

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2012

MARIA CHIARA MALARA

*Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno
ambientale*



G. Giappichelli editore

Cassazione civile, Sez. III, 10 dicembre 2012, n. 22382

Segue nota di Maria Chiara Malara

Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale

Testo della sentenza:

FATTO

I fatti di causa possono così ricostruirsi sulla base della sentenza impugnata.

Con citazione notificata il 20 marzo 2003 il Comune di Bolgare convenne in giudizio innanzi al Tribunale di Bergamo Marmi Mecca s.r.l. nonchè, in proprio, B.P., legale rappresentante della stessa.

Espose che il B. era stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati di carattere ambientale commessi fino a tutto il (OMISSIS). Rilevò che tali condotte, consistite nella realizzazione e nel mantenimento per lungo tempo di un deposito di rifiuti non autorizzato, gli avevano cagionato danni.

Dei relativi pregiudizi chiese, pertanto, di essere risarcito.

Costituitisi in giudizio, B.P. e Marmi Mecca s.r.l.

contestarono le avverse pretese.

Con sentenza del 26 giugno 2008 il giudice adito ordinò ai convenuti di procedere all'immediata rimozione e allo smaltimento dei rifiuti, respingendo ogni altra domanda.

Proposto gravame principale da B.P. e da Marmi Mecca s.r.l., e incidentale dal Comune di Bolgare, la Corte d'appello di Brescia, in data 7 ottobre 2009, li ha respinti entrambi.

Nel motivare il suo convincimento ha osservato il giudice di merito:

1) che correttamente il Tribunale aveva ritenuto irrilevante la sentenza penale in data 5 marzo 2002, che aveva assolto il B. dalle imputazioni ascrittegli, riguardando la stessa fatti successivi a quelli per i quali il Comune di Bolgare aveva agito in giudizio; 2) che il consulente tecnico, sia nella relazione depositata il 21 febbraio 2006, sia nell'integrazione e nei successivi chiarimenti aveva accertato che il sito era interessato, per profondità e spessori variabili, dalla presenza di rifiuti prevalentemente derivati dalla lavorazione del marmo, concludendo per la necessità di un intervento di bonifica; 3) che nell'inquinamento del terreno, rispetto all'utilizzo previsto dal PRG, consisteva il danno ambientale lamentato dall'Ente territoriale; 4) che nessuna contraddizione era ravvisabile nel fatto che il giudice di prime cure aveva accolto la domanda di ripristino dello stato dei luoghi, mentre aveva rigettato quella di risarcimento del pregiudizio patrimoniale;

5) che era irrilevante che l'Ente avesse avanzato la richiesta di esecuzione in forma specifica solo in sede di precisazione delle conclusioni, potendo la stessa essere disposta dal giudice anche d'ufficio, L. n. 349 del 1986, ex art. 18, in deroga al principio della domanda; 6) che la lesione dell'ambiente naturale, bene pubblico di rango costituzionale, faceva sorgere in capo alle amministrazioni preposte il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale derivato, danno la cui prova doveva ritenersi in re ipsa, a differenza di quello patrimoniale in senso stretto, il quale andava invece dimostrato; 7) che il ripristino della situazione preesistente poteva non esaurire il novero delle lesioni sofferte dall'istante, ma, in tal caso, occorreva la prova del concreto pregiudizio economico subito, prova che nella specie non era stata fornita.

Avverso detta pronuncia ricorrono per cassazione B.P. e Marmi Mecca s.r.l., formulando cinque motivi.

Resiste il Comune di Bolgare, che propone altresì ricorso incidentale affidato a un solo mezzo, al quale hanno, a loro volta, replicato, con altro controricorso B.P. e Marmi Mecca s.r.l..

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO

1. Il ricorso principale.

2.1 Con il primo motivo di ricorso, denunciando violazione del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 186, come modificato dal D.L. n. 208 del 2008, convertito nella L. n. 13 del 2009, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 3, i ricorrenti vengono qui a sostenere che il giudice di merito avrebbe fatto malgoverno degli esiti degli accertamenti peritali.

Rilevano segnatamente che, nella relazione depositata il 10 gennaio 2008, il consulente tecnico d'ufficio aveva affermato che i risultati analitici su tutti i campioni di terreno prelevati avevano confermato che gli stessi risultavano conformi alla normativa per i siti a verde pubblico privato e residenziale. Da tanto conseguirebbe, secondo gli esponenti, l'illegittimità della sentenza di condanna alla rimozione del materiale rinvenuto nel sottosuolo, atteso che lo stesso, parificato ex lege alle terre e rocce da scavo poteva legittimamente rimanere in loco.

Aggiungono che, in ogni caso, mancava del tutto la prova che il predetto materiale fosse riconducibile ad attività di Marmi Mecca s.r.l. e non, piuttosto, dei precedenti utilizzatori del sito.

2.2 Con il secondo mezzo i ricorrenti lamentano violazione della normativa in materia di risarcimento del danno ambientale, di cui alla L. n. 349 del 1986 e al D.Lgs. n. 152 del 2006, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 3. Deducono che erroneamente il giudice di merito avrebbe ritenuto applicabile alla fattispecie il disposto della L. n. 349 del 1986, art. 18.

In ogni caso, aggiungono, non poteva il decidente ignorare che il D.Lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal D.L. n. 208 del 2008 e relativa Legge di Conversione n.

13 del 2009, aveva escluso la parificabilità tout court ai rifiuti dei residui di lavorazione, ammettendone la riutilizzazione nel ciclo produttivo. Ribadiscono quindi che, contrariamente a quanto affermato dal giudice di merito nessun elemento consentiva di ricondurre a Marmi Mecca s.r.l., rimasta estranea al giudizio penale e al signor B.P. il materiale rinvenuto nel sottosuolo.

2.3 Con il terzo motivo, prospettando vizi motivazionali, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 5, i ricorrenti evidenziano che la Corte territoriale, nel negare ogni rilevanza alla sentenza del Tribunale di Bergamo, sez. dist. di Grumello del Monte, che aveva assolto il B. dalle imputazioni relative a condotte poste in essere dopo il 19 giugno 1999, aveva contraddittoriamente affermato che si trattava della valutazione di due comportamenti tra loro successivi, ancorchè del medesimo tenore e accaduti nello stesso luogo. Così argomentando, non avrebbe il decidente considerato che la sentenza assoluta, proprio perchè relativa a fatti successivi, consentiva di ritenere superati quelli precedenti che avevano portato alla condanna del B., la cui assoluzione era segnatamente intervenuta perchè Marmi Mecca aveva ormai ripristinato i luoghi. In ogni caso, aggiungono, la sentenza penale di condanna non si riferiva in alcun modo ad attività di deposito di materiali nel sottosuolo, bensì solo ad attività di raccolta in superficie.

2.4 Con il quarto mezzo gli impugnanti denunciano omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione con riferimento alla interpretazione delle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 5. Evidenziano che, ritenendo il terreno inquinato, rispetto all'utilizzo previsto dal PRG, la Corte territoriale avrebbe travisato gli esiti dell'accertamento peritale.

L'esperto aveva invero escluso ogni forma di inquinamento, posto che i risultati delle analisi su tutti i campioni di terreno prelevati apparivano conformi agli standard richiesti dalla normativa per siti a verde pubblico privato e residenziale (confr. pag. 11 relazione integrativa depositata il 10 gennaio 2008) .

2.5 Con il quinto motivo lamentano violazione degli artt. 112, 183 e 189 cod. proc. civ., artt. 2043 e 2058 cod. civ., nonchè nullità della sentenza per inammissibile mutatio libelli in sede di precisazione delle conclusioni, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 4.

Rilevano che nell'atto introduttivo del giudizio l'attore aveva chiesto il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dal Comune di Bolgare, da liquidarsi anche in via equitativa e quindi esclusivamente per equivalente, ex art. 2058 cod. civ., laddove in sede di precisazione delle conclusioni, modificando la domanda, aveva insistito per la condanna dei convenuti al ripristino dello stato dei luoghi. I giudici di merito avevano sul punto ritenuto infondate le eccezioni dei convenuti volte a far valere la tardività della richiesta, sulla base dell'assunto che il risarcimento del danno in forma specifica poteva essere disposto anche d'ufficio. Ma tali affermazioni contrastavano con il consolidato orientamento del Supremo Collegio, secondo cui, a fronte di una domanda volta ad ottenere il risarcimento del

danno per equivalente, quella volta a ottenere il risarcimento del danno in forma specifica integra una vera e propria mutatio libelli.

3. Il primo, il secondo e il quarto motivo di ricorso, che si prestano a essere esaminati congiuntamente per la loro intrinseca connessione, sono infondati per e ragioni che seguono.

fc anzitutto di palmare evidenza che le critiche, nella parte in cui denunciano il malgoverno degli esiti della compiuta istruttoria, e segnatamente delle risultanze della consulenza tecnica, sono volte a sollecitare una rivalutazione dei fatti e delle prove, preclusa in sede di legittimità.

Valga al riguardo considerare che il presente giudizio è stato incardinato dopo che il B. era stato condannato per reati di carattere ambientale e segnatamente perchè, quale presidente del consiglio di amministrazione di Marmi Mecca s.p.a., aveva costituito e mantenuto un deposito di rifiuti non autorizzato.

A ciò aggiungasi che la condanna dei convenuti al ripristino dello stato dei luoghi è stata dal giudice di merito pronunciata all'esito di una complessa e articolata istruttoria, fatta di allegazioni documentali, prove per testi e indagini peritali. Segnatamente l'assunto di un preteso travisamento delle conclusioni dell'esperto, già sostenuto in sede di gravame, è stato argomentatamente smentito dalla Corte d'appello, che ha pedissequamente riportato i passi salienti dell'elaborato peritale, inequivocabilmente volti a qualificare l'area occupata dalla società convenuta come sito inquinato da rifiuti, ancorchè non pericolosi in quanto derivanti dalla lavorazione di marmo e prodotti affini.

4 E' il caso di aggiungere, per completezza, che le censure investono una questione di stretto merito anche laddove sono volte a prospettare la non imputabilità della condotta inquinante a Marmi Mecca s.p.a., per essere essa subentrata nell'esercizio dell'attività produttiva ad altre imprese, che in precedenza avevano operato nel medesimo luogo. A prescindere, invero, dalla novità della deduzione, non trattata in alcun modo nella sentenza impugnata, e quindi inammissibile, in difetto di qualsivoglia allegazione volta a dimostrare che invece essa era già compresa nel thema decidendum del giudizio di gravame, non par dubbio che la positiva valutazione del fondamento della domanda attrice ha comportato la verifica, in via preliminare, della correttezza della individuazione nei convenuti degli autori del *damnum iniuria datum* di cui l'Ente territoriale è venuto a chiedere il ristoro, di talchè le critiche volte a riaprire questo fronte di indagine sono irrimediabilmente precluse.

5 Sotto altro, concorrente profilo, va poi osservato che la qualificazione in termini di residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre, residui equiparati dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 186, comma 1, alle terre e rocce da scavo, del materiale che i convenuti sono stati condannati a rimuovere, non sarebbe in ogni caso idoneo a ribaltare tout court l'esito del giudizio. E invero la norma richiamata dai ricorrenti prevede, sì, la possibilità di reimpiego delle terre e rocce da scavo, quali sottoprodotti, per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati, ma a

condizione che, siano impiegate direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti; sin dalla fase della produzione vi sia certezza dell'integrale utilizzo; questo sia tecnicamente possibile senza necessità di preventivo trattamento o di trasformazioni preliminari; sia garantito un elevato livello di tutela ambientale; la sussistenza dei predetti requisiti sia accertata dall'autorità competente nei modi e nelle forme prescritte, con l'ulteriore e decisivo corollario che le terre e le rocce da scavo, ove non trattate nel rispetto delle condizioni predette, sono sottoposte alle disposizioni in materia di rifiuti. A siffatta disciplina devono dunque ritenersi soggetti anche i residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre, i quali, peraltro, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero ambientale, devono altresì soddisfare i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispettare i valori limite, per eventuali sostanze inquinanti presenti, previsti nell'Allegato 5 alla parte 4^a del D.Lgs. n. 152 del 2006. Ed è significativo che la ricorrenza di siffatte condizioni non sia stata mai neppure dedotta dagli impugnanti.

6 Prive di pregio sono anche le censure svolte nel terzo mezzo, le quali ruotano intorno alla portata assolutoria degli accertamenti posti a base della sentenza penale del Tribunale di Bergamo del marzo 2002, accertamenti che avrebbero imposto e imporrebbero di ritenere superati i fatti costitutivi della pretesa azionata.

Trattasi di critiche gravemente carenti sotto il profilo dell'autosufficienza. L'argomentazione difensiva ad essa sottesa è stata invero già esaminata nel giudizio di merito e ritenuta non conducente in ragione della posteriorità dei fatti oggetto della sentenza del Tribunale, rispetto a quelli sanzionati dalla Corte d'appello di Brescia.

Ne deriva che gli esponenti, al fine di consentire alla Corte il preliminare apprezzamento sulla decisività delle censure, avrebbero dovuto riportare esattamente i capi di imputazione e i punti salienti dell'iter motivazionale della pronuncia assolutoria, e avrebbero altresì dovuto indicarne l'esatta allocazione nel fascicolo d'ufficio o in quello di parte.

Si ricorda, in proposito, che le sezioni unite di questa Corte, pur avendo chiarito che l'onere del ricorrente, di cui all'art. 369 cod. proc. civ., comma 2, n. 4, così come modificato dal D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 7, di produrre, a pena di improcedibilità del ricorso, "gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda" è soddisfatto, quanto agli atti e ai documenti contenuti nel fascicolo di parte, mediante la produzione dello stesso, e, quanto agli atti e ai documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio, mediante il deposito della richiesta di trasmissione, presentata alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata e restituita al richiedente munita di visto ai sensi dell'art. 369 cod. proc. civ., comma 3, hanno tuttavia precisato che resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di specifica indicazione, a pena di inammissibilità ex art. 366 cod. proc. civ., n. 6, del contenuto degli atti e dei documenti sui quali il ricorso si fonda,

nonchè dei dati necessari al loro reperimento (confr. Cass. civ. 3 novembre 2011, n. 22726).

Nella fattispecie, invece, per come innanzi evidenziato, siffatto contenuto espositivo del ricorso è del tutto omesso, con conseguente inammissibilità della censura.

7 Neppure giovano agli esponenti i rilievi critici formulati nel quinto motivo, rilievi volti a far valere l'illegittimità della loro condanna al ripristino dello stato dei luoghi, per essere stata la relativa domanda avanzata solo in sede di precisazione delle conclusioni.

Non ignora il collegio che questa Corte ha ripetutamente affermato che il risarcimento del danno per equivalente costituisce un minus rispetto al risarcimento in forma specifica (confr. Cass. civ. 8 marzo 2006, n. 4925; Cass. civ. 15 luglio 2005, n. 15021; Cass. civ. 25 luglio 1997, n. 6985), il che, specularmente, comporta che questo, essendo, a sua volta, qualcosa di più rispetto al primo, è, come tale, soggetto alle preclusioni che presiedono alla formazione del thema decidendum, se non addirittura al regime della domanda nuova (confr. Cass. civ. 5 marzo 1988, n. 2300).

Ritiene tuttavia la Corte che, con riferimento al danno ambientale, la praticabilità processuale della condanna al ripristino dello stato dei luoghi o al risarcimento per equivalente si presti a essere ripensata alla luce dell'assetto tutt'affatto peculiare che la materia ha ricevuto nel nostro ordinamento.

8 Va al riguardo anzitutto evidenziato che in epoca immediatamente precedente alla pubblicazione della sentenza impugnata la materia delle tutele attivabili in caso di danno all'ambiente è stata rivista dal legislatore. E invero il D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni nella L. 20 novembre 2009, n. 166, al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alla direttiva 2004/35/Ce e all'esito della procedura di infrazione n. 2007/4679 (ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE), attivata in ragione della esclusione, dalla disciplina della responsabilità ambientale, delle situazioni di inquinamento rispetto alle quali fossero già avviate le procedure di bonifica, della limitazione dell'obbligo di riparazione ai soli danni causati da comportamenti dolosi o colposi e dell'ammissibilità del risarcimento del danno ambientale in forma pecuniaria, mentre la direttiva prevede principalmente misure di ripristino dello stato dei luoghi, ha aggiunto al comma 1, della lett. f) dell'art. 303, D.Lgs. n. 152 del 2006, il seguente periodo: "i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi della L. 18 luglio 1986, n. 349, art. 18, in luogo delle previsioni dei commi 6, 7 e 8 del citato art. 18, o ai sensi del titolo 9 del libro 4 del codice civile o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale, con esclusione delle pronunce passate in giudicato; ai predetti giudizi trova, inoltre, applicazione la previsione dell'art. 315 del presente decreto".

L'art. 311, a sua volta, dopo aver previsto al comma 1 che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio agisce (...) per il risarcimento del danno in forma specifica e, se è necessario, per equivalente patrimoniale, stabilisce, al secondo che, chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o in spregio a norme tecniche, 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.

9 Ora, la prima peculiarità della disciplina sopravvenuta sta nel fatto che essa si applica anche alle domande già proposte, con il solo limite, affatto scontato, dei giudizi ormai definiti con sentenza passata in giudicato (confr. Cass. civ. 9 febbraio 2011, n. 6551).

Ne deriva che la tenuta della decisione impugnata deve essere verificata con riferimento al nuovo assetto normativo, anche se l'esegesi della fonte applicabile, ai fini che qui interessano, non può non giovare dell'analisi della disciplina preesistente e dei profili critici ai quali aveva dato luogo la sua applicazione.

F, in proposito non può non sfuggire che il legislatore del 2009, nell'ottica di una normazione che aveva (ed ha) chiaramente per destinatario il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nel quale sono state ora centralizzate le azioni risarcitorie per danno all'ambiente, mostra di privilegiare la tutela reale, quale forma ontologicamente più idonea di quella per equivalente a garantire l'effettività dei risultati della reazione del soggetto leso dal lamentato danno ambientale e della risposta giudiziaria che ne riconosca il fondamento.

10 Convalida tale lettura il già evidenziato contesto in cui sono stati emanati il decreto legge n. 135 del 2009 e la successiva legge di conversione n. 166 dello stesso anno, intervenuti, per quanto testè detto, all'esito della procedura di infrazione n. 2007/4679, con la quale era stato segnatamente sanzionata l'ammissibilità del risarcimento del danno ambientale in forma pecuniaria, laddove la direttiva 2004/35/CE prevede principalmente misure di ripristino dello stato dei luoghi.

Ne deriva che, ancorchè la nuova disciplina ignori del tutto - al pari, del resto, di quella preesistente - il problema squisitamente processuale del rapporto tra domanda di riduzione in pristino (id est, di risarcimento in forma specifica) e domanda di risarcimento per equivalente, significativi spunti di riflessione possono tuttavia trarsi dalla non occulta intenzione del legislatore (art. 12, comma 1).

11. E in proposito non può non sfuggire che quello del 1986, dopo avere dettato i criteri di quantificazione del danno, secondo una logica sottilmente punitiva - evidenziata dal riferimento alla gravità della colpa individuale e al profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento - apriva al

giudice la facoltà di disporre nella sentenza di condanna, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

L'allocazione della norma e il carattere asciutto del dettato, privo di qualsivoglia riferimento al contenuto dell'azione proposta dallo Stato o dall'ente territoriale di volta in volta legittimato (art. 18, comma 3), rendono la tesi della potenziale officiosità dell'ordine di ripristino - e cioè del risarcimento in forma specifica - assai meno stravagante di quanto possa a prima vista sembrare.

In realtà, la norma appare scritta sul postulato di fondo che la richiesta di tutela reale debba sempre e comunque considerarsi insita nella domanda di risarcimento del danno ambientale. E una volta adottata tale prospettiva, già intravista dalla più avveduta dottrina, non può non attribuirsi un carattere sostanzialmente liquido alla scelta operata dalla parte attrice nell'atto introduttivo del giudizio, di talché il passaggio dalla richiesta di tutela per equivalente a quella reale, in chiave sollecitativa di una facoltà riconosciuta al giudice, mal si presterebbe a essere imbrigliato nell'armatura delle preclusioni processuali.

12 Siffatto approdo esegetico è confermato, a giudizio del collegio, dal tenore del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, comma 2, come riscritto dal legislatore del 2009, norma che, circoscrivendo l'operatività della tutela risarcitoria per equivalente ai soli casi in cui l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 cod. civ., o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti, colloca tout court il risarcimento per equivalente in posizione gradata rispetto alla tutela reale.

13 Peraltro l'applicazione delle norme di rito in chiave preclusiva della possibilità di accedere alle misure ripristinatorie non sarebbe conforme al criterio dell'interpretazione adeguatrice elaborato dalla giurisprudenza comunitaria e ripetutamente accolto da questa Corte. Non par dubbio infatti che, al fine di evitare il più possibile distonie tra diritto europeo e diritto interno, i principi del primo - come, nella fattispecie, il principio della preminenza delle misure di ripristino dello stato dei luoghi, contenuto nella Direttiva 2004/35/CE - influenzano l'interpretazione di tutto il diritto nazionale anche se non di diretta derivazione comunitaria (confr. Corte di giustizia C-404/2006, *Quelle*; Cass. civ. sez. un. 17 novembre 2008, n. 27310; Cass. civ. 22 febbraio 2012, n. 2632).

Di qui la necessità di interpretare la disciplina processuale in modo che non ne risulti inibito il perseguimento degli obiettivi e delle priorità sancite dalla normativa comunitaria.

Il ricorso principale deve, pertanto, essere rigettato.

14. Il ricorso incidentale Nell'unico motivo il Comune di Bolgare deduce violazione della L. n. 349 del 1986, art. 18, ex art. 360 cod. proc. civ., n. 3. Secondo l'esponente, affermando che l'Amministrazione non aveva addotto specifici elementi di danno nè aveva fornito la prova degli stessi, il giudice di merito avrebbe fatto malgoverno della norma innanzi citata la quale si riferisce al

danno all'ambiente genericamente inteso. Evidenzia che neppure la condanna alla rimozione dei rifiuti poteva elidere la sussistenza di siffatto pregiudizio, considerato che un danno al patrimonio ambientale collettivo era stato comunque inferito dall'abbandono incontrollato delle scorie, iniziato nell'anno 1999 e tuttora in corso. Del resto, aggiunge, il danno all'ambiente costituisce lesione di un bene costituzionalmente protetto, che non può essere quantificato sulla base dei criteri generalmente valevoli per la dimostrazione di un concreto pregiudizio economico.

15 Le censure sono destituite di fondamento per le ragioni che seguono.

Va all'uopo anzitutto evidenziato che il giudice di merito, nell'interpretazione della domanda giudiziale, che è attività ermeneutica preliminare ad ogni altra, ha qualificato come patrimoniale il danno del quale il Comune aveva chiesto, senza ottenerlo, il ristoro, così distinguendolo dalla lesione in sè dell'ambiente, lesione risarcita invece, in forma specifica, dall'ordine di riduzione in pristino.

L'esegesi risulta correttamente improntata ai risultati di una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che, valorizzati i risvolti economici del danno all'ambiente, atteso che, come a suo tempo ebbe a rimarcare la Corte costituzionale, la distruzione, il deterioramento, l'alterazione e, in genere, la compromissione di siffatto bene importa di regola oneri pecuniari (confr. Corte Cost.

n. 641 del 1987), ha opportunamente distinto tra esigenze riparatorie della lesione, esigenze perseguite attraverso la riduzione in pristino, e pretese risarcitorie connesse a pregiudizi, economicamente valutabili, subiti da singoli beni (confr. Cass. civ. 17 aprile 2008, n. 10118; Cass. civ. 10 ottobre 2008, n. 25010).

Ma il ristoro di siffatti danni presuppone l'assolvimento di un onere di allegazione e prova che, nella fattispecie, il giudice di merito ha ritenuto inadempito.

Ne deriva che i rilievi critici svolti dal Comune - rilievi con i quali l'Ente reitera che l'abbandono incontrollato di rifiuti per un lungo arco temporale lo ha pregiudicato, senza confutare le affermate carenze deduttive e probatorie poste a base della scelta decisoria adottata - sono, in definitiva, generici e aspecifici, in quanto privi della necessaria correlazione con la ratio decidendi del provvedimento impugnato.

16 In definitiva entrambi i ricorsi appaiono destinati al rigetto.

La difficoltà delle questioni e l'esito complessivo del giudizio, consigliano di compensarne integralmente le spese tra le parti.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sui ricorsi riuniti, li rigetta entrambi.

Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Così deciso in Roma, il 5 novembre 2012.

Depositato in Cancelleria il 10 dicembre 2012

MARIA CHIARA MALARA*

Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale

[commento a Cassazione civile, Sez. III, 10 dicembre 2012, n. 22382]

SOMMARIO: 1. Premessa: la questione – 2. Il danno all'ambiente nel diritto interno - 3. (segue) Risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente nella disciplina della L. n. 349/86 – 4. La responsabilità ambientale nel Codice dell'ambiente – 5. Tutela reale e tutela per equivalente – 6. La responsabilità per danno all'ambiente alla luce del criterio dell'interpretazione adeguatrice – 7. Conclusioni.

1. *Premessa: la questione.*

Con la sentenza che si annota la Corte di Cassazione affronta e chiarisce un aspetto non secondario della disciplina della responsabilità per danno all'ambiente.

La pronuncia in epigrafe, infatti, offre alla Suprema Corte l'occasione per un "chiarimento" sulla materia, sollecitato da una delle censure sollevate nel ricorso.

In particolare, dinanzi al Supremo Collegio veniva contestata l'ammissibilità disposta dalla Corte di Appello della rimessione in pristino dello stato dei luoghi, poiché tale domanda era stata avanzata per la prima volta in sede di precisazione della conclusioni a fronte di una iniziale domanda di risarcimento dei danni da liquidarsi per equivalente. Ciò avrebbe integrato una vera e propria *mutatio libelli* e quindi una inammissibile violazione del principio della domanda di cui all'art. 112 c.p.c.¹.

La Corte, nell'esaminare la censura, non manca di evidenziare come il rilievo appaia *prima facie* del tutto legittimo in base all'insegnamento della giurisprudenza maggioritaria, che considera il risarcimento per equivalente un

* Dottore di ricerca in *Diritto civile della complessità: tra pluralizzazione delle fonti e nuove esigenze sistematiche*, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

¹ La letteratura sul tema è molto vasta; tra i tanti v.: G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 1923; G. VERDE, voce *Dispositivo (principio)*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, par. 1; ID., voce *Domanda (principio della)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma 1989, par. 2 e, più di recente, L.P. COMOGLIO, *Azione e domanda giudiziale*, in (a cura di) L.P. COMOGLIO-C. FERRI-M. TARUFFO, *Lezioni sul processo civile*, I, 4^a ed., Il Mulino, Bologna, 2007, p. 231; G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Cacucci, Bari, 2009, p. 77; C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, 21^a ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 93 ss.; C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche*, I, Giappichelli, Torino, 2010, p. 387 ss.

“minus” rispetto a quello in forma specifica². E, tuttavia, ritengono i giudici, il problema strettamente processuale del rapporto tra domanda di riduzione in pristino e domanda di risarcimento per equivalente, in caso di danno ambientale, deve essere affrontato secondo un approccio differente rispetto a quello adottato in via generale per la responsabilità civile, in ragione dell’assetto peculiare che la materia ambientale ha ricevuto nel nostro ordinamento.

Ad avviso della Suprema Corte, quindi, il rapporto tra domanda di ripristino dello stato dei luoghi e domanda di risarcimento per equivalente va ripensato quando si tratta di danno all’ambiente.

Attraverso l’esame della normativa, sia pregressa (art. 18, legge n. 349/1986) che attuale (artt. 299 ss., d.lgs. n. 152/2006), tenuto conto del criterio della « interpretazione adeguatrice »³, quale canone ermeneutico alla luce del quale interpretare il diritto interno in relazione alla normativa comunitaria, la Corte arriva a riconoscere, nella materia *de qua*, la prevalenza della tutela reale su quella per equivalente.

In particolare, viene affermato che, con riferimento al danno ambientale, dove « vanno evitate tutte le distonie tra l’ordinamento comunitario e quello nazionale, la possibilità di chiedere la riduzione in pristino dello stato dei luoghi – alla luce del nuovo testo dell’art. 303 del t.u. n. 152 del 2006, applicabile anche alle domande proposte in precedenza – deve ritenersi compresa, sebbene non espressamente formulata, nella generica domanda di risarcimento del danno medesimo »⁴.

Ora poiché, come si è detto, il percorso argomentativo della Corte è stato determinato dalle peculiarità della disciplina sulla responsabilità per danno

² Secondo l’orientamento giurisprudenziale prevalente il risarcimento in forma specifica rappresenta un “qualcosa di più” rispetto a quello per equivalente ed è perciò soggetto alle preclusioni che presidono alla formazione del *thema decidendum*; in questo senso, *ex multis*: Cass. civ., 15 luglio 2005, n. 15021, in *Giust. civ. mass.*, 2005, 9; Cass. civ., 25 luglio 1997, n. 6985, in *Giust. civ. mass.*, 1997, 1280; Cass. civ., 5 marzo 1988, n. 2300, in *Mass. foro it.*, 1988 e, anche successivamente alla sentenza annotata, Cass. civ., 8 gennaio 2013, n. 259, in *Dir. e giust.*, 2013. La primazia del risarcimento per equivalente su quello in forma specifica è incontrastata anche in dottrina; tra i molti v.: A. DE CUPIS, *Dei fatti illeciti*, in *Comm. del codice civile Scialoja-Branca, artt. 1992-2059*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1957, p. 369; A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 177; M. BARCELLONA, *Sul risarcimento del danno in forma specifica (ovvero sui limiti della c.d. interpretazione evolutiva)*, in (a cura di) S. MAZZAMUTO, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 1989, p. 625; C. SALVI, voce *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, XL, 1989, p. 1096 e, più di recente, M. FRANZONI, *Il danno risarcibile*, in *Trattato della responsabilità civile*, dir. da M. Franzoni, II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 287 ss.

³ Sul criterio dell’interpretazione adeguatrice, siccome elaborato dalla Corte di Giustizia, si veda *infra*, nota 48.

⁴ Così, in massima, la sentenza annotata.

ambientale, è da tale normativa che occorre prendere avvio per un breve esame preliminare.

2. *Il danno all'ambiente nel diritto interno.*

È noto che l'ambiente in quanto tale viene tutelato per la prima volta nel nostro ordinamento con l'emanazione della legge n. 349/1986⁵, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che all'art.18⁶, in particolare, dettava la disciplina della responsabilità per danno all'ambiente.

Tale responsabilità è oggi disciplinata nella Parte VI («*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*» – artt. 299-318) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152⁷, comunemente definito Codice dell'ambiente⁸.

Il decreto, da un lato, dà attuazione alla legge delega n. 308/2004⁹, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione in materia ambientale e, dall'altro, recepisce la direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 « *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale* »¹⁰.

La duplicità delle fonti di delega, ma anche alcuni dei numerosi interventi normativi correttivi intervenuti sul testo del decreto¹¹, hanno reso sin dall'inizio

⁵ Legge 8 luglio 1986, n. 349, « *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* », in *G.U.* n. 162 del 15 luglio 1986.

⁶ La norma (ad eccezione del comma 5) è stata successivamente abrogata dall'art. 318 del d.lgs. n. 152/2006, il c.d. Codice dell'ambiente, che ha ridisciplinato la materia del danno ambientale nel nostro ordinamento.

⁷ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, « *Norme in materia ambientale* », in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006.

⁸ La denominazione di “codice” riferita al d.lgs. n. 152/2006 non appare in realtà del tutto appropriata, considerato che il testo manca degli elementi che si ritengono qualificanti di un “codice” in senso tecnico: l'omogeneità, la completezza, la presenza di una parte generale; si tratta, quindi, più precisamente di un testo unico, convenzionalmente definito come Codice dell'ambiente. In tal senso, tra gli altri, F. FONDERICO, “*La muraglia e i libri*”: *legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 585 ss.

⁹ Legge 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* », in *G.U.*, 27 dicembre 2004, n. 302, s.o. n. 187.

¹⁰ Pubblicata in *G.U.CE.* del 30 aprile 2004, L 143/56.

¹¹ Già subito dopo la sua emanazione il Codice dell'ambiente ha subito un primo intervento correttivo con il d.lgs. n. 284/2006, cui hanno fatto seguito il d.lgs. n. 4/2008 e il d.lgs. n. 128/2010. Ulteriori riforme sono intervenute con il d.l. n. 208/2008, convertito in l. n. 13/2009, che ha introdotto la c.d.

non del tutto agevole l'interpretazione della nuova disciplina legislativa¹² che sotto molteplici profili ha subito l'influenza della normativa previgente.

L'art. 18 della legge n. 349/86¹³, quindi, lungi dall'aver solo un valore di ricognizione storica, è di fondamentale importanza anche per la comprensione del dato normativo vigente¹⁴.

transazione globale, e la legge n. 166/2009, di conversione del d.l. n. 135/2009, di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo.

¹² Tra i commenti al d.lgs. n. 152/2006 si vedano: AA.Vv., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, a cura di F. GIAMPIETRO, Giuffrè, Milano, 2006; M. ALBERTON, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale ad opera del d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Gazz. amb.*, 2006, n. 3, p. 63 ss.; F. BENEDETTI, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Amb. e svil.*, 2006, 5, p. 467 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 19 ss.; L. PRATI, *Le criticità del nuovo danno all'ambiente: il confuso approccio del "codice dell'ambiente"*, in *Danno e resp.*, 2006, p. 1049 ss.; ID., *Il danno all'ambiente nel D.lgs 152/2006*, in *Amb. e svil.*, 2006, p. 905 ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 ss.; ID., *Il risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 939 ss.; *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 472 ss.; *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009; G. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del testo unico ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007, p. 676 ss.; AA.Vv., *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 2523 ss.; B. POZZO, *Danno ambientale*, in (a cura di) S. NESPOR-A. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 854 ss.

¹³ Per comodità del lettore si riporta il testo della disposizione nella sua interezza. « 1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.
2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.
3. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo.
4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza.
5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.
6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.
7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della più propria responsabilità individuale.
8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

Ed invero, sin dai primi commenti¹⁵, la dottrina aveva evidenziato le peculiarità del modello di responsabilità introdotto con l'art. 18 della legge n.

9. *Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639*

9-bis *Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Comma aggiunto dall'art. 114, comma 1, L. 23 dicembre 2000, n. 388) ».*

9-ter *Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione (Comma aggiunto dall'art. 114, comma 1, L. 23 dicembre 2000, n. 388) ».*

¹⁴ L'attualità dell'art. 18 della legge n. 349/1986 è legata anche alla circostanza che la norma resta applicabile ai danni ambientali provocati da fatti illeciti precedenti l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 il quale, ai sensi dell'art. 303, lett. f), « non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto ». L'ultrattività della norma è stata, tuttavia, mitigata dall'entrata in vigore dell'art. 5 bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni nella l. 20 novembre 2009, n. 166, che ha esteso alle domande risarcitorie proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349/1986 l'applicazione dei criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 2 e 3 del Codice, con l'unico limite dei giudizi definiti con sentenze passate in giudicato. Le novità introdotte a seguito della riforma trovano, perciò, applicazione anche nel caso di specie, nonostante i fatti di causa siano avvenuti in epoca precedente l'intervento di riforma. Evidenzia i molteplici profili che rendono necessario il ricorso alla normativa abrogata ai fini della comprensione della disciplina vigente: U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 29 ss.

¹⁵ Tra i primi commenti all'art. 18, legge n. 349/1986, si vedano: G. COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, p. 489 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/86 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 256 ss.; P. CENDON, P. ZIVIZ, *L'art. 18 della legge n. 349/86 nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, anno V, p. 521; M. COMPORI, *La responsabilità per danno all'ambiente*, in *Foro it.*, 1987, III, 275 ss.; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 581; S. MAZZAMUTO, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18, L. 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 699; P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, p. 189 ss.; F.D. BUSNELLI, *La parabola della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, II, p. 675, ora in F.D. BUSNELLI-S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 155 ss.; A. DE CUPIS, *La riparazione del danno all'ambiente*:

349/1986¹⁶, mettendo in rilievo la natura per certi versi “eccentrica” delle regole sul danno ambientale rispetto al sistema della responsabilità civile¹⁷, in particolare in ragione delle finalità pubblicistiche e punitive da cui la disciplina della responsabilità ambientale risultava caratterizzata¹⁸.

risarcimento o pena?, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II, p. 401 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Giuffrè, Milano, 1988; D. BORGONOVO RE, *Contributo allo studio del danno ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 257 ss.; M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 1992, p. 1015 ss.

¹⁶ Le peculiarità della disciplina contenuta nell'art. 18 della legge n. 349/86 riguardavano in primo luogo il carattere tipico dell'illecito ambientale e l'assenza nella norma del riferimento all'ingiustizia del danno, che in questa fattispecie restava assorbita dalla violazione di specifiche norme di condotta, legali o amministrative; cfr. C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 512 e, in giurisprudenza, da ultimo, Cass. pen., 2 maggio 2007, n. 16575, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 807, con nota di B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, p. 815 ss.. Per quanto riguarda l'elemento soggettivo dell'illecito ambientale, l'art. 18 sanzionava la condotta dolosa o colposa posta in essere in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base a legge e ricorrevva, quindi, a un criterio di imputazione di tipo soggettivo, configurando la responsabilità per danno all'ambiente come una responsabilità per colpa, con esclusione del ricorso a criteri di imputazione di tipo oggettivo. Il regime della responsabilità si caratterizzava in maniera peculiare anche nell'ipotesi di concorso di più soggetti nello stesso evento dannoso, posto che il comma 7 dell'art. 18 prevedeva che ciascuno rispondesse nei limiti della propria responsabilità individuale. Si trattava, quindi, di un'eccezione rispetto al modello civilistico che, all'art. 2055 c.c., sancisce per tali casi il principio della solidarietà. La legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale (di fronte al giudice ordinario) spettava, infine, allo Stato e agli enti territoriali sui quali incidavano i beni oggetto del fatto lesivo, mentre alle associazioni ambientaliste erano riservati limitati poteri di denuncia dei fatti lesivi, di intervento in giudizio e di ricorso per l'annullamento di atti illegittimi.

¹⁷ Tale profilo è stato evidenziato anche in ambito giurisprudenziale, dove la disciplina della responsabilità per danno all'ambiente è stata però variamente interpretata. Ed invero, in un primo approccio metodologico, seguito da Cass., S.U., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 97, è stata rilevata la specialità della disciplina introdotta dall'art. 18 l. n. 349/86 rispetto alla previsione generale dell'art. 2043 c.c.. In seguito, si è ritenuto che la disciplina della responsabilità ambientale configurasse una sorta di “regime misto”, innestando l'art. 18 nel regime ordinario della responsabilità, con riferimento all'art. 2043 c.c. ed all'art. 2050 c.c., per le attività pericolose; così Cass. civ., Sez. I, 1 settembre 1995, n. 9211, in *Giust. civ.*, 1996, I, 777, che per tale via ha ammesso il ricorso a criteri di imputazione della responsabilità ambientale di tipo oggettivo. La peculiarità del danno ambientale, pur nello schema della responsabilità civile, è stata però ribadita da Cass. civ., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. civ. mass.*, 1992, fasc. 4. Da ultimo, è stato affermato che la stessa configurabilità del bene ambiente e la risarcibilità del danno ambientale, pur specificamente regolato dall'art. 18 della legge n. 349/1986, trovano la fonte genetica direttamente nella Costituzione, ritenendo, pertanto, che anche prima della legge n. 349/1986 la Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 c.c. « apprestavano all'ambiente una tutela organica »: così Cass. civ., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Foro it.*, 1996, I, 3062.

¹⁸ I profili da cui si desumeva la finalità punitiva della responsabilità ambientale ex art. 18, legge n. 349/86 erano molteplici. Essa veniva tratta, anzitutto, dai parametri indicati dal legislatore per la determinazione equitativa dell'ammontare del danno, dove insieme al costo del ripristino il giudice

Uno dei profili di maggiore rilievo di tale disciplina era quello relativo alle tecniche di tutela ed, in particolare, al rapporto tra risarcimento per equivalente e risarcimento in forma specifica.

3. (segue) Risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente nella disciplina della l. n. 349/86.

L'art. 18 si occupava delle tecniche di risarcimento del danno ambientale in due distinti commi, che hanno suscitato non pochi problemi interpretativi e di coordinamento.

Il comma 8 della disposizione imponeva al giudice di disporre, ove fosse possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. Ai sensi del comma 6, invece, nel caso in cui non fosse possibile una precisa quantificazione del danno, il giudice doveva procedere alla sua determinazione in via equitativa. A tal fine, la norma indicava i criteri di cui era necessario tenere conto per operare tale valutazione, identificandoli nella gravità della colpa individuale, nel costo necessario per il ripristino e nel profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

La dottrina maggioritaria riteneva che, in ragione di tali disposizioni, il rapporto tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente fosse stato invertito rispetto al sistema generale previsto dal codice civile¹⁹.

doveva tenere conto anche della gravità della colpa e del profitto conseguito dal trasgressore. Ispirata ad una logica punitiva sembrava anche la possibilità di duplicazione del risarcimento, che si poteva ottenere sia per equivalente che in forma specifica, e il mancato richiamo, nell'applicazione di quest'ultimo, del limite dell'eccessiva onerosità. Sul punto, tra gli altri: C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, cit., 1987, 517 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/86 n. 349 e di responsabilità civile*, cit., p. 256; G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, cit., p. 614; F.D. BUSNELLI, *La parabola della responsabilità civile*, cit., p. 156; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit., pp. 209 ss. e 263 ss.; L.V. MOSCARINI, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1990, p. 505. *Contra* però U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 15, ad avviso del quale l'interpretazione della disciplina dell'art. 18 della legge n. 349/1986 quale espressione di una logica punitiva estranea al sistema della responsabilità civile non era l'unica possibile, sebbene tale orientamento non sia stato mai revocato in dubbio dalla dottrina anche successiva.

¹⁹ C. CASTRONOVO, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, cit., p. 517; ID.: *La nuova responsabilità civile*, 3 ed., Giuffrè, Milano, 2006, p. 839 ss.; G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 599, 613; L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 685 ss.; S. MAZZAMUTO, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18, L. 349/86*, cit., p. 699; L.V. MOSCARINI, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, cit., p. 505; S. PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in AA.VV., *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di I. NICOTRA-U. SALANITRO, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173 ss..

Nel modello codicistico, infatti, il risarcimento per equivalente rappresenta lo strumento di tutela “normale e principale”, mentre la reintegrazione in forma specifica viene posta in posizione gradata poiché, ai sensi dell’art. 2058 c.c., viene in rilievo solo se espressamente richiesta dal danneggiato e sempreché non risulti eccessivamente onerosa per il debitore.

Nella disciplina dell’art. 18, invece, vi è come un rovesciamento di prospettiva poiché a fronte di una lesione all’ambiente, il risarcimento in forma specifica non si configura come una facoltà concessa al danneggiato, ma come un vero e proprio dovere del giudice, che è tenuto a disporre il ripristino dello stato dei luoghi, con il solo limite dell’impossibilità della sua concreta realizzazione.

Da tale considerazione una parte della dottrina faceva discendere l’ulteriore conseguenza per cui l’ordine di ripristino dello stato dei luoghi poteva essere attivato d’ufficio una volta accertato il danno ambientale, anche in mancanza di istanza da parte dei soggetti legittimati²⁰.

Le ragioni della prevalenza del rimedio reintegratorio, sostenuta anche in giurisprudenza, sono facilmente comprensibili sol che si consideri la natura del danno ambientale e la maggiore idoneità della tecnica ripristinatoria a realizzare il primario interesse della collettività alla preservazione di un determinato equilibrio biologico²¹.

In tale ottica, dunque, il risarcimento del danno per equivalente si configurava come opzione residuale che interveniva quando il ripristino fosse impossibile.

Al riguardo, la dottrina si era in un primo tempo divisa tra coloro che, in un’ottica tesa ad evitare una duplicazione dei danni, sostenevano che l’azione per il

²⁰ In tal senso: M. LIBERTINI, *La nuova disciplina*, cit., p. 579; L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale*, cit., p. 257 ss.; ID.: *Quale futuro dell’art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, cit., p. 687; F.D. BUSNELLI, *La parabola*, cit., p. 156; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, cit., p. 840; *contra* P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all’ambiente: prime riflessioni*, cit., p. 197, che contesta l’imperatività della formula utilizzata, ritenendo che la domanda proposta dalla parte attrice sia presupposto necessario per poter giungere alla condanna al ripristino e, più di recente, M. FRANZONI, *Il nuovo danno all’ambiente*, in *La resp. civ.*, 2009, p. 285 ss., nt. 30 e 33, che, anche con specifico riferimento alla normativa contenuta nel Codice dell’ambiente, ritiene che la regola prevista nell’art. 112 c.p.c. rappresenta un principio di carattere generale che non pare esplicitamente derogato dalla legge speciale.

²¹ In tal senso: Cass. S.U., 25 gennaio 1989, n. 440, cit.; che evidenzia come la condanna al ripristino dello stato dei luoghi « assuma posizione dominante tra le forme risarcitorie ... e costituisca, pertanto, la misura privilegiata da adottare, sol che possibile, a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea a sopprimere la fonte della sequela dei danni futuri ». In dottrina: C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, cit., p. 841, afferma che se è difficile pensare, in linea generale, ad una inversione di tendenza che capovolga il rapporto tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente, si deve però prendere atto che la prevalenza accordata dalla legge n. 349/1986 al risarcimento in forma specifica è indice di una preferenza dell’ordinamento per tale tecnica riparatoria, quando la natura dell’interesse tutelato induca a ritenerla più congrua.

risarcimento per equivalente dovesse essere ammessa solo nel caso in cui il ripristino non fosse in tutto possibile²² e quanti la ritenevano, invece, ammissibile anche in presenza di ripristino. I fautori di questa seconda e prevalente impostazione facevano riferimento all'espressa indicazione del « *costo del ripristino* » tra i criteri di quantificazione in via equitativa del danno e giustificavano anche il risarcimento per equivalente insieme al ripristino, in ragione della funzione sanzionatoria della responsabilità ambientale²³. Parte della dottrina, comunque, precisava che il cumulo dei due rimedi fosse da ammettere solo se la lesione non trovava adeguato soddisfacimento nel ripristino dello *status quo ante*²⁴.

Sembra plausibile ritenere, comunque, che l'intenzione del legislatore del 1986 fosse protesa a riconoscere prevalenza alla tutela reale sul risarcimento per equivalente. Tale opinione è quella oggi fatta propria anche dalla Corte nella

²² P. CENDON, P. ZIVIZ, *L'art. 18 della legge n. 349/86 nel sistema di responsabilità civile*, cit., p. 542.

²³ In tal senso, tra gli altri: E. GRASSO, *Una tutela giurisdizionale per l'ambiente*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, p. 523; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina*, cit., p. 581; L. BIGLIAZZI GERI, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, cit., p. 687; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, cit., pp. 744 ss., 749, 839 ss., il quale muove dall'asserita coincidenza tra costo del ripristino e danno provocato dall'illecito per affermare che la previsione del risarcimento di un danno ulteriore, non oggetto di ripristino, sarebbe la dimostrazione della funzione punitiva della responsabilità ambientale. A. FEDERICO, *Tecniche e criteri risarcitori per la tutela del danno pubblico ambientale. Una lettura dei commi 6 e 8 dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in AA.VV., *Il danno all'ambiente con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Esi, Napoli, 1991, p. 295-296 sosteneva, invece, che il rimedio previsto dal comma 8 dell'art. 18 più che una modalità risarcitoria integrasse una ipotesi di rimessione in pristino e potesse, quindi, cumularsi con i rimedi risarcitori previsti dal comma 6.

²⁴ È ciò che accade, ad esempio, in relazione al danno per le perdite temporanee subite nel periodo tra il verificarsi della lesione e il successivo ripristino; in tal senso: M. COMPORI, *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit., p. 275; G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86*, cit., p. 604; P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, cit., p. 195; M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 178; U. SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, in *Danno e resp.*, 2008, p. 417, il quale precisa che il risarcimento per equivalente svolge una funzione sostitutiva nel caso in cui il ripristino non sia più possibile e additiva, volta a riparare il danno temporaneo, non eliminabile attraverso il ripristino, nel caso in cui il ripristino sia stato integralmente effettuato. La posizione è stata sostenuta anche in giurisprudenza: cfr.: Cass. civ., 25 agosto 1992, n. 9859, in *Corr. giur.*, 1993, 475; Cass. pen., 2 maggio 2007, n. 16575, cit., la quale ha ritenuto che integra il danno ambientale risarcibile anche il danno derivante, *medio tempore*, dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta, ossia le c.d. "perdite provvisorie", previste espressamente come componente del danno risarcibile dalla direttiva 2004/35/CE e già considerate risarcibili dalla giurisprudenza della Suprema Corte sotto forma di « modifiche temporanee dello stato dei luoghi »; precisando che la risarcibilità delle perdite temporanee è giustificata dal fatto che qualsiasi intervento di ripristino ambientale, per quanto tempestivo, non può mai eliminare quello speciale profilo di danno conseguenze alla perdita di fruibilità della risorsa naturale compromessa dalla condotta illecita, danno che si verifica nel momento in cui tale condotta viene tenuta e che perdura per tutto il tempo necessario a ricostituire lo *status quo*.

sentenza che si annota, ad avviso della quale l'art. 18 si basava sul postulato di fondo che la richiesta di tutela reale doveva sempre e comunque considerarsi insita nella domanda di risarcimento del danno ambientale.

Inoltre, secondo la Suprema Corte, la facoltà concessa dall'art. 18 al giudice di procedere, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, insieme all'allocazione della norma e al « carattere asciutto del dettato », che era privo di qualsivoglia riferimento al contenuto dell'azione proposta dal soggetto legittimato, rendeva del tutto plausibile anche la tesi della potenziale officiosità dell'ordine di ripristino. Ciò portava ad escludere, sul piano processuale, che il passaggio dalla richiesta di tutela per equivalente a quella reale, in chiave sollecitativa di una facoltà riconosciuta al giudice, potesse rimanere imbrigliato nell'armatura delle preclusioni processuali.

Ad avviso dei giudici di legittimità anche oggi il problema squisitamente processuale del rapporto tra domanda di riduzione in pristino e domanda di risarcimento per equivalente, sebbene non sia espressamente disciplinato, va risolto facendo riferimento all'intenzione del legislatore.

E così, la Corte ritiene che l'assetto peculiare che la disciplina ambientale ha nel nostro ordinamento deve consentire di ripensare nella materia *de qua* il tradizionale rapporto tra risarcimento per equivalente e risarcimento in forma specifica.

4. *La responsabilità ambientale nel Codice dell'ambiente.*

Come già anticipato, il d.lgs. n. 152/2006 mentre ha attuato la legge delega n. 308/2004, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione in materia ambientale ha anche recepito la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale.

La direttiva²⁵ nasce con l'obiettivo di istituire una disciplina comune per la

²⁵L'iter di formazione della direttiva 2004/35/CE è stato molto lungo e travagliato. Essa affonda, infatti, le sue radici nel *Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente*, pubblicato nel 1993 (COM/93/47) e nel *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, presentato nel febbraio del 2000 (COM/2000/66). Dei risultati di questi documenti, nonché della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose* ratificata a Lugano il 21-22 giugno 1993 si è tenuto conto in sede di formulazione della proposta di direttiva il 23 gennaio 2002 (COM/2002/17). Quest'ultima, dopo essere stata modificata ad opera del Consiglio e sottoposta ad una complessa procedura di codecisione, è approdata al testo dell'attuale direttiva. Sulla quale v.: U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2003, p. 137 ss.; AA.VV., *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, a cura di B. POZZO, Giuffrè, Milano, 2005; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/Ce e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 19 ss.; AA.VV., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, a cura di F. GIAMPIETRO, Giuffrè, Milano, 2006; M.

prevenzione e la riparazione del danno ambientale, basata sul principio “chi inquina paga”²⁶.

La stessa contiene una disciplina puntuale sulla responsabilità ambientale²⁷ ed, in particolare, per quel che riguarda la riparazione del danno, mostra un chiaro favore per l'adozione di criteri finalizzati al ripristino delle risorse ambientali danneggiate²⁸.

GIRACCA, *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. FERRARA, Giappichelli, Torino, 2006, p. 209 ss.; B. POZZO, *La nuova direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 1 ss.; ID., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 1, p. 1. Nella letteratura europea, si vedano: V. FOGLEMAN, *Enforcing the environmental liability directive: duties, powers and self executing provisions*, in *Environmental liability*, 2006, p. 127 ss.; F. CORONER, *Environmental liability directive: how well are member states handling transposition?*, in *Environmental liability*, 2006, p. 226 ss.; A.J. QUESADA SÁNCHEZ, *Reflexión sobre la posible introducción en el derecho español de algunas exenciones previstas en la directiva 2004/35/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 49 ss.; E. CORNU-THENARD, *La réparation du dommage environnemental: étude comparative de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale et de l'US Oil Pollution Act*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 2008, p. 175 ss.

²⁶ Le origini del principio “chi inquina paga” in ambito comunitario risalgono al primo programma di azione in materia ambientale del 1973 ed, in particolare, alla Raccomandazione 75/436 (G.U.CE. 1975 L 194/1), nella quale venivano discusse le fondamenta del principio *de quo*. Successivamente, con l'Atto Unico Europeo del 1987, esso fa il suo ingresso nel Trattato ed è oggi contenuto nell'art. 191, comma 2, del T.F.U.E.

Il principio è espressamente richiamato anche nel d.lgs. n. 152/2006, all'art. 3 *ter* che, nell'enucleare i principi dell'azione ambientale, ripropone in sostanza la medesima formula contenuta nell'art. 191, comma 2 del T.F.U.E. In dottrina, sul principio “chi inquina paga”, si veda: M. MELI, *Il principio comunitario “chi inquina paga”*, cit.; ID., più di recente: *Il principio “chi inquina paga” nel codice dell'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 811 ss. Sull'interpretazione del principio “chi inquina paga” si è espressa di recente la C.G.C.E. con la pronuncia 9 marzo 2010, Causa C-378/2008, in <http://eur-lex.europa.eu>, fornendo, in sede di rinvio pregiudiziale, importanti chiarimenti in tema di presunzione e accertamento del nesso di causalità, nei casi di responsabilità per inquinamento a carattere diffuso.

²⁷ Sotto il profilo della disciplina, la direttiva distingue due diverse ipotesi nelle quali ricorre la responsabilità per danno all'ambiente, che si differenziano per l'oggetto della tutela, per le caratteristiche dell'attività che ha causato il danno e per il criterio di imputazione della responsabilità. Nel dettaglio, nella prima ipotesi (art. 3 § 1, lett. a) assume rilievo il danno ambientale o la sua minaccia imminente, quando sia causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva e, quindi, potenzialmente pericolose per l'ambiente. In tal caso l'operatore risponde oggettivamente, fermi restando, da una parte, i casi in cui la direttiva non trova applicazione ai sensi dell'art. 4 e, dall'altra, le ipotesi in cui l'operatore va esente da responsabilità, per espressa previsione dell'art. 8, § 3. Nella seconda ipotesi, invece (art. 3, § 1, lett. b), viene in rilievo esclusivamente il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, o la sua minaccia imminente, quando sia causato da un'attività non compresa tra quelle elencate nell'allegato III e, quindi, potenzialmente non pericolosa per l'ambiente e la salute; in questo caso l'operatore risponde solo se ha tenuto un comportamento doloso o colposo.

²⁸ E' stato evidenziato come questa scelta risulti coerente con il regime di responsabilità voluto dalla

Nel dettaglio, la direttiva prevede all'art. 7 ed in un apposito Allegato II i criteri che gli operatori e le Autorità competenti dovranno seguire per la riparazione della lesione all'ambiente, distinguendo le diverse ipotesi di danno a seconda che si tratti di danno arrecato all'acqua e agli *habitat* naturali protetti, oppure al terreno²⁹.

In particolare, per la prima ipotesi (danno alle acque o alle specie e agli *habitat* naturali protetti) è previsto che la riparazione sia conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa³⁰.

La *ratio* di tali criteri è chiaramente quella di escludere la compensazione puramente pecuniaria; ciò che è reso ancor più evidente dalla previsione che, per la determinazione delle misure di riparazione complementare e compensativa, rimanda principalmente all'uso di metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio e solo quando questi non possano essere utilizzati consente il ricorso a tecniche di valutazione alternative, come la valutazione monetaria³¹.

Con riferimento, infine, all'ipotesi di danno al terreno, l'All. II della direttiva prevede che si debbano adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. La direttiva precisa, da ultimo, che anche in tale caso va presa in considerazione un'opzione di ripristino

Commissione che, caratterizzandosi per il suo scopo ripristinatorio e non afflittivo, richiede che i criteri di valutazione del danno ambientale siano strutturati in modo da rappresentare esclusivamente il valore delle risorse naturali e dei servizi perduti e non mirino alla punizione del soggetto responsabile. Una scelta questa che risponde anche a quell'obiettivo di internalizzazione delle esternalità negative posto a fondamento del regime di responsabilità ambientale contenuto nella direttiva. Così B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, cit., p. 54 ss.

²⁹ Per un esame della disciplina comunitaria sulle misure di riparazione del danno ambientale si rinvia a U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 148 ss.

³⁰ Ai sensi dell'art. 1 dell'All. II della direttiva 2004/35/CE, si intende: per riparazione « *primaria* » qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie; riparazione « *complementare* » qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; riparazione « *compensativa* » qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo.

³¹ La possibilità di ricorrere al criterio della valutazione monetaria si ha anche nel caso in cui la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile, ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli. In tal caso l'Autorità competente può scegliere, ai sensi dell'All. II della direttiva, misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti.

naturale, ossia un'opzione senza interventi umani diretti nel processo di ripristino.

Dalla direttiva emerge, quindi, un chiaro favore per la tecnica di riparazione in forma specifica e, tuttavia, tale profilo di disciplina non è stato inizialmente adeguatamente recepito nel Codice dell'ambiente, tanto da dar luogo ad una procedura di infrazione da parte della Commissione europea.

Ed invero, con la procedura n. 2007/4679, la Commissione ha, tra l'altro³², contestato al nostro Paese la non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE in relazione alle modalità ed alle tecniche di riparazione del danno ambientale.

Oggetto di contestazione è stata, in particolare, la possibilità, prevista negli artt. 311, 312 e 313 del Codice dell'ambiente, di sostituire le misure di riparazione con forme di risarcimento per equivalente pecuniario, a fronte delle previsioni della direttiva che contemplano la facoltà di ricorrere a tecniche di valutazione monetaria solo per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa, e mai allo scopo di sostituire tali misure o le misure di riparazione primaria con risarcimenti pecuniari. In specie, l'art. 311 consentiva che le misure di riparazione fossero sostituite dal risarcimento per equivalente patrimoniale laddove la sola riparazione primaria non fosse possibile.

Per ottemperare alle contestazioni mosse dalla Commissione in seno alla procedura di infrazione è stata emanata la legge 20 novembre 2009, n. 166, di conversione del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, che contiene una norma, l'art. 5 *bis*, rubricata « *Attuazione della direttiva 2004/35/CE - Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex art. 226, Trattato Ce* ».

La disposizione è intervenuta, in particolare, sull'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006, che è considerato norma generale in materia di responsabilità ambientale³³, laddove legittima il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio

³² I motivi per cui la Commissione ha avviato la procedura di infrazione sono invero molteplici e riguardano: a) la violazione degli artt. 3 e 6 della direttiva, che stabiliscono un regime di responsabilità oggettiva per il danno ambientale causato dalle attività professionali elencate nell'Allegato III, a fronte della previsione, nell'art. 311, comma 2 del Codice dell'ambiente, di un regime di responsabilità per dolo o colpa; b) l'esclusione, dalla disciplina della responsabilità ambientale (articolo 303, comma 1, lettera i), delle situazioni di inquinamento rispetto alle quali fossero già avviate le procedure di bonifica, in violazione dell'art. 4 della direttiva; c) l'ammissibilità, in difetto totale o parziale di ripristino, del risarcimento del danno ambientale in forma pecuniaria (artt. 311, 312 e 313), in violazione degli artt. 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva, dove viene stabilita una gerarchia di misure, in base alla quale al primo posto vi è la riparazione primaria e solo laddove essa non sia possibile è previsto il ricorso a misure di riparazione complementare e compensativa, da individuare attraverso il ricorso a metodi di equivalenza risorse-risorse o servizio-servizio e, quando questi non possano essere usati, a metodi alternativi di valutazione. Da ultimo, viene contestata la modalità di calcolo del danno per equivalente patrimoniale, determinato « *proporzionalmente alla somma corrispondente alla sanzione amministrativa o penale applicata* » e, quindi, in maniera svincolata dall'entità del danno ambientale arrecato, in violazione del principio "chi inquina paga".

³³ In alternativa all'azione di fronte al giudice ordinario, il Codice dell'ambiente prevede, inoltre, una procedura di tipo amministrativo, disciplinata agli artt. 312-316, con l'obiettivo di

ad agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale³⁴.

Prima dell'intervento di riforma, l'art. 311 disponeva un generico obbligo per il responsabile di ripristinare la precedente situazione e, in mancanza, di procedere al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

In seguito alle modifiche apportate dall'art. 5 *bis* della legge n. 166/2009, l'art. 311 al secondo comma dispone che chiunque realizzando un fatto illecito o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE.

Viene precisato, poi, che quando l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 cod. civ. o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato³⁵.

ottenere in tempi più celeri le somme necessarie per procedere alla riparazione del danno ambientale. In base a tale procedura, il Ministero, in caso di danno all'ambiente, può attivare un'istruttoria, all'esito della quale, accertati i presupposti della responsabilità, emana un'ordinanza con la quale chiede al responsabile di effettuare il ripristino. Se questi non vi provvede o se il ripristino risulti in tutto in parte impossibile o eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 c.c., il Ministero ingiunge al responsabile il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno ambientale per equivalente.

³⁴ La disposizione si pone, sotto tale profilo, in linea di continuità con l'art. 18, legge n. 349/86, laddove limita la legittimazione ad agire esclusivamente allo Stato, escludendo quindi non solo le associazioni ambientaliste e i cittadini ma anche gli enti locali.

³⁵ La disposizione continua quindi a prevedere un regime di responsabilità per colpa, basandosi su un criterio di imputazione di tipo soggettivo, in linea di continuità con l'art. 18, ma discostandosi ancora una volta dalle disposizioni della direttiva, che in determinati casi prevede che la responsabilità sia imputata oggettivamente. È stato evidenziato come, sotto tale profilo, il legislatore italiano non abbia recepito le critiche mosse dalla Commissione nella procedura d'infrazione; in tal senso, tra gli altri: G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Amb. e svil.*, 2010, p. 122 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 191 ss.; B. POZZO, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *RQDA*, 2011, p. 94 ss. Una parte della dottrina considera, tuttavia, privi di fondamento tali rilievi critici, sul presupposto che una forma di responsabilità oggettiva per attività pericolose sarebbe di fatto prevista nel Codice dell'ambiente agli artt. 304-310. In tal senso: U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 114 ss.; M. MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, cit., p. 814 ss.

Attualmente, in base alla nuova formulazione dell'art. 311 l'obbligo, disposto nel testo previgente, di ripristinare la situazione precedente ovvero di corrispondere un risarcimento per equivalente patrimoniale viene sostituito da una previsione più dettagliata, in base alla quale il responsabile del danno dovrà procedere, anzitutto, all'effettivo ripristino dello *status quo ante*. In assenza del ripristino, e quindi in caso di mancata adozione delle misure di riparazione primaria, egli sarà tenuto all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa e solo in ultima istanza sarà obbligato al risarcimento per equivalente patrimoniale. Quest'ultimo si configura, dunque, oggi come modalità risarcitoria meramente sostitutiva delle misure primarie, complementari e compensative ed interviene soltanto quando queste non siano realizzate o non siano realizzabili da parte del soggetto obbligato³⁶.

Va precisato che la modifica dell'art. 311, comma 2, pur avvicinando maggiormente la normativa italiana al regime europeo facendo espresso riferimento alle misure di riparazione complementare e compensativa³⁷, tuttavia non sembra risolvere appieno le discrepanze tra la disciplina interna e la direttiva 2004/35/CE³⁸.

³⁶ L'ammissibilità del risarcimento per equivalente nel solo caso in cui il ripristino non sia stato effettuato in tutto o in parte esclude in radice ogni possibilità di duplicazione del danno e rappresenta, perciò, insieme all'eliminazione del riferimento alla gravità della colpa e al profitto conseguito e all'introduzione del limite dell'eccessiva onerosità *ex* art. 2058 c.c., indice del ripudio della concezione punitiva della responsabilità ambientale, che caratterizzava invece l'istituto nel vigore dell'art. 18, L. n. 349/86. In tal senso, tra gli altri: U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 31.

³⁷ Dubita dell'effettiva portata innovativa della riforma sulle modalità di riparazione del danno ambientale G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, cit., p. 124, laddove rileva che il nuovo testo dell'art. 311, comma 2, nel fare espresso riferimento alla gerarchia delle misure di ripristino (primaria, complementare e compensativa), rende esplicita una soluzione ermeneutica che appariva già obbligata alla luce di una lettura complessiva della parte sesta del d.lgs. n. 152/2006 e della direttiva n. 2004/35/CE.

³⁸ Cfr. B. POZZO, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, cit., p. 114, la quale rileva che la necessità di conformarsi alla richiesta di adottare il criterio di responsabilità oggettiva in materia di responsabilità ambientale previsto dalla direttiva 2004/35, ma non ripreso dal d.lgs. 152/2006, potrebbe portare ad una razionalizzazione di tutto il sistema della responsabilità ambientale, con indubbi vantaggi in capo anche ai principali soggetti della normativa, qualora si facesse luogo ad una chiara identificazione del criterio di imputazione della responsabilità, che desse certezza alle imprese e prevedibilità delle decisioni giudiziarie. Tale identificazione, si ritiene, dovrebbe accompagnarsi ad una indicazione dei criteri di riparazione del danno che riprendano il "principio chi inquina paga" e che siano quindi conformi al danno effettivamente arrecato all'ambiente, così come ad una indicazione dei criteri di quantificazione del danno all'ambiente, che renda la gestione della variabile "danno ambientale" più facilmente gestibile da parte delle imprese. Da ultimo, viene rilevato come una chiara identificazione dei criteri di quantificazione del danno ambientale permetterebbe anche di avvalersi più facilmente del meccanismo assicurativo.

Ed invero, si ritiene, la circostanza che l'art. 311 preveda ancora la possibilità di ricorrere al risarcimento pecuniario, seppur in via residuale, contrasta con la direttiva nella misura in cui questa prevede l'uso del metodo della valutazione monetaria per determinare quali misure di riparazione complementare e compensativa siano necessarie, ma non consente la sostituzione delle misure di riparazione mediante risarcimenti pecuniari³⁹.

Altri rilievi critici sono stati poi mossi con riferimento al rinvio, contenuto nel terzo comma dell'art. 311, per come modificato dall'art. 5 bis⁴⁰, ad un ulteriore decreto ministeriale per la definizione dei criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, rinvio che, si ritiene, renderebbe più debole la portata della norma⁴¹.

5. Tutela reale e tutela per equivalente.

³⁹ In tal senso: G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, cit., p. 125; nello stesso senso anche il *Parere motivato complementare indirizzato alla Repubblica Italiana – Infrazione n. 2007/4679*, Bruxelles, 12 gennaio 2012, C(2012) 228 definitivo, il quale esprime critiche alla disciplina italiana sulla responsabilità anche in relazione ad ulteriori profili che, oggetto delle censure mosse dalla Commissione con la procedura di infrazione, non sono stati però adeguatamente modificati con l'intervento legislativo del 2009. Per un esame critico della riforma attuata con la L. n. 166/99, che pone in evidenza le problematiche ancora irrisolte, si veda anche: F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, cit., p. 191 ss.

⁴⁰ Il terzo comma dell'art. 311 prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede alla quantificazione del danno in applicazione dei criteri enunciati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta del Codice dell'ambiente e all'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale con le procedure di cui al titolo III della parte sesta dello stesso decreto. Esso precisa, altresì, che con decreto ministeriale sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'Allegato II alla direttiva 2004/35/CE, i criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario. Da ultimo, viene specificato che nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale e che il relativo debito si trasmette agli eredi nei limiti del loro effettivo arricchimento.

⁴¹ In tal senso: F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, cit., p. 197. In proposito, Cass. civ., 22 marzo 2011, n. 6551, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, 843 ss., con nota critica di M. MELI, *Il risarcimento del danno ambientale*, p. 848 ss., sancisce che i criteri di quantificazione del danno, anche in assenza del decreto attuativo del Ministero cui è rimessa la determinazione, sono desumibili dal richiamo alla normativa comunitaria effettuato dall'art. 311, comma 3, del codice dell'ambiente.

A prescindere dai profili di criticità emersi nell'esame della disciplina risarcitoria, la dottrina ravvisa nella normativa attuale una chiara prevalenza della tecnica risarcitoria in forma specifica sul risarcimento per equivalente e ciò risulterebbe in modo ancora più evidente che nella normativa abrogata⁴².

Tale prevalenza emerge, oltre che dall'esplicito collegamento tra l'art. 311 e gli istituti della riparazione complementare e compensativa, anche dalla disciplina in materia di bonifica dei siti contaminati, contenuta negli artt. 242 ss. del Codice dell'ambiente⁴³. In particolare, la misura di ripristino delle matrici ambientali contaminate si pone in termini di specialità e priorità rispetto al risarcimento per equivalente⁴⁴.

⁴² In tal senso: C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in AA.VV., *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di I. NICOTRA, U. SALANITRO, Giappichelli, Torino, 2010, p. 121 ss.; G. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *RQDA*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 2 ss.; D. DI CARLO, *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali*, Vol. I, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Cedam, Padova, 2012, p. 426 ss.

⁴³ Nel quale è confluita la disciplina già contenuta nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi). In dottrina, sulla normativa pregressa, si segnalano: AA.VV., *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi, giuridici e tecnici*, a cura di F. GIAMPIETRO, Milano, 2001; AA.VV., *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, a cura di P.M. VIPIANA, Cedam, Padova, 2002; R. RUSSO, *Bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati: osservazioni sull'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 429 ss.; P. PAGLIARA, *I profili amministrativi, penali e civili della nuova disciplina sulla bonifica dei siti inquinati*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1998, p. 202 ss.; G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 667 ss.; A.L. DE CESARIS, *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche. Obblighi e competenze amministrative*, in AA.VV., *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione europea*, a cura di B. POZZO, Milano, 2002, p. 137 ss.; L. PRATI, *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile*, ivi, p. 145 ss.; S. BELTRAME, *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: profili sanzionatori*, ivi, p. 163 ss. Sulla nuova disciplina della bonifica dei siti contaminati, si segnalano: P. DELL'ANNO, *La bonifica dei siti contaminati*, in *Gazz. amb.*, 2006, n. 2, p. 16 ss.; M. BENOZZO-F. BRUNO, *Le regole dei siti inquinati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 2006, p. 829 ss.; L. PRATI, *I criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati dopo il D.lgs n. 152/2006*, in *Amb. e svil.*, 2006, p. 635 ss.; D. RÖTTGEN, *Bonifica dei siti contaminati: la disciplina transitoria prevista dal D.Lgs. n. 152/2006*, ivi, p. 641 ss.; U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Colloqui in ricordo di M. Giorgianni*, Jovene, Napoli, 2007, p. 967 ss.; S.R. CERRUTO, *La bonifica dei siti contaminati: disciplina previgente, disciplina attuale e prospettive di riforma*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 259 ss.

⁴⁴ Ciò in quanto è la stessa disposizione normativa a chiarire che la bonifica deve necessariamente precedere il risarcimento, il quale assume dunque carattere solo residuale. In tal senso G. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 17, il quale mette anche in luce come la priorità della tutela in forma specifica sia la risposta all'esigenza di assicurare « l'evolutive ed adattiva valutazione degli interessi in gioco in modo da adeguarne la composizione al mutare delle circostanze di fatto e di diritto, rispetto a quella per equivalente, che, alla stregua di una via di fuga, lascia invece immutato l'assetto di interessi che si è venuto a creare in un certo momento monetizzandone lo scopenso

In realtà, il carattere residuale del risarcimento per equivalente oggi è reso esplicito nel nuovo testo dell'art. 311, ma era comunque già desumibile dall'art. 313, comma 2, del Codice dell'ambiente⁴⁵; norma che, tra l'altro, fugava ogni dubbio anche circa la configurazione del ripristino ambientale quale forma di risarcimento in forma specifica.

La priorità del risarcimento in forma specifica e il carattere sostitutivo e succedaneo del risarcimento per equivalente si riflettono, secondo la dottrina, anche sul profilo processuale, risultando rovesciata l'alternativa tra i due metodi risarcitori rispetto a quella prevista nell'art. 2058 c.c. In tale direzione, si ritiene non vi sia spazio per chiedersi se il risarcimento in forma specifica debba essere oggetto di specifica domanda⁴⁶; posto, infatti, che la priorità di tale rimedio è prevista dalla legge, ben potrebbe il giudice disporre anche d'ufficio il ripristino dello *status quo ante* in luogo dell'accoglimento della domanda di risarcimento per equivalente monetario proposta erroneamente in via principale, senza che ciò comporti in alcun modo una lesione del principio dispositivo e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato⁴⁷.

Le argomentazioni che precedono sono in linea di massima le medesime fatte proprie dalla Corte di Cassazione nella sentenza in commento. I giudici di legittimità ritengono, invero, che l'interpretazione della disciplina previgente in termini di prevalenza della tutela reale su quella per equivalente non possa che trovare conferma nel regime di responsabilità contenuto nel Codice dell'ambiente, in particolar modo a seguito delle modifiche intervenute con la legge n. 166/2009.

In particolare, la Corte evidenzia che l'art. 311, circoscrivendo l'operatività della tutela risarcitoria per equivalente ai soli casi in cui l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 c.c., o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti, colloca *tout court* il risarcimento per equivalente in posizione gradata rispetto alla tutela reale.

Secondo i giudici di legittimità, dunque, il legislatore del 2009 mostra di

prodotto dall'illecito evento perturbativo »; esigenza che si ritiene imprescindibile laddove, come nel caso del danno ambientale, si debba riparare un pregiudizio sofferto dal titolare di una situazione soggettiva posta in relazione a situazioni soggettive terze, suscettibili di assumere portata collettiva, p. 14.

⁴⁵ G. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., p. 22.

⁴⁶ In tal modo si esprime C. CASTRONOVO, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, cit., p. 133.

⁴⁷ D. DI CARLO, *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali*, cit., p. 438; A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *NGCC*, 2013, II, p. 415.

privilegiare la tutela reale quale forma ontologicamente più idonea di quella per equivalente a garantire l'effettività dei risultati della reazione del soggetto leso dal lamentato danno ambientale e della risposta giudiziaria che ne riconosca il fondamento.

Da tali considerazioni la Corte fa discendere l'ulteriore conseguenza per cui il giudice, investito da una domanda di risarcimento del danno ambientale, può condannare il responsabile al ripristino dello stato dei luoghi o al risarcimento in forma specifica anche d'ufficio, dovendosi considerare la richiesta di tutela reale, alla stregua delle modifiche della relativa disciplina introdotte dalla legge n. 166/2009, sempre insita nella domanda risarcitoria.

6. *La responsabilità per danno all'ambiente alla luce del criterio dell'interpretazione adeguatrice.*

Dopo aver esaminato il problema del rapporto tra risarcimento per equivalente e risarcimento in forma specifica alla luce della normativa interna, la Corte adotta un ulteriore argomento a conferma delle proprie conclusioni circa la prevalenza della tutela reale su quella per equivalente.

I giudici di legittimità ritengono, invero, che l'applicazione delle norme di rito in chiave preclusiva della possibilità di accedere alle misure ripristinatorie non sarebbe conforme al criterio dell'interpretazione adeguatrice, elaborato dalla giurisprudenza comunitaria e accolto anche nella giurisprudenza nazionale⁴⁸.

Il canone esegetico richiamato nella pronuncia in commento è un corollario del principio, ormai indiscusso, del primato del diritto comunitario⁴⁹ e rappresenta

⁴⁸ *Ex multis*: C.G.C.E., 6 ottobre 1982, Causa C-283/1981, in <http://eur-lex.europa.eu>; C.G.C.E., 17 aprile 2008, Causa C-404/2006, in <http://eur-lex.europa.eu>; Cass. civ., 24 maggio 2005, n. 10939, in *Giust. civ.*, 2006, 2, I, 391; Cass. civ., 8 ottobre 2007, n. 21023, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 10; Cass. civ., S.U., 17 novembre 2008, n. 27310, in *Giust. civ. mass.*, 2008, 11, 1630; Cass. civ., 22 febbraio 2012, n. 2632, in *Giust. civ. mass.*, 2012, 2, 197. In dottrina, sull'interpretazione del diritto comunitario: R. LODOLINI, *Diritto comunitario e interpretazione del diritto interno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, p. 367 ss.; N. SCANNICCHIO, *Il diritto privato europeo nel sistema delle fonti*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, I, Cedam, Padova 2003, PP. 29-292; A. LUMINOSO, *L'interpretazione del diritto privato comunitario (Regole e tecniche)*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, a cura di V. SCALISI, Giuffrè, Milano, 2004, p. 276 ss.; R. SCHULZE, *L'interpretazione del diritto privato europeo e del diritto armonizzato*, in *L'interpretazione del diritto privato europeo e del diritto armonizzato*, a cura di R. COLONNA– R. SCHULZE–S. TROIANO, Esi, Napoli 2004, p. 15 ss.; P. PERLINGERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Esi, Napoli, 2006; G.A. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, Cedam, Padova 2008; E. RUSSO, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2008; V. SCALISI, *Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, I, 2009, p. 413 ss.

⁴⁹ Enunciato per la prima volta dalla Corte di giustizia nella sentenza 15 luglio 1964, causa C-6/64, relativa alla nota vertenza *Costa contro Enel*, il principio del primato del diritto comunitario trova

il criterio alla luce del quale risolvere i dubbi ermeneutici nascenti in sede di interpretazione del diritto interno, al fine di evitare distonie tra quest'ultimo e il diritto di derivazione europea⁵⁰.

Nel caso in cui una norma interna non appaia *prima facie* conforme al diritto europeo, la primazia del diritto comunitario non si traduce automaticamente nella disapplicazione della disposizione interna contrastante con la normativa europea. Al contrario, il rimedio della disapplicazione ha carattere residuale ed interviene solo nel caso in cui il contrasto tra le normative sia talmente evidente da non lasciare spazio ad alcun ragionevole dubbio sulla contrarietà della disposizione interna a quella comunitaria⁵¹.

La prima operazione che spetterà al giudice che si trovi di fronte ad una norma interna il cui contenuto sembrerebbe in contrasto con il diritto europeo sarà, quindi, quella di verificare se, tra le varie interpretazioni possibili, ve ne sia una che rende la norma interna conforme alle disposizioni comunitarie ed eventualmente adottarla.

Orbene, la Suprema Corte, nella sentenza emarginata, richiama espressamente il canone dell'interpretazione adeguatrice per affermare la preminenza della tutela reale sulla tutela per equivalente nell'ambito della responsabilità ambientale. Secondo il percorso argomentativo dei giudici, se è vero che manca nel diritto interno una disciplina processuale specifica che regoli espressamente il problema del rapporto tra domanda di riduzione in pristino e domanda di risarcimento per equivalente, è anche vero che la disciplina processuale nel suo complesso deve essere letta in modo che non risulti inibito il perseguimento degli obiettivi e delle priorità sancite dalla normativa comunitaria.

Ne deriva, nel caso di specie, una interpretazione delle norme in tema di danno ambientale alla luce del principio della preminenza delle misure di ripristino dello stato dei luoghi, contenuto nella direttiva 2004/35/CE, da cui discende, ad avviso della Corte, la conclusione secondo cui la possibilità di chiedere la riduzione in pristino dello stato dei luoghi deve ritenersi compresa, sebbene non espressamente formulata, nella generica domanda di risarcimento del danno medesimo.

fondamento diretto nei Trattati e, a livello nazionale, nell'art. 11 e 117 della Costituzione ed è oggi espressamente enunciato nella *Dichiarazione relativa al primato*, allegata al Trattato di Lisbona.

⁵⁰ Al riguardo, V. SCALISI, *Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo*, cit. p. 420, parla di « ermeneutica della conformità », la quale comporta un controllo sistematico di legittimità comunitaria di tutto il diritto nazionale derivato o armonizzato, che ha per effetto quello di indirizzare l'attività interpretativa, nel senso di privilegiare, a fronte di una pluralità di esiti ermeneutici, il risultato interpretativo « maggiormente aderente e conforme ai testi normativi e ai principi comunitari di cui la disposizione considerata è diretta espressione o che comunque ne costituiscono la immediata base giuridica ».

⁵¹ In tal senso E. RUSSO, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, cit., p. 291.

7. *Conclusioni.*

La sentenza annotata, nell'affrontare l'aspetto processuale del rapporto tra domanda di riduzione in pristino e domanda di risarcimento per equivalente, ha rappresentato comunque l'occasione per una disamina della disciplina sostanziale in tema di responsabilità per danno ambientale ed, in particolare, dei profili attinenti alle tecniche di riparazione del danno. Il percorso argomentativo seguito dalla Corte per affrontare il problema sottoposto al suo esame, infatti, parte e si fonda sulla normativa sostanziale sul risarcimento del danno all'ambiente.

Al riguardo, il filo logico seguito dai giudici di legittimità appare senz'altro condivisibile, laddove si riconosce che la natura peculiare della responsabilità per danno all'ambiente non può che riflettersi anche sul piano processuale. Anzi, potrebbe aggiungersi, proprio la natura speciale della responsabilità ambientale farebbe apparire del tutto illogica e immotivata l'estensione pedissequa e inopinata delle regole generali in materia di responsabilità civile sul versante processuale.

Se è vero, infatti, che una disciplina che regoli il rapporto processuale tra domanda di riduzione in pristino e risarcimento per equivalente è assente, è anche vero però che la normativa sostanziale sulla responsabilità ambientale c'è e si caratterizza, tra l'altro, in maniera affatto peculiare rispetto alla disciplina generale della responsabilità civile. Appare del tutto logico, quindi, che il problema della praticabilità processuale della condanna al ripristino dello stato dei luoghi o al risarcimento per equivalente venga risolto alla luce della *ratio* sottesa alla disciplina sostanziale sulla responsabilità per danno all'ambiente.

Il percorso motivazionale della Suprema Corte appare, inoltre, del tutto condivisibile anche con riferimento all'esame della disciplina sul danno ambientale, condotto in relazione sia alla normativa pregressa che a quella attualmente in vigore.

L'interpretazione che ne scaturisce configura un sistema nel quale il ripristino dello stato dei luoghi (*id est* risarcimento in forma specifica) pare senza dubbio prevalente sul risarcimento per equivalente. Ciò appare chiaro sol che si consideri la natura del danno ambientale e la *ratio* sottesa all'intera disciplina risarcitoria, sia previgente che attuale. E, tuttavia, a fugare ogni eventuale dubbio sulla prevalenza della tecnica riparatoria in forma specifica su quella per equivalente è la riforma dell'art. 311, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, intervenuta nel 2009.

L'attuale formulazione della norma non lascia spazio al riconoscimento di un ruolo di primo piano al risarcimento per equivalente, al quale si può fare ricorso solo in via sostitutiva, quando l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi.

Per vero, anche il carattere succedaneo e residuale del risarcimento per equivalente potrebbe essere messo in discussione alla luce della normativa comunitaria, posto che, alla stregua della direttiva 2004/35/CE, il risarcimento per equivalente sembrerebbe avere spazio solo quale tecnica di determinazione della portata delle misure di riparazione complementare e compensativa.

In tale direzione, del tutto conducente appare anche il ricorso operato dalla Corte al criterio della interpretazione adeguatrice, quale canone da cui non si può prescindere nella risoluzione dei problemi ermeneutici relativi ad una materia, come quella ambientale, di diretta derivazione comunitaria.

I giudici di legittimità, nel ribadire il primato del diritto comunitario, appaiono molto preoccupati ad evitare possibili distonie tra il diritto europeo e il diritto nazionale, le quali spesso, come nel caso di specie, possono essere risolte agevolmente in via interpretativa.

Se il principio della preminenza delle misure di ripristino dello stato dei luoghi è, dunque, contenuto senza dubbio nella direttiva 2004/35/CE, alla luce di esso va interpretato anche il diritto interno e risolti gli eventuali dubbi ermeneutici.

Non par dubbio, quindi, che tanto rispetto alla normativa interna, in specie successiva alla riforma del 2009, quanto in relazione alla normativa comunitaria, che è prevalente ed influenza l'interpretazione del diritto interno, la riduzione in ripristino (*id est* risarcimento in forma specifica) deve considerarsi prevalente rispetto al risarcimento per equivalente e la relativa domanda, quindi, deve ritenersi compresa e con carattere di prevalenza rispetto alla generica domanda di risarcimento del danno ambientale.

ABSTRACT

Maria Chiara Malara - *Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale*

La sentenza in commento affronta il tema del rapporto tra risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale, con particolare riferimento al profilo processuale dell'ammissibilità o meno della domanda di ripristino dello stato dei luoghi formulata per la prima volta in sede di precisazione delle conclusioni, a fronte di una iniziale domanda di risarcimento del danno per equivalente.

La Suprema Corte esamina la questione, priva di regolamentazione sul piano normativo, in relazione alla disciplina sostanziale della materia, ponendo l'attenzione, in particolare, sulla natura speciale della normativa sul danno ambientale.

La sentenza rappresenta, quindi, lo spunto per un esame della disciplina sia pregressa che attuale in materia di responsabilità per danno all'ambiente, con particolare riferimento al diritto di derivazione comunitaria, espressamente evocato dalla Corte attraverso il richiamo al criterio della interpretazione adeguatrice, quale canone ermeneutico alla luce del quale interpretare il diritto interno in relazione alla normativa comunitaria.

Nel dettaglio, secondo il condivisibile percorso argomentativo del Supremo Collegio, la particolare natura del bene ambientale e la tutela ad esso riconosciuta in ambito nazionale ed europeo giustificano senz'altro la prevalenza sul piano sostanziale della tutela reale rispetto a quella per equivalente, realizzandosi un vero e proprio rovesciamento di prospettiva rispetto alla disciplina generale in materia di responsabilità civile. Tale prevalenza, secondo la Corte, si riflette anche sul versante processuale, con la conseguenza che la possibilità di chiedere la riduzione in pristino dello stato dei luoghi « deve ritenersi compresa, sebbene non espressamente formulata, nella generica domanda di risarcimento del danno medesimo ».

Maria Chiara Malara - *Compensation measures in the environmental liability.*

The examined judgment deals with the relationship between equivalent compensation and reparation in kind, which are two compensation measures for environmental damage, and it analyzes in particular the effects of this relationship on the process, which isn't regulated by law.

The absence of a normative regulation makes it difficult to the judges to determine if the reparation in kind can be ordered in a particular step of the process.

In order to overcome this problem, the Italian Supreme Court analyzes italian regulations and especially the european environmental liability, to which italian rules have to comply through interpretations.

So, according to the regulation, when an environmental damage has occurred, the environmental clean-up is achieved through the restoration of the environment to its baseline condition. Consequently, paying an equivalent amount through the compensation, it's a remediation measure subject to the reparation in kind.

Based on this, the priority of this compensation measure in the process too is established in the judgment; by the way the reparation in kind may also be required in the final step of the process.