riduzione in pristino fosse stata possibile solo in parte; DELFINO, *Ambiente e strumenti di tutela: la responsabilità per danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2002, 873).

(20) Si noti che l'art. 305, d.lgs. n. 152/2006 disciplina le attività da compiersi quando si è verificato un danno all'ambiente, prevedendo - in particolare - l'adozione delle cc.dd. misure di ripristino ambientale di cui al successivo art.306 (in argomento: DI PIRRO, *Responsabilità civile, Responsabilità civile*, Napoli, 2007, 682 ss.).

(21) In altre parole, non è richiesto un confronto ed una valutazione tra l'entità del danno ed il costo del ripristino dello *status quo ante*. Tuttavia, non può non notarsi che - anche se la riduzione in pristino appare (in ipotesi) il rimedio ottimale - la lesione dell'ambiente solitamente comporta dei costi così elevati e rilevanti tali da non poter sovente essere concretamente sostenuti dal soggetto responsabile.

giudice è tenuto ad ammettere il «risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato». La *ratio* di questo *ordine invertito* si ritrova ben esplicitata in una decisione della Corte di legittimità, per di più a Sezioni Unite, la quale ha chiarito che la preferenza (...) accordata alla misura risarcitoria in forma specifica rispetto a quella per equivalente pecuniario, trae ampia giustificazione dall'intento di favorire una più fattuale (anche se tendenziale) coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale ed i soggetti beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi» (22). *Rebus sic stantibus*, si pongono i noti problemi di coordinamento con il dettato di cui all'art.2058 c.c. che disciplina, invece, la reintegrazione in forma specifica - considerata misura residuale e subalterna rispetto al risarcimento per equivalente - subordinandola alla facoltà di scelta del danneggiato e comunque al requisito inderogabile della eccessiva onerosità per il debitore.

A ben vedere, però, il suddetto limite ricompare – sorprendentemente, con evidenti problemi interpretativi ed applicativi, incidendo *in peius* sulla pienezza della tutela – nel contesto del successivo art.313 (cfr. anche art.315) del d.lgs. *de quo* a proposito dell'emanazione dell'ordinanza ministeriale (23) (emessa a seguito di una istruttoria amministrativa: art.312): «qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 c.c., il Ministero (24) (...) ingiunge il pagamento (...) di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario» (25).

Ed ancora, lo stesso legislatore - consapevole dell'impreciso, lacunoso e confuso quadro normativo - interviene nuovamente nel 2008, con un provvedimento eterogeneo e di ampia portata, il

(22) Cass. civ., Sez. Un., 25 gennaio 1989, n. 440, cit.

(23) *Amplius*, DI PIRRO, *Responsabilità civile*, cit., 677 ss.; SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 683; ATELLI, *Prime note sul danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente*, cit., 670-671.

(24) E non – si badi – il Giudice, differentemente da quanto disposto ex art. 2058 c.c.

(25) Cfr., anche, art. 314, comma 2, primo alinea.

citato d.l. n.208, a mezzo del quale vengono approntate una serie di misure straordinarie in materia di risorse idriche e protezione dell'ambiente: l'esecutivo, prendendo atto dello stato di emergenza del settore e della inidoneità delle procedure per il rimborso delle spese (di bonifica e ripristino delle aree contaminate) a consentire in tempi certi un recupero delle stesse, prevede la possibilità di attuare una procedura alternativa stragiudiziale per il ristoro dei danni ambientali (art.2). In base al decreto, laddove vi sia un rischio di "diffuso contenzioso" il Ministero dell'Ambiente è autorizzato a stipulare con una o più imprese (pubbliche o private) una "transazione globale" (26) sui danni eventualmente pretesi dallo Stato o da enti pubblici territoriali ed in particolare sulla spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica per il risarcimento dei danni derivanti dalle loro attività. Tali accordi transattivi (non novativi) sono caratterizzati da preciso un effetto preclusivo nei confronti di ogni ulteriore azione di rimborso delle spese per la bonifica e il ripristino, nonché l'azione risarcitoria. *Rebus sic stantibus*, una immediata riflessione rimbalza all'interprete: se da un lato, l'uso di tale mezzo non può non incidere sull'efficacia della sanzione, dall'altro consente di addivenire a soddisfacenti risultati in termini di incasso per danno ambientale.

A distanza di appena un anno dell'introduzione della transazione globale, il legislatore, con il predetto d.l. n. 135/2009 (art.5 *bis*), c.d. decreto *salva infrazioni*, apporta delle modifiche alla parte sesta del d.lgs. n. 152/2006 in ordine ai mezzi di tutela ed ai criteri di quantificazione del danno all'ambiente. In maggior dettaglio, al fine di un miglior adeguamento alla disciplina comunitaria (dir. 2004/35/CE, che prevede esclusivamente misure di ripristino dello stato originario dei luoghi), viene modificato - per quanto attiene più direttamente al presente campo di indagine (27) - l'art. 311, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152: l'obbligo preminente di ripristinare lo *status quo ante* ovvero di corrispondere

(26) Strumento, sostanzialmente, derivante dalla teoria generale del contratto e che richiama la c.d. *ADR*.

(27) *Ex aliis*, ulteriori modifiche riguardano l'introduzione di due importanti principi (che, a ben vedere, rievocano alcune regole vigenti in tema di responsabilità amministrativa nel giudizio innanzi alla Corte dei conti): (a) la responsabilità ambientale non è solidale ma *pro quota* (nei limiti della propria responsabilità personale), (b) intrasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio, tranne nell'ipotesi di effettivo arricchimento di questi ultimi.

un risarcimento per equivalente patrimoniale è sostituito da una disposizione più dettagliata, la quale sancisce che il responsabile dovrà procedere, secondo un perentorio ordine di graduazione, all'effettivo ripristino della precedente originaria condizione (c.d. riparazione primaria), ovvero all'adozione di misure di riparazione c.d. complementare e compensativa, ovvero - ed è questo il *punctum dolens* - al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato. Ad un'attenta riflessione, è evidente come il legislatore nostrano ricade nell'errore che si era inteso correggere con quest'ultimo tassello normativo; ossia, nella seconda parte dell'attuale art. 311, comma 2, prevede ancora una volta il risarcimento monetario nell'ipotesi in cui l'adozione delle predette forme di riparazione (primaria, complementare e compensativa) risultino omesse o eccessivamente onerose ovvero attuate in modo incompleto.

Così facendo, si è tradito lo spirito della dir. 2004/35/CE che ha sostanzialmente auspicato delle regolamentazioni locali più severe, a mezzo del privilegio riconosciuto - primo fra tutti - allo strumento della riduzione in pristino (28) dell'ambiente danneggiato e, in particolare, alla sua inderogabilità.

Ictu oculi, due domande a questo punto sorgono spontanee: sarà attivata una nuova procedura di infrazione? che ne sarà della più volte invocata soddisfazione *effettiva* dell'interesse leso (pienamente attuabile però, sulla scorta della disciplina comunitaria, soltanto tramite forme di ripristino dello *status quo ante*)? Evidentemente, solo il tempo e l'esperienza applicativa potranno fornirci una adeguata risposta in termini, specialmente, di arretramento o meno di tutela.

3. Cenni sulla legittimazione ad agire. Rapporti tra giurisdizioni: ordinaria, amministrativa e contabile

A differenza della disciplina delineata nel previgente sistema (29), l'attuale art. 311 del d.lgs. n. 152/2006 ha ristretto la

(28) Per ampi ragguagli sul ruolo del risarcimento in forma specifica, cfr. GORGONI, *Ripristino, bonifica, risarcimento in forma specifica: dei vari volti della «riparazione» del danno ambientale*, in *Liber amicorum per Francesco Donato Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, cit., 298 ss.

(29) Che prevedeva la legittimazione ad agire sia allo Stato sia agli enti territoriali minori sui quali incidavano i beni oggetto del fatto lesivo. Per un

platea degli attori, ossia dei soggetti titolari di quella situazione giuridica soggettiva tutelata la cui lesione comporta l'insorgere dell'obbligazione risarcitoria: è di tutta evidenza che ciò si riverbera – in negativo – su una piena realizzazione della tutela.

Le competenze in materia di risarcimento per danni ambientali (anche di rilevanza locale) sono esclusivamente concentrate in capo allo Stato (30), in ragione della sua funzione a tutela della collettività, ferma restando la (riserva di) legittimazione diretta dei singoli soggetti danneggiati dal fatto produttivo del degrado ad agire in giudizio, innanzi al G.O. *ex art.2043 c.c.*, verso il responsabile a tutela della loro salute o dei beni in loro proprietà (art. 313, comma 7) (31). Indiscutibile è, pertanto, il rapporto di concorrenza intercorrente tra la disciplina della legge speciale *in subiecta materia* e quella codicistica *ex art. 2043 c.c.* (32). Ne consegue, dal punto di visto più squisitamente processuale, che se da un torto ecologico dovessero derivare sia un danno prettamente patrimoniale ai singoli beni (danno ambientale c.d. privato) sia un danno all'ambiente (inteso come bene di natura pubblicistica, unitario e immateriale), il risarcimento dell'uno o dell'altro, benché entrambi rientranti

panorama della situazione pregressa si rinvia ai numerosi scritti in materia; cfr., tra gli altri, NERVI, *Responsabilità per danno ambientale*, in CUFFARO (a cura di), *Modulo-Responsabilità Civile*, Milano, 2004, 447 ss.; AMATO, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente*, cit., 99 ss.; LUCI, *Azione per danno ambientale: il nuovo ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, 877 ss.; MASTRORILLI, *Il risarcimento del danno ambientale nell'evoluzione giurisprudenziale*, cit.; ARIOLLI, *La legittimazione processuale degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale, con particolare riferimento al processo penale*, in *Dir. e giur. agr. dell'amb.*, 1994, 104; MADDALENA, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, in *Cons. Stato*, 1982, in part. 28; e con riferimenti anche alla nuova normativa, cfr. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del Testo Unico ambientale*, cit.; GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1274 ss.

(30) Nella veste non di Stato-persona (contrapposto alle comunità locali), bensì di Stato-comunità (che comprende quelle comunità e ne è il centro di riferimento): in tal senso, App. Messina, 30 marzo 1989, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 527.

(31) Sul punto, in merito alla posizione dei soggetti legittimati ad agire *uti singuli*, cfr. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*, cit., 2087-2088.

(32) Cfr., anche, Cass. civ., 1 settembre 1995, n. 9211, in *Resp. civ. prev.*, 1996, 108 ss.

nella tutela aquiliana, costituiscono comunque oggetto di domande diverse (33).

In altre parole, nell'ipotesi di lesioni ambientali che trascendano quella di specifiche posizioni individuali, l'unico soggetto legittimato ad azionare i rimedi previsti - nei confronti degli operatori responsabili (34) - è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per il tramite della Direzione Generale per il danno ambientale appositamente istituita. Quest'ultimo, inoltre, oltre ad agire in sede giurisdizionale (artt.311 e 299, comma 1), ha l'esclusività in ordine alle decisioni sulle misure di ripristino e riparazione (art.304 e ss.) ed all'emanazione delle ordinanze-ingiunzioni (art.313).

Alle regioni, agli enti locali ed alle associazioni ambientaliste riconosciute (nonché alle «*persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale*») (35) viene limitata la propria sfera di azione; cioè, è semplicemente riconosciuta - a scapito di una tutela più intesa, concreta ed efficace del bene protetto - una funzione collaborativa e di impulso (all'esercizio dell'azione ministeriale) che si concretizza tramite la presentazione di denunce e/o osservazioni debitamente istruite (art.309) oppure con la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno derivato a seguito dei ritardi nell'attivazione delle misure di riparazione da parte del Ministero (art. 310).

(33) Cass. civ., 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Urbanistica app.*, 1998, 721, con riferimento al danno derivante dall'estrazione di materiale da una cava. In particolare, sulla valutazione del danno ambientale risarcibile e rilevanza delle cc.dd. perdite provvisorie o temporanee, si segnala Cass. pen., sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, cit. (con nota di GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*, cit., 2085-2087).

(34) La legittimazione passiva si incardina - ai sensi degli artt. 302, comma 4, e 311, comma 2 - in capo al c.d. operatore: a tal proposito, per una accurata interpretazione, si rinvia a: SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 681 ss.

(35) Art. 299, comma 2. In ordine alla posizione processuale delle associazioni ambientaliste riconosciute si conferma il diritto di intervenire nel processo civile e penale oltre alla legittimazione a ricorrere per l'annullamento degli atti amministrativi lesivi dell'ambiente provenienti sia da organi statali, sia dalle regioni e dagli enti locali: v. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 686. Sul punto, di recente, cfr. Cons. St., sez. II, 9.3.2010, n. 1043, in dvd *Juris Data* (secondo cui la legittimazione ad agire spetta solo alla associazione ambientalistica nazionale e non alle sue strutture territoriali).

In giurisprudenza, recentemente, si è *expressis verbis* stabilito - in applicazione dell'art.311, d.lgs. n. 152/2006 - che gli enti locali non possono in alcun modo costituirsi parte civile per i danni all'ambiente (36).

Si è opportunamente rilevato (37) che il vigente quadro normativo, nel rimodulare l'assetto di competenze, prevede una "statalizzazione" della tutela del danno ambientale che non solo "svilisce" il ruolo delle regioni, degli enti locali e delle associazioni di protezione ambientale, ma che mal si concilia con la riforma della Parte II, Tit. V della Costituzione e con gli insiti principi della sussidiarietà (orizzontale e verticale) cui dovrebbe ispirarsi l'azione delle istituzioni.

Ciò val come dire che si è in presenza di un centralismo statale accentuato, se non proprio esasperato.

Il sistema di tutela contro i danni all'ambiente è variegato (38):

a) giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva: artt. 310, commi 1 e 2, e 316, comma 1;

b) giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità: b.a) avverso le misure di precauzione (art. 307), di prevenzione (artt. 301, comma 4, e 304, comma 3) e di ripristino ambientale (art. 305, comma 2), nonché le sanzioni amministrative pecuniarie (art. 304, comma 2); b.b) ai sensi dell'art. 310, commi 1 e 2, qualora i soggetti di cui all'art. 309, comma 1 (regioni, province autonome e enti locali, anche associati, nonché persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del codice), impugnino le dette misure; b.c) in caso di risarcimento dei danni arrecati dall'illegittimo esercizio del potere (ai sensi dell'art. 7, comma 3,

(36) Trib. Torino, sez. dist. di Susa, ord., 29 maggio 2006, inedita.

(37) DI PIRRO, *Responsabilità civile*, cit., 679; DI MARTINO, *Il "nuovo" danno ambientale. Note minime*, cit.

(38) Sullo specifico argomento, con estrema chiarezza e completezza, VOLPE, *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, cit., il quale - a tal proposito - ha opportunamente rilevato la contrapposizione tra gli ordini di giurisdizione in un medesimo campo di tutela, a discapito dei principi di effettività e di concentrazione della tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantiti.

della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, sostituito dall'art. 7, comma 4, della l. n. 205/2000);

c) giudice ordinario: c.a) nell'azione civile proposta per il risarcimento del danno ambientale (artt. 311, comma 1, e 315); c.b) nel giudizio promosso verso il responsabile dai soggetti danneggiati, dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà (art. 313, comma 7); c.c) nelle controversie aventi a oggetto la riscossione delle somme costituenti credito dello Stato ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del codice, nell'ammontare determinato dal ministro o dal giudice (art. 317); c.d) nell'azione di rivalsa del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio verso chi abbia causato o concorso a causare le spese sostenute per l'adozione delle misure necessarie a fini di prevenzione e di ripristino del danno (artt. 304, comma 4, e 305, comma 3);

d) Corte dei conti: nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della stessa ma solo per conseguire il risarcimento per equivalente patrimoniale (art. 313, comma 6).

Nonostante la normativa ecologica preveda una generale ed ampia giurisdizione del giudice ordinario, sintomatica è la reviviscenza della giurisdizione della Corte dei conti: nelle ipotesi di danno cagionato da soggetti sottoposti a questa giurisdizione (39), il Ministero – anziché ingiungere l'adempimento a mezzo del risarcimento per equivalente patrimoniale – invia un rapporto alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della

(39) La prima decisione con cui la Corte dei conti si autoassegnò la giurisdizione in materia di tutela ambientale e dichiarò, conseguentemente, la responsabilità di un funzionario dello Stato ed alcuni amministratori (tra cui il Presidente del Parco nazionale d'Abruzzi) risale agli anni Settanta: Corte conti, sez. 1, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, 247; conf., *ex pluribus*, Corte conti, 8 settembre 1979, n. 61, in *Foro it.*, 1979, III, 593; Corte conti, Sez. riun., 16 giugno 1984, n. 378, in *Foro amm.*, 1985, 613. L'indirizzo giurisprudenziale che era venuto formandosi in seno alla giustizia contabile aveva sancito il passaggio da un concetto civilistico di danno erariale ad un concetto pubblicistico di danno pubblico collettivo: ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Riv. trim. appalti*, 1987, 1148. In argomento, la cui letteratura è notevole, cfr.: SANTORO, *Sistema di responsabilità e Pubblica Amministrazione*, cit., 616 ss.; D'ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla Giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'Ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, fasc. 1; MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 445 ss.

Corte dei Conti competente per territorio (40). Sulla base di questa segnalazione (41) (che costituisce una *notitia damni*) (42) il P. M. attiva l'azione di responsabilità: si è in presenza di "un'azione erariale *sui generis*" (43), poiché - nonostante il suo esercizio da parte della Procura contabile - è esperibile in applicazione di una disciplina specifica, oltre alla circostanza che per la quantificazione del danno si farà uso dei criteri che avrebbe altrimenti utilizzato il Dicastero. Ora, se è vero che è stato rivitalizzato il ruolo della magistratura finanziaria, altrettanto vero è che si è nel contempo limitato l'intervento del giudice contabile, visto che quest'ultimo è legittimato a conoscere della controversia solo nel momento in cui la (determinante) fase istruttoria si è conclusa.

Come ha chiarito a suo tempo il Supremo collegio a Sez. Un. (44), l'azione di responsabilità nei confronti di amministratori e

(40) Sulla questione, cfr. il par. dedicato al danno ambientale nella Relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2010 della Corte dei conti tenuta dal Procuratore Generale M. Ristuccia (adunanza delle SS.RR. del 17 febbraio 2010); in part., «la competenza di quest'ultimo (*Procuratore regionale della Corte*), per la lesione dei beni ambientali, che coinvolge soggetti legati alla P.A. (...), attiene innanzitutto alla responsabilità per danno indiretto, relativo all'esborso sostenuto dagli Enti pubblici per effetto di sentenze di altre giurisdizioni. La Corte dei conti, per i medesimi soggetti cui è imputabile un danno ambientale (art. 313 d.lgs. n. 152/06), ha altresì competenza nei casi di responsabilità diretta, prima attribuiti al giudice ordinario, per il risarcimento in forma di equivalente patrimoniale, non solo verso lo Stato ma anche nei confronti dell'ente pubblico titolare dei beni pubblici. Poiché non sussiste, tuttora, l'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti delle sentenze del giudice civile e di quello amministrativo (che ha competenza esclusiva su provvedimenti e ordinanze in materia ambientale) che riguardino pubblici dipendenti, si registrano pochissimi casi, ad oggi, di giudizi amministrativo-contabili su fattispecie di danno pubblico connesse a tali tipologie. Ci troviamo quindi in presenza di una lacuna che andrebbe colmata con adeguati interventi del legislatore».

(41) Una omissione o ritardata comunicazione potrebbe configurare, a carico dell'organo preposto a tale finalità, una fattispecie di responsabilità di ordine amministrativo-contabile (cfr. art. 53, r. d. n. 1214 del 1934 ed art. 1, co. 3, ult. cpv., della l. n. 20 del 1994).

(42) S. GRECO, *Denuncia di danni erariali e attività istruttoria del Procuratore regionale presso la Corte dei conti*, in *Trib. amm. reg.*, 1995, II, 231 ss.

(43) ATELLI, *Prime note sul danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente*, cit., 670.

(44) Cass. civ., Sez. Un., 28 ottobre 1998, n. 10733, in *Danno e resp.*, 1999, 313 ss. (nella specie, trattavasi del sindaco di un comune).

funzionari degli enti territoriali rientra nella giurisdizione contabile della Corte dei conti soltanto per ciò che attiene al c.d. danno erariale (*i. e.*, gli esborsi indebitamente sostenuti dagli enti medesimi) (45), mentre, con riferimento al danno di carattere urbanistico-ambientale (nel caso di specie derivante da lottizzazione abusiva della quale il sindaco era stato riconosciuto responsabile in sede penale), l'azione stessa è devoluta alla cognizione del G. O.

4. Osservazioni conclusive. Un arretramento della tutela

Nonostante la lodevole intenzione del legislatore nella direzione di una razionalizzazione e semplificazione legislativa in tema di torto ecologico, però, la formulazione di molte disposizioni della Parte VI del d.lgs. *de quo* ha violato il fondamentale principio, insito in ogni ordinamento giuridico, che impone una elaborazione chiara, univoca e coerente delle norme. Esse - diversamente dai sistemi giuridici di altri Paesi (46) - peccano di precisione e coordinamento dando così adito a numerosi problemi in ordine alla loro applicazione, tale da indurre la dottrina da una parte e la giurisprudenza dall'altra a

(45) Cfr., inoltre, PERIN, *Il risarcimento del danno ambientale: concorrenti profili di responsabilità amministrativa*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2007.

(46) Per un approccio comparatistico sul danno ambientale, cfr., *ex pluribus*: SANDRI, *La legge ambientale del Nicaragua*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc. 3-4, 575 ss.; TOSCANO, *Responsabilità civile per danno ambientale nella normativa argentina*, *ivi*, 2006, 189 ss.; ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, *cit.*, 617-632 (con sintetico, ma puntuale riguardo al diritto tedesco, inglese, polacco); ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale*, Torino, 2004, interessante anche per la trasversalità della trattazione; LOPES, *Il danno all'ambiente tra common law e civil law*, in www.diritto.it/materiali/ambiente, settembre 2001; POLI, *I «modelli» italiano e tedesco sul danno ambientale in una prospettiva europea*, in *Contratto impr. Eur.*, 2000, 165 ss.; POZZO, *Danno ambientale e criteri di imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, *cit.*; SOMMA, *Il risarcimento del danno ambientale nelle esperienze tedesca e nordamericana*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 593 ss.; GAMBARO-POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente nella recente legislazione italiana: alcune note di comparazione giuridica e analisi economica*, in MATTEI-PULITINI (a cura di), *Consumatore, ambiente, concorrenza. Analisi economica del diritto*, Milano, 1994, 47 ss.; PELLEGRINI GRINOVER, *La nuova legge brasiliana sulla tutela dell'ambiente e del consumatore*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, 1.

supplire alle carenze legislative e ad eliminare le incertezze interpretative. Comunque, già a partire dalla l. 349/1986, in questa materia, l'opera ermeneutica giurisprudenziale ha avuto un ruolo predominante, tale da determinarne quasi la formazione di una disciplina integrativa *extra legem*.

“Naturalmente, solo l'esperienza applicativa delle nuove norme ci dirà se, e quanto, vi sia di buono nel nuovo sistema di regole”(47), complessivamente considerato.

In realtà, all'inadeguatezza del vigente quadro normativo di riferimento (48) è viepiù avvertita l'esigenza di una nuova disciplina *ad hoc* per mettere fine alla confusa situazione che, allo stato, contraddistingue il fenomeno in esame, sostanzialmente caratterizzato - nell'insieme - da un ridimensionamento dell'aspetto della protezione del bene *ambiente*.

(47) DI MARTINO, *Il “nuovo” danno ambientale. Note minime*, cit.

(48) Significativamente, «ben lungi dal realizzare l'auspicato obiettivo di riassetto e semplificazione della materia, la nuova disciplina nazionale sembra in realtà aver favorito una grave *deregulation* della materia»: MOSCATI, *La responsabilità per danno ambientale*, in ALACARO-FENGA-MOSCATI-PERNICE-TOMMASINI (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici: esperienze a confronto*, cit., 12.