L' AMBIENTE, IL DANNO, LA SUA TUTELA

Avv. Santo Durelli (1), Avv. Michela Cucich(2)

1) Studio legale Durelli Genova, www.avvocatodurelli.it , studio@avvocatodurelli.it
2) Studio legale Durelli Genova, www.avvocatodurelli.it , cucich@avvocatodurelli.it

SOMMARIO
L'ambiente, il bene comune per eccellenza che ci circonda, subisce attacchi gravi e quotidiani. I fenomeni di inquinamento, del suolo, dell'acqua, dell'aria, i cambiamenti climatici, sono sotto gli occhi di tutti. Pescas si propone di promuovere un cambio di mentalità a livello dei singoli cittadini, delle imprese, delle amministrazioni, affinché, nel loro agire, tengano sempre più conto che dai loro comportamenti dipende la salvaguardia degli ambienti di vita. E si propone anche di reagire nei confronti di chi minaccia o pregiudica questi valori e, conseguentemente, anche i diritti di ciascuno di noi, quale la salute, la qualità della vita, la proprietà. Occorre conoscere i fondamenti giuridici delle possibili iniziative al fine di meglio orientare le nostre azioni. Questo è lo scopo del presente articolo.

1. Nozione di ambiente, in senso giuridico

Cosa si debba intendere per ambiente ? Sembra strano ma nel diritto positivo italiano non esiste una definizione specifica di bene giuridico ambientale.

Con l'introduzione dell'art. 18 Legge 8 -7-1986, n. 349 "Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale", è stato introdotto nel nostro ordinamento il concetto di "danno all'ambiente" senza tuttavia dare nessuna definizione di "ambiente". Precisamente: "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo, in tutto o in parte, ed obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"

Il Testo Unico Ambiente introdotto con il D.Lvo 152/2006 – che ha recepito la direttiva dell'Unione Europea 2004/35/CE - negli artt. da 299 a 318 tratta della "tutela ambiente" e di responsabilità per danni ambientale"

Una definizione di "ambiente" giuridicamente inteso venne fornita dalla sentenza 30-12-1987 n.641 della Corte Costituzionale: "l'ambiente costituisce un bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e tutela, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità", il quale bene è protetto da norme di rango costituzionale (artt. 9, 32 Costituzione).

2. Danno ambientale

A questo punto occorre fare un fondamentale distinguo, tra

a) danno ambientale di natura pubblica, ossia il danno a quel bene unitario che appartiene a tutti, che ci circonda ,di cui si occupa il Testo Unico Ambiente e la normativa pubblicistica in genere

b) danno individuale alla salute o alla proprietà che il singolo subisce in conseguenza di un danno all'ambiente.

2.1 Danno ambientale di natura pubblica

L'art. 300 al suo 1° comma del T.U. fornisce una definizione di danno ambientale (di natura pub-blica) in senso generico "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima",

Al secondo comma dello stesso art. 300 vi è però una limitazione della tipologia dei danni che vengono disciplinati dal Testo Unico, prevedendo che ai sensi della Direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa

b) alle acque interne, mediante azioni che incidono in modo negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo, oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definite nella Direttiva 2000/60/CE;

c) alle acque costiere e a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti no-civi sulla salute umana, a seguito dell'introduzione nel suolo (…) di sostanze, preparati, organismi, microorganismi nocivi per l'ambiente".

Come si vede mentre con l'art. 18 Legge 349/1986 si era esteso il concetto di danno ambientale a qualsiasi lesione alle varie componenti del bene ambiente, l'art. 300 la limita alle componenti na-turalistiche previste espressamente e non si riferisce ad elementi quali paesaggio ed atmosfera.

Il danno ambientale di natura pubblica è una speciale categoria di danno, disciplinato da norme diverse da quelle generali del nostro ordinamento, in primis perché per la normativa pubblica prevede come primo step il ripristino, mediante bonifica, del sito danneggiato, mentre per le norme generali il risarcimento può avvenire alternativamente in forma specifica ovvero per equivalente monetario.

In secondo luogo, perché praticamente tutte le attività afferenti la prevenzione dei rischi di danno, la individuazione delle misure di ripristino, la titolarità ad avviare un procedimento amministrativo e/o la legittimazione ad avviare azione giudiziale verso il responsabile per ottenere il risarcimento del danno in forma specifica, se possibile, o per equivalente, spetta al Ministero dell'Ambiente che segue specifica procedura amministrativa . E' stato ridimensionamento il ruolo degli enti locali cui viene attribuita la sola facoltà di sollecitare l'intervento statale (art.309) e di ri-correre in caso di inerzie o omissioni (art. 310. E' stata abrogata la legittimazione alle associazioni di protezione ambientali di proporre le azioni risarcitorie di competenze del giudice ordinario spettanti al Comune e alla Provincia in seguito di danno ambientale, già prevista dalla norma del 1986. Tutto ruota intorno al Ministero dell'Ambiente

2.2 Danno individuale che deriva dalla compromissione dell'ambiente

Il T.U. riconosce la distinzione tra i due profili nella parte in cui (art. 313, 7° comma) precisa che "resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute e nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi".

Per l'accertamento della sussistenza e la liquidazione di questi danni individuali vigono i principi generali del nostro ordinamento e non la legislazione speciale del Testo Unico.

3. La tutela giudiziale dei danni individuali

Su questo distinguo è intervenuta una recente ed importante sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n 8092 del 20.4.20 che costituisce un approdo chiarificatore e rilevante per gli operatori del settore, giuridici e tecnici.

Il caso concreto: gli attori avevano agito davanti al Tribunale civile a seguito di disastro ambienta-le dovuto a sversamento di sostanze tossiche nelle acque e nelle colonne d'aria sovrastanti i territori di residenza a seguito di guasto a inceneritore, quindi nell'ambito di servizio di rilevanza pubblica quale è il trattamento dei rifiuti, debitamente autorizzato. Gli attori hanno sostenuto che l'impianto non aveva diritto a esercitare questa attività in quanto dannosa e pericolosa per la loro salute e dannoso per le loro proprietà, ed hanno chiesto l'inibitoria (ossia la cessazione, totale o parziale) allo svolgimento di questa attività.

Il gestore dell'impianto ha sollevato eccezione processuale, di difetto di giurisdizione, sostenendo che sarebbe stato competente il Giudice amministrativo in quanto :

-Il Giudice civile sarebbe competente solo a giudicare dei danni subiti dal singolo a seguito di danno ambientale, ma non a sindacare la illegittimità degli atti amministrativi che avevano auto-rizzato l'esercizio dell'impianto come la domanda di inibitoria richiedeva

- la domanda rappresentava una invasione del potere del Ministro Ambiente di adottare misure di prevenzione ex art. 304 T.U

La Cassazione ha respinto il ricorso ritenendo che la giurisdizione appartenga al Giudice ordinario e che dovrà essere il Tribunale – cui ha rimandato gli atti per l'accertamento e la decisione - ad valutare se l'attività di impresa della società recasse un pregiudizio alla salute o provo-casse immissioni intollerabili nelle proprietà degli attori e, eventualmente, se essa fosse di per sè incompatibile con la tutela dei diritti degli attori (nel qual caso dovrebbe esserci una inibitoria assoluta) ovvero se dovesse essere rimodulata quanto ai modi del suo esercizio per renderla tollerabile e non nociva nei confronti degli attori.

Ecco in estrema sintesi i passaggi motivazionali della Corte di Cassazione, come ripeto importan-ti e chiarificatori per tutti gli operatori del settore.

--Nel conflitto fra il diritto all'esercizio dell'impresa autorizzata dalla pubblica amministrazione e il diritto alla salute e al rispetto del limite di tollerabilità delle immissioni nella proprietà dei soggetti che ne vengono in contatto, non può che prevalere quest'ultimo, come la giurisprudenza di que-sta Corte ha più volte affermato (richiamata la sentenza n. 23735 dell'8.6.2006)

--La domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, in quanto diritto soggettivo per eccellenza, è devoluta al giudice ordinario.

--Appartiene pertanto alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle con-crete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri di-ritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (richiamata Cass. civ. S.U. n. 11142 dell' 8.5.2017).

--Questo quadro giurisprudenziale è valido e operante anche in materia di danno ambientale. In particolare l'art 310 del d.lgs. n. 152/2006 prevede, sì, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di danno ambientale, ma si riferisce alla sola ipotesi in cui i provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'Ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale siano impugnati dai soggetti portatori di un interesse alla tutela ambientale indicati dal precedente art. 309. Rimane invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui l'azione sia promossa da soggetti a cui il fatto produttivo del danno ambientale abbia recato un danno personale alla salute o alla proprietà secondo quanto previsto dall'art. 313.7 del d.lgs. n.152/2006.

--Questo sistema di attribuzione della giurisdizione non viene ad alterarsi se l'attività di impresa che si presenti nociva o intollerabile per i terzi sia comunque conforme ai provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione perché la pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all'attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fonda-mentali come il diritto alla salute o diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del para-metro della tollerabilità (ex art. 844 c.c. n.d.r.) .

-- E' erroneo pertanto distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o in-tollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio della attività, dalla ipotesi in cui, al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che la legittimano e regolano. Nel primo caso il Giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola alla conformità, l'attività rivelatisi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa; nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi.

4) Conclusioni

I cittadini che subiscono un danno alla salute, alla qualità della vita, all'immobile di proprietà, in conseguenza di una pregiudizio all'ambiente in cui si trovano, potranno rivolgersi al Tribunale civile sia per chiedere

l'inibitoria (cessazione o limitazione dell'attività) che per ottenere il risarcimento del danno.
Per fenomeni dannosi che coinvolgono pochi soggetti lo dovranno fare con l'azione ordinaria individuale; se invece il fenomeno fosse pluriffensivo e riguardasse una moltitudine di persone (si pensi alla contaminazione di sostanze tossiche di un esteso territorio oppure ancora all'inquinamento acustico di una porzione di territorio prodotto da impresa di grandi dimensioni), lo potranno fare nelle forme dell'azione collettiva (class action) – di imminente entrata in vigore.

12 Novembre 2020