

La valutazione del danno all'ambiente: I primi passi dell'art. 18 della legge n. 349/1986

Franco Giampietro *

1. La necessità di ancorare la disciplina nazionale a quella internazionale e comunitaria

L'entrata in vigore della legge 8 luglio 1986, n. 349 recante, tra l'altro, "norme in materia di danno ambientale", non ci impedisce di evidenziare la necessità che la nostra disciplina sia ancorata ai principi del diritto internazionale e, soprattutto, comunitario. Si tratta di esigenza connessa: a) alla ben nota dimensione "planetaria" dell'inquinamento; b) ai già sperimentati eventi di disastro ambientale "senza confini"; e, per restare nell'ambito dei dodici Paesi del vecchio continente: c) all'elevato e omogeneo grado di prevenzione e salvaguardia dell'ambiente, richiesto ai Paesi membri, insieme con l'applicazione del principio "chi inquina, paga", dall'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986, integrativo del Trattato di Roma, (v. artt. 130 R; 130 S; 130 T); d) alla garanzia, infine, delle condizioni di parità di concorrenza, da realizzare appieno con il "Mercato Unico" del 1992.

Si intravedono orientamenti e obiettivi, in questa prospettiva, sia in sede OCSE, dove, nel luglio 1988, si è predisposta una prima bozza da parte del Gruppo degli esperti economici sull'obbligo e sulla misura degli interventi, da porre a carico di determinate imprese, per danni all'ambiente da incidenti rilevanti, sia in seno al Consiglio d'Europa, ove è in corso di elaborazione uno strumento internazionale sulla responsabilità (oggettiva) per danno all'ambiente derivante da attività pericolose sia, infine, presso la Comunità europea, ove è in fase di avanzata elaborazione una proposta di direttiva sulla medesima responsabilità, derivante dall'attività di trasporto dei rifiuti pericolosi (in attuazione dell'art. 11, comma 3, direttiva n. 631/1984)¹.

* Magistrato di Cassazione, Addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia, Roma.

¹ Per i riferimenti alle prime convenzioni internazionali sul danno all'ambiente in rapporto alla legge n. 349/1986, v. F. Giampietro, "La responsabilità per danno all'ambien-

Si esamineranno, di seguito, i termini entro i quali la disciplina vigente in Italia può essere "interpretata" secondo parametri *comunitari*, creando un terreno comune di incontro con i nostri Partners europei.

2. Due questioni preliminari: l'area del danno ed i soggetti titolari del diritto al risarcimento

Premesso che l'art. 18 della cit. legge n. 349 ha dettato la disciplina generale dell'illecito ambientale, ponendo a carico di chiunque (soggetto privato o appartenente alla P.A.), che per colpa o dolo, in violazione di disposizioni o provvedimenti legalmente dati, alteri, deteriori o distrugga l'ambiente, l'obbligo di ripristinarlo, salvo comunque quello del risarcimento a favore dello Stato, non sembra contestabile che la valutazione del danno, implichi la risoluzione di due questioni pregiudiziali:

- a) quale sia il bene garantito;
- b) chi ne sia il titolare.

Se non si è concordi sull'area del danno, dal punto di vista della sua *estensione* e dei *soggetti* che ne possano rivendicare - ed in quale misura rispettiva - il risarcimento, difetta il presupposto essenziale per una sua corretta ed uniforme valutazione.

Sul primo punto, ritengo si possano tener fermi i seguenti profili, nel dibattito tuttora aperto in dottrina e in giurisprudenza:

1. L'ambiente è bene immateriale autonomo e distinto dalle singole cose, di proprietà privata o pubblica, la cui conservazione è garantita secondo le regole di diritto comune (cod. civile: v. in specie, gli artt. 2050 e 2051) contro fatti di degradazione o distruzione.
2. Le sue componenti, *rectius*: i suoi valori, sono stati identificati dalla

te", Giuffré, 1988, p. 319 ss.. Sui recenti fenomeni di disastro ambientale, cfr. Il Rapporto Brundtland, pubbl. con il titolo "*Il futuro di noi tutti*" Bompiani, 1988, con prefazione di G. Ruffolo. Per le ultime cronache giudiziarie, v. la sentenza del Tribunale di Chicago, che ha liquidato alla Francia i danni della "marea nera" cagionati dall'Amoco Diaz, il 16 marzo 1978; la sentenza della Corte Suprema della RFT del 10 dicembre 1987 sui danni ai boschi da piogge acide. Per ragguagli più puntuali in merito ai lavori del Consiglio d'Europa e dell'OCSE, v. F. Giampietro, "*L'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente e riflessi sulla legislazione italiana*", in Doc. Giustizia, 1988, fasc. 11, p. 27 ss. Sui problemi e sugli obiettivi del Mercato Unico, v. da ultimo: "*La sfida del 1992*" (il c.d. Rapporto Cecchini), Sperling e Kupfer, 1988, p. 21 ss.; 137 ss.

giurisprudenza costituzionale e di legittimità (v. C. cost. 210/1987; n. 641/1987; C. Cass. S.U.C. 22 ottobre 1988), ma anche da alcuni giudici di merito (v. Pretore Cairo Montenotte 12 novembre 1988 per i fatti dell'ACNA) come: "a) assetto del territorio; b) ricchezza di risorse naturali; c) paesaggio nel suo valore estetico e culturale; d) condizione di vita salubre"².

3. La condotta dolosa o colposa posta in essere in violazione di leggi e/o provvedimenti mirati alla tutela di quei valori non determina, comunque, l'evento di danno se non incide (degradandoli, alterandoli, distruggendoli) su *standards* di qualità, limiti di accettabilità o di tollerabilità; pregio artistico-storico architettonico, di bellezza naturale, garantiti, con criteri obiettivi, dalla legge³.

Sul secondo punto, si cominciano a consolidare i seguenti profili:

1. Il soggetto titolare del diritto al ripristino-risarcimento è lo Stato e, per esso, il Ministro dell'ambiente (che risulta aver attrezzato apposito servizio presso l'Ufficio Legislativo dell'amministrazione). Donde l'invio di notizia della sentenza da parte della Corte di cassazione, nelle recenti decisioni n. 4727/1987; n. 8318/1988, per eccitarne l'azione riparatoria contro fatti-reato di inquinamento.

2. Gli enti territoriali (in specie, i Comuni) possono agire in nome e per conto dello Stato ovvero per recuperare somme "anticipate" per il ripristino o la bonifica, mentre non sembra qualificabile come danno ambientale quello alla c.d. immagine turistica, che attiene piuttosto ai mancati introiti del Comune per diminuzione del flusso dei turisti⁴.

3. Le associazioni ambientaliste non appaiono legittimate né per richiedere una propria ed autonoma quota del danno all'ambiente né

² La sentenza della Corte n. 641/1987 è commentata da F. Giampietro, in *Foro it.*, 1988, I, 695; da Caravita, in *Riv. Giur. ambiente*, 1988, 108; da Ponzanelli, in *Foro it.*, 1988, I, 1057; da P. Giampietro, in *Foro amm.*, 1988, 2671. La definizione riportata nel testo è delle S.U.C. della Cassazione, sentenza inedita.

³ Si è, infatti, osservato che uno scarico senza domanda di autorizzazione di acque *non inquinanti* da impresa industriale integra, di per sé, il resto previsto dall'art. 21 della legge "Merli", ma non cagiona, in tesi, danno all'ambiente, v. Pretura Lendinara 26 aprile 1988, inedita.

Sull'identificazione dell'evento di danno, nel senso indicato, che si raccorda al diritto comunitario, in quanto garantisce *usi e obiettivi di qualità* dell'ambiente, v. F. Giampietro, "*La responsabilità per danno all'ambiente*", cit. p. 298 ss.

⁴ In tema v. il Tribunale di Grande Istanza di Bastia 4 luglio 1985 sulla nota vicenda dei danni pretesi dai Dipartimenti della Corsica e dai pescatori locali, derivanti dai "fanghi rossi" di Scarlino: annotata da F. Giampietro, su *Rass. giur. energia el.*, 1988, 455 ss.

per invocare un danno proprio, per lesione dei rispettivi scopi statuari, sia alla stregua dell'art. 18 citato sia secondo la nuova disciplina generale, sancita dal nuovo codice di procedura penale, ove (v. in specie, gli artt. 90-95) esse assolvono il ruolo esclusivamente processuale di parte ausiliaria all'accusa pubblica per l'accertamento dei fatti-reati incidenti sull'ambiente, ma non di parte civile a tutela di diritti "privati". Esse esercitano, infatti, i poteri o la facoltà spettanti alla persona offesa dal reato⁵.

3. *Ripristino e risarcimento: linee-guida per condurre le prime valutazioni del danno all'ambiente*

La valutazione del danno all'ambiente costituisce tema tanto delicato quanto poco esplorato.

Dalle premesse esposte nel par. 2 risulta che nella nozione di ambiente non abbiamo ricompreso beni e diritti tradizionali (reali e personali), attività economiche, pur suscettibili di essere annoverati in una concezione più lata. Per questa categoria di beni e diritti i criteri di liquidazione monetaria, anche ai fini assicurativi, sono ormai abbastanza consolidati (pur dopo l'ampliamento dell'area di risarcibilità al c.d. danno biologico)⁶.

Ben diversi sono i problemi di valutazione del danno all'ambiente, inteso in senso stretto.

Non solo l'art. 18, che pur richiama il criterio di valutazione

⁵ Sul nuovo ruolo delle associazioni di protezione degli interessi diffusi nel processo penale in riferimento alla disciplina dell'art. 18 della legge 349/1986, si rinvia alla nostra ricerca: "L'intervento delle associazioni nel processo penale: gli orientamenti della giurisprudenza e i rapporti tra la legge 349/1986 (art. 18) e la disciplina generale del nuovo codice", in AA. VV., *"Le associazioni di protezione dell'ambiente"*, Maggioli, 1989, in corso di stampa.

⁶ Questa nozione "allargata" (ma a volte "generica" di ambiente è presente nelle Convenzioni internazionali sull'impiego pacifico dell'energia nucleare; sull'inquinamento del mare da idrocarburi; sui danni da satelliti (v. per il commento: *retro* sub nota 1). La nuova, più puntuale definizione di ambiente è, invece, nei lavori citati dal Consiglio d'Europa e dell'OCSE. Per una delimitazione espressa dall'area del danno ambientale, v. Cass. pen. 11 gennaio 1988, imp. Mattiuzzi, ove si dichiara: "Sulla misura del danno prodotto dovrà pronunciare nella sede idonea il giudice civile, tenendo presente la natura dell'inquinamento ed i suoi effetti, diretti e indiretti, immediati e a breve periodo, l'area interessata, le risorse naturali e produttive comprese, i pregiudizi complessivi all'equilibrato assetto territoriale e quelli specifici ai proprietari dei pozzi ed ai cittadini abitanti nel comprensorio (tra l'altro per la sospensione dell'erogazione dell'acqua potabile)."

“equitativa” del giudice, ma anche la Carte costituzionale (nella sentenza n. 641/1987 cit.), che segnala la tendenziale scarsità delle risorse naturali e quindi la loro misurabilità in termini economici, impongono all’interprete e all’operatore, al fine di uscire dalla decisione del caso per caso, la definizione di parametri di riferimento di carattere generale.

E, certamente, un rilevante ausilio potrà venire dalle teorie e dalle tecniche di valutazione economica dei beni ambientali⁷.

Al momento, non abbiamo notizia che un giudice italiano sia andato al di là di una condanna generica, con l’assegnazione di provvisoria, sulla liquidazione del danno, rinviato in separata sede.

Peraltro, ci sembra che, nell’avvicinarsi a soluzioni operative, si debba tener conto di questi criteri.

1. La misura “privilegiata” di riparazione del danno è il *ripristino*, da realizzare, a spese del o dei responsabili, ogniqualvolta sia “tecnicamente” possibile (v., in tal senso, le S.U.C. della Cassazione 22 ottobre 1988 cit.)⁸.
2. Qualunque valutazione di eventi “alterativi” di qualità o standards o di usi protetti (idropotabili; di balneazione; agricoli ecc.) è possibile solo se funziona un effettivo e costante *monitoraggio ambientale*, che consenta la fotografia dello stato dell’ambiente, che *precede* l’illecito di cui si tratta, e quindi rappresenti la sua variazione *in pejus*⁹.
3. Un’utile osmosi di elementi valutativi potrà derivare dalle stime “preventive” dei *costi* di impatto di un’opera o di un’attività (alla stregua dei criteri indicati dalla direttiva CEE n. 85/337 ed ora stabiliti dal DPCM 27 dicembre 1988) e dei *benefici* che deriverebbero dal non realizzarla o dal conformarla a determinate prescrizioni¹⁰.

⁷ Cfr. in tema: Polelli, “Valutazione di impatto ambientale”, REDA, 1987, p. 11 ss.

⁸ In tal senso è, altresì, la bozza dello strumento internazionale, elaborato dal Consiglio d’Europa, (cit. alla nota 1), su mandato dei Ministri della giustizia dei 21 Paesi (Oslo, giugno 1986).

⁹ Cfr., in tema, il programma comunitario CORINE (Coordination-Information-Environment), illustrato, da ultimo, al Convegno di Roma del 22-23 marzo 1989 e, per una breve panoramica: F. Giampietro, “Il danno ambientale nell’esperienza internazionale e italiana: il ruolo dell’informazione”, in Giust. civ., 1988, 296, relazione al 4° Convegno Internazionale sul tema: “Informatica e regolamentazioni giuridiche”, organizzato dal C.E.D. della Cassazione, Roma, 16-21 maggio 1988, Sessione VI - “Ambiente”.

¹⁰ Sulla V.I.A. secondo il DPCM 27 dicembre 1988, v. per un primo commento: Picozza, in Corr. Giur., 1989, p. 251 ss. e per lo studio d’impatto ambientale previsto per gli impianti di smaltimento dei rifiuti dalla legge n. 441/1987: F. e P. Giampietro, “La nuova legge sullo smaltimento dei rifiuti”, Maggioli, 1988; e poi dalla legge n. 475/1988: F. Giampietro, “L’inquinamento della normativa sullo smaltimento dei rifiuti”, in Corr. giur., 1989, p. 63 ss.

4. Alcuni criteri "applicativi", possono altresì, scaturire dalla esperienza amministrativa e giurisprudenziale, formatasi sull'applicazione delle sanzioni (amministrative e civili), previste dalle leggi del 1939 (v. art. 15 della legge n. 1497/1939; art. 59, 2° comma, della legge n. 1089/1939) a tutela delle bellezze naturali e panoramiche e dei beni sottoposti a vincolo storico-artistico.