

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2023

VERA BILARDO

*Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme
costituzionali in materia di ambiente*



ISSN 2239-964X

VERA BILARDO*

Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Tutela della biodiversità nelle aree protette e responsabilità per danno alle specie e agli habitat naturali.* – 3. *Le direttive Natura e la loro attuazione nell'ordinamento italiano.* – 3.1. *La valutazione di incidenza ambientale di piani o di interventi e il ruolo degli organismi di gestione.* – 4. *Legge quadro sulle aree naturali protette e tutela della biodiversità.* – 4.1. *Le sovrapposizioni con la normativa di origine europea.* – 5. *La tutela della biodiversità nelle aree naturali protette a seguito delle riforme costituzionali in materia di ambiente: una proposta interpretativa.* – 6. *Ripristino ambientale e responsabilità per danno all'ambiente. La violazione dell'integrità del patrimonio naturale dell'area protetta e il ruolo degli organismi di gestione.* – 6.1. *Il confronto con il modello di ripristino ambientale delineato dalla parte VI del d. lgs. 152/2006 e il ruolo del Ministero dell'ambiente.* – 7. *La legittimazione ad agire per responsabilità per danno ambientale come diretta conseguenza dell'obbligo di ripristino secondo la pronuncia della Corte costituzionale 1 giugno 2016, n. 126.* – 8. *L'art. 30, comma 6, della legge 394/1991 e il diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta.* – 9. *Interferenze e (in)compatibilità tra i due modelli.* – 10. *Conclusioni.*

1. Premessa

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha espressamente annoverato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, tra i compiti della Repubblica, colmando così l'originaria lacuna.

Il quadro costituzionale di riferimento, dall'avvento dei primi interventi legislativi in materia di ambiente ad oggi, ha subito delle importanti modifiche anche in punto di ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo con inevitabili ripercussioni sugli istituti più significativi della tutela dell'ambiente, la responsabilità per danno ambientale tra tutti.

* Ricercatrice di diritto privato, Università di Messina. Email: vera.bilardo@unime.it.

A fronte di una richiesta sempre crescente di tutela della biodiversità, di giustizia climatica e di un modello virtuoso di sviluppo sostenibile, occorre verificare se gli strumenti giuridici, nell'attuale formulazione legislativa, e nelle interpretazioni fornite dalla dottrina e dalla giurisprudenza, siano idonei al raggiungimento degli obiettivi assunti in sede sovranazionale e internazionale.

Il presente studio intende soffermarsi sulla normativa in materia di biodiversità, resa particolarmente complessa dalla convivenza tra la risalente legge quadro sulle aree naturali protette del 6 dicembre 1991, n. 394 e le discipline di fonte europea che negli ultimi trenta anni si sono affiancate e, in diversi casi, sovrapposte alla prima¹.

Il tema ha una specifica attinenza con la responsabilità ambientale posto che il danno alla biodiversità rappresenta una, e forse la più importante, fattispecie di danno all'ambiente che, come si vedrà, riviene il suo contenuto nella disciplina relativa agli habitat e alle specie protette. Sullo sfondo si pone il processo di centralizzazione delle funzioni e dei poteri in capo al Ministero dell'ambiente che ha preso avvio con la relativa legge istitutiva e da cui spesso la Corte costituzionale ha ricavato la ragione giustificatrice di talune delle rigidità contenute nel d. lgs. 152/2006, fra tutte la legittimazione esclusiva ad agire per responsabilità ambientale.

Per affrontare tali problematiche sarà necessario, in primo luogo, concentrarsi sulla legge 394/1991 sulle aree naturali protette e sul suo rapporto con le normative di attuazione delle direttive cc.dd. Natura con l'obiettivo di mettere a fuoco il ruolo affidato alle regioni in materia e di interrogarsi, anche alla luce del nuovo dato costituzionale, sulla loro esclusione o meno tra i soggetti legittimati ad agire in caso di danno alla biodiversità².

¹ La nozione giuridica di biodiversità si ricava innanzitutto dalla Convenzione ONU sulla Diversità Biologica (adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 durante la conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, a cui l'ordinamento italiano ha dato esecuzione con la legge 14 febbraio 1994, n. 124) che la definisce come: "la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi".

² Il riferimento è alla direttiva 79/409, c.d. Uccelli, oggi codificata nella direttiva 2009/147 (attuata con legge 11 febbraio 1992, n. 157), e alla direttiva c.d. Habitat, 43/92 (attuata con il d.P.R., 8 settembre 1992, n. 357) con cui l'Unione europea ha istituito la rete Natura 2000. La normativa europea ha definito i termini dell'impegno dell'Unione per la tutela della biodiversità, ponendo come obiettivo prioritario la conservazione e il ripristino degli ecosistemi naturali, considerati indispensabili per la vita dell'uomo sul pianeta. Numerosi sono gli interventi legislativi e le azioni intraprese successivamente. Si segnalano la Direttiva 35/2004 che ha

Successivamente, soffermando l'attenzione su alcune delle disposizioni finali della legge quadro, si avrà modo di delineare il modello di ripristino ambientale ivi disciplinato e di raffrontarlo con quello generale del codice dell'ambiente per individuarne interferenze e (in)compatibilità e, anche in questo caso, al fine di avviare una riflessione sull'accentramento della legittimazione ad agire per danno ambientale in capo al Ministero dell'ambiente.

2. Tutela della biodiversità nelle aree protette e responsabilità per danno alle specie e agli habitat naturali

Il danno alla biodiversità rappresenta una delle ipotesi di danno all'ambiente espressamente previste e regolate nella parte VI del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il c.d. codice dell'ambiente, che ne disciplina anche la tutela risarcitoria³.

L'oggetto del danno viene definito dall'articolo 300, comma 2, lett. a) attraverso il rinvio a una serie di atti normativi di origine sia interna che

introdotto un'ipotesi specifica di danno ambientale avente ad oggetto le specie e gli habitat naturali di cui alle direttive Natura, il Green deal europeo, un pacchetto di iniziative volte a traghettare l'Europa nel cammino di transizione verde e, nell'ambito del quale è stata adottata la Strategia biodiversità 2030, con l'Unione ha inteso affrontare le principali cause di perdita della biodiversità, la Legge europea per il clima, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica. Si segnala, inoltre, la *Restoration nature law*, (COM(2022) 304 final, del 22/06/2022), una proposta di Regolamento che prevede l'obbligo per gli Stati di ripristinare, entro il 2030, almeno il 30% degli habitat danneggiati negli ecosistemi terrestri, costieri, di acqua dolce e marini. Tale proposta, approvata dal Parlamento europeo il 12 luglio 2023, richiede per la sua definitiva adozione, una ulteriore fase negoziale che coinvolge la Commissione e il Consiglio. L'azione di ripristino, nel contesto della proposta, dovrà avvenire attraverso la predisposizione e l'attuazione da parte degli Stati membri di appositi Piani nazionali che saranno sottoposti alla valutazione della Commissione europea. È previsto, inoltre, che «i membri del pubblico che vantino un interesse sufficiente o che facciano valere la violazione di un diritto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale (...) per contestare la legittimità sostanziale o procedurale dei piani nazionali di ripristino e le eventuali omissioni delle autorità competenti» (art. 16).

³ Nella parte VI del d. lgs. 152/2006, che detta "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente", il legislatore italiano recepisce la direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale. Su tale recepimento F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006; nonché B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, pp. 1 ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *La resp. civ.*, 2006, pp. 678 ss.; ID., *La novella sulla responsabilità ambientale nella «Legge europea» del 2013*, in *NLCC*, 2013, pp. 1009 ss.

europea. In particolare, accanto alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, con cui è stata data attuazione nel nostro ordinamento, tra gli altri, alla direttiva Uccelli⁴, e al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, che ha recepito la direttiva Habitat, viene richiamata anche la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, sulle aree naturali protette⁵.

È danno alla biodiversità il deterioramento arrecato alle specie e agli habitat naturali tutelati dalle normative richiamate⁶. In questo modo il legislatore nazionale ha di fatto ampliato l'estensione del danno alla biodiversità, ricomprendendo non solo le specie e gli habitat di cui alle direttive Natura, ma anche quelli la cui tutela è da ricondurre alla legge sulle aree naturali protette⁷.

Il regime di responsabilità che si applica in caso di danno alla biodiversità è dal tutto assimilabile a quello previsto per le altre fattispecie: responsabilità oggettiva se il danno è causato da un operatore che svolge attività considerate in sé pericolose per l'ambiente e responsabilità per colpa nel caso in

⁴ La legge citata recepisce, altresì, le direttive 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991, concernenti anche queste la conservazione degli uccelli selvatici, ed attua le Convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 (Convenzione internazionale sulla protezione degli uccelli) e di Berna del 19 settembre 1979 (Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali in Europa).

⁵ Com'è noto, l'elencazione delle diverse fattispecie di danno all'ambiente viene compiuta dall'art. 300, comma 2, in attuazione della direttiva 35/2004. Tale definizione è preceduta da quella più generale contenuta nel comma 1, che declina il danno all'ambiente nei termini di «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima». Sul rapporto tra le due definizioni C. CASTRONOVO, *Danno ambientale*, in *Responsabilità civile*, Milano, 2018, pp. 838-839.

⁶ Non può tacersi come la definizione contenuta nella lettera a) dell'art. 300 non riproduca la soglia di rilevanza di tale deterioramento individuata dalla direttiva 35/2004 nei «significativi effetti negativi sul raggiungimento o sul mantenimento dello stato di conservazione» delle specie e degli habitat tutelati. Questa lacuna, tuttavia, potrebbe forse ritenersi colmata non solo dal riferimento al comma 1 dello stesso articolo che qualifica il deterioramento in cui si sostanzia il danno come «significativo», ma soprattutto dall'allegato n. 2 alla parte VI del d. lgs. 152/2006 che fornisce all'interprete gli indicatori della significatività del danno alla biodiversità e che riproduce fedelmente l'allegato n. 1 della direttiva 35/2004.

⁷ La direttiva 35/2004, all'art. 3, comma 3, individuava le specie e gli habitat naturali protetti rinviando agli allegati delle direttive Natura, attribuendo, però, la facoltà agli Stati di estendere la tutela anche a specie e habitat ulteriori, designati per fini equivalenti a quelli delle direttive (lett. c). Di questa facoltà si è avvalso il legislatore italiano che nel definire il danno all'ambiente, all'art. 300, comma 2, lett. a) del d. lgs. 152/2006, si è visto, fa riferimento a «le specie e gli habitat protetti dalla normativa nazionale e comunitaria».

cui il danno sia causato da chiunque, non solo dall'operatore economico, e indipendentemente dal tipo di attività esercitata⁸.

L'autore del danno ha l'obbligo di ripristinare le risorse naturali e i servizi danneggiati secondo un modello di risarcimento in forma specifica⁹ che trova compiuta disciplina nell'allegato III del d. lgs. 152/2006 in cui vengono individuate, per ciascuna fattispecie di danno, le misure di riparazione che devono essere eseguite per riportare l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie¹⁰.

Qualora il danneggiante non abbia provveduto in tutto o in parte al ripristino ambientale, il Ministero dell'ambiente ha facoltà di eseguirlo, laddove i costi della riparazione saranno comunque a carico del primo¹¹.

La legittimazione ad agire, come per le altre fattispecie di danno, fa capo al Ministero dell'ambiente il quale può seguire la via amministrativa e

⁸ Il legislatore italiano, così, non mantiene il doppio regime di responsabilità tracciato dalla direttiva 35/2004, laddove alla responsabilità oggettiva dell'operatore nello svolgimento di attività pericolose, si affiancava la responsabilità per dolo o colpa solo in caso di danno alla biodiversità e, comunque, limitata all'operatore economico seppure al di fuori dello svolgimento delle attività indicate nell'allegato III. Sui criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale C. CASTRONOVO, *Danno ambientale*, pp. 839 ss.; U. SALANITRO, *I criteri di imputazione della responsabilità ambientale*, in *Ambiente & sviluppo*, 2011, pp. 19 ss.; ID., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, VII, Milano, 2007, pp. 18 ss. Alla disciplina contenuta nella parte VI del d. lgs. 152/2006 si affianca quella sulla bonifica dei siti inquinati, di cui alla parte IV, che si applica in caso di contaminazione del suolo o dell'acqua tale da mettere a rischio la salute collettiva e che prevede anch'essa una articolata opera di ripristino ambientale incentrata sulla figura del "responsabile dell'inquinamento". Sui rapporti tra le due discipline, con particolare riferimento all'imputazione della responsabilità, U. SALANITRO, *I criteri di imputazione della responsabilità ambientale*, in *Ambiente & sviluppo*, 2011, 19 ss. In giurisprudenza, da ultimo, Cass. civ., SS. UU., 1 febbraio 2023, n. 3077, in *NGCC*, 2023, 579 ss., con nota di M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*.

⁹ Sull'atteggiarsi della condotta risarcitoria *de qua* come risarcimento in forma specifica A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali*, in A. D'ADDA, I.A. NICOTRA E U. SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, 2013, pp. 38 ss., spec. 39, che sottolinea, inoltre, che l'obbligo del danneggiante di finanziare le attività di ripristino rimborsandole «non è altro che uno dei modi di atteggiarsi del risarcimento in forma specifica».

¹⁰ L'obbligo di ripristino è previsto sia nel Titolo II, "Prevenzione e ripristino ambientale", artt. 305 e 308, che nel Titolo III, "Risarcimento del danno ambientale", artt. 311 e 313, del d. lgs. 152/2006.

¹¹ Gli artt. 305 e 311 del d. lgs. 152/2006 declinano l'eventuale intervento ripristinatorio del Ministero dell'ambiente in termini di facoltà, laddove, comunque, la legge 8 luglio 1986, n. 349, che ne ha previsto l'istituzione, all'art. 1, comma 2, individua tra i compiti del Ministero quello di assicurare «il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese».

adottare l'ordinanza con cui ingiunge all'autore del danno il ripristino ambientale ovvero il pagamento delle somme necessarie ad eseguirlo oppure la via giurisdizionale, esercitando, cioè, l'azione civile anche in sede penale per il risarcimento del danno in forma specifica¹².

Il ruolo delle regioni e degli altri enti territoriali è limitato alla possibilità di stimolare l'intervento statale presentando denunce e osservazioni al Ministero dell'ambiente e di agire per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione della parte sesta nonché contro il silenzio inadempimento del Ministero, al fine di ottenere il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione e di contenimento del danno ambientale¹³. La tutela dell'ambiente, infatti, per effetto della direttiva 35/2004, si attiva non solo quando il danno si è già prodotto, ma anche in presenza di una minaccia imminente all'ambiente¹⁴. In questo caso l'operatore ha l'obbligo di attivare le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, facendo precedere gli interventi da apposita comunicazione, tra gli altri, al comune, alla provincia, alla regione nel cui territorio l'evento lesivo dovrebbe prodursi¹⁵.

3. *Le direttive Natura e la loro attuazione nell'ordinamento italiano*

Le direttive Habitat e Uccelli, dunque, svolgono un ruolo centrale nella fattispecie di danno alla biodiversità perché concorrono a definirne i confini.

Alle direttive richiamate è ricondotta l'istituzione della rete Natura 2000, una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione al cui

¹² B. POZZO, *Danno ambientale: I. Profili generali*, in *Codice dell'ambiente*, in S. NESPOR e L. RAMACCI (a cura di), Milano, 2022, 1618.

¹³ Sul ruolo marginale attribuito ad altri soggetti pubblici e privati vedi B. Pozzo, *Danno ambientale, I, Profili generali*, in *Codice dell'ambiente*, cit., 2022, pp. 1612 e 1622-1623.

¹⁴ La centralità della prevenzione nel contesto della direttiva 35/2004 emerge già dai primi considerando dove il principio viene costantemente richiamato e dove, peraltro, si sottolinea che «la prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga»» (considerando n. 2). Così, del resto, l'art. 191 TFUE ai sensi del quale: «la politica dell'Unione in materia ambientale (...) è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»». Sul principio di prevenzione in materia ambientale P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, pp. 79 ss. al quale si rinvia (pp. 39 ss.), altresì, per una riflessione sul ruolo dei principi nel diritto ambientale europeo.

¹⁵ Art. 304 d. lgs. 152/2006.

funzionamento è affidata la protezione e la conservazione degli habitat e delle specie, animali e vegetali, ritenuti meritevoli di protezione¹⁶. Fanno parte della rete alcune specifiche aree geografiche: i SIC (siti di interesse comunitario), le ZSC (zone speciali di conservazione) e le ZPS (zone di protezione speciale)¹⁷.

In questi territori la natura è tutelata in modo pervasivo: le attività umane possono essere esercitate solo se compatibili con la biodiversità protetta. Gli Stati membri devono adottare “appropriati piani di gestione specifici” e “opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali” a cui assoggettare le attività consentite¹⁸, purchè, però, siano compatibili con le esigenze ecologiche degli habitat protetti¹⁹; e devono, inoltre, valutare ogni piano o programma che possano avere un’incidenza significativa sul sito protetto, autorizzandone il compimento solo quando si abbia la certezza che non venga pregiudicata l’integrità del sito ovvero quando il piano o il programma debba necessariamente essere realizzato per motivi di rilevante interesse pubblico²⁰.

L’ordinamento italiano ha dato attuazione alle direttive Natura con atti normativi che, come si è visto, risultano centrali nella definizione di danno alla biodiversità.

¹⁶ La rete Natura 2000 è stata istituita dall’art. 3 della direttiva Habitat, ma ricomprende anche le ZPS di cui alla direttiva Uccelli.

¹⁷ I SIC e le ZSC di conservazione sono stati istituiti dalla direttiva Habitat. I primi sono inseriti, su proposta del Ministero dell’ambiente, in un apposito elenco tenuto dalla Commissione europea. Entro sei anni dall’approvazione degli elenchi tali siti diventano Zone Speciali di Conservazione attraverso un atto di designazione degli Stati membri che comporta l’applicazione di specifiche misure di conservazione e/o di ripristino dell’habitat. Le ZPS, invece, sono state istituite dalla direttiva che individua i territori più idonei, in relazione al numero e alla superficie, per la conservazione delle specie protette e li assoggetta dalla disciplina ivi contenuta (art. 4, comma 1, dir. 79/409).

¹⁸ Vedi art. 6, par. 1, direttiva Habitat. Vedi anche art. 3, direttiva Uccelli, su cui si è altresì pronunciata la Corte di giustizia (Corte giust., 13 giugno 2001, C - 117/00, in *Dir. giur. agr.* 2003, pp. 351 ss., con nota di C. SCHEGGI, *Gli obblighi incombenti sugli Stati membri in materia di tutela della fauna e degli Habitat naturali*) che ha avuto modo di affermare come: «L’art. 3 della direttiva n. 79/409/Cee obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire per tutte le specie di uccelli di cui alla detta direttiva una varietà e una superficie sufficiente di habitat. Gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza di questa norma sussistono ancor prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta».

¹⁹ L’art. 2, par. 3 della direttiva Habitat chiarisce che: «Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

²⁰ Sulla valutazione di incidenza vedi *infra*.

Tali normative attribuiscono un ruolo fondamentale alle regioni e alle province autonome: a queste è affidato il compito di adottare le misure di conservazione necessarie per ciascun sito²¹, anche mediante l'approvazione di piani di gestione specifici e di misure regolamentari e amministrative, così come previsto dalle direttive europee²².

Non può non sottolinearsi come il riferimento alle misure di conservazione sia centrale nella fattispecie di danno alla biodiversità laddove si consideri che, secondo quanto stabilito dall'allegato IV del d. lgs. 152/2006, lo stato di conservazione delle specie e degli habitat è il punto di riferimento oggettivo rispetto al quale valutare la soglia di significatività del danno²³.

3.1. La valutazione di incidenza ambientale di piani o di interventi e il ruolo degli organismi di gestione

Lo strumento fondamentale a cui il legislatore europeo ha affidato il compito di contemperare la tutela della biodiversità con le esigenze di sviluppo locale è la valutazione di incidenza che trova la sua ragion d'essere nella struttura stessa della rete Natura 2000 per la quale ogni sito contribuisce, in termini qualitativi e quantitativi, alla tutela degli habitat e delle specie a livello europeo²⁴.

La valutazione di incidenza ha, innanzitutto, carattere preventivo: ogni piano o progetto che possa avere un'incidenza significativa sul sito deve essere

²¹ Come chiarito dalla definizione di Zona Speciale di Conservazione contenuta nell'art. 2, lett. n) del decreto, le misure di conservazione sono quelle «necessarie al mantenimento ovvero al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato».

²² Cfr. art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997. Mentre, con riferimento alle somme necessarie all'attuazione di tali misure, è previsto il cofinanziamento dell'Unione, le cui stime sono trasmesse alla Commissione europea dal Ministero dell'ambiente, su indicazione delle regioni (art. 3, comma 4).

²³ Allegato IV, d. lgs. 152/2006, parte VI: «Il carattere significativo di un danno che produce effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat e da valutare in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno».

²⁴ L'importanza dell'istituto è dimostrata anche dalla copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'art. 6 della direttiva Habitat che ne contiene, appunto, la disciplina. Ciò ha condotto la Commissione europea a redigere una "Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE" (comunicazione C(2018) 7621 final del 21 novembre 2018) e, successivamente, una "Guida metodologica all'interpretazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat 92/43/CEE" (comunicazione C(2021) 6913 final del 28 settembre 2021). Le principali sentenze della Corte di Giustizia sull'art. 6 sono richiamate nelle guide appena citate.

oggetto di specifica valutazione e potrà essere realizzato, previo accordo dell'autorità competente, solo se si avrà la certezza che non pregiudicherà l'integrità del sito²⁵.

E però, non si esclude che, nonostante l'esito negativo della valutazione, il piano o il progetto venga comunque realizzato purché ricorrano "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica" e lo Stato membro adotti "ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata"²⁶.

Nell'ordinamento italiano la valutazione di incidenza è disciplinata nell'art. 5 d.P.R. 157/1997²⁷. Essa riguarda, innanzitutto, gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale, ma anche qualsiasi intervento che possa avere incidenze significative sul sito, benché non sia direttamente connesso e necessario al mantenimento dello stato di conservazione delle specie o degli habitat tutelati.

La valutazione viene compiuta dalle regioni e dalle province autonome le quali individuano al loro interno le autorità competenti alla verifica²⁸.

La valutazione di incidenza ha una specifica rilevanza sul piano della responsabilità per danno alla biodiversità. La direttiva 35/2004, infatti, prevede che il danno non ricorre qualora l'atto dell'operatore che abbia causato gli effetti negativi, preventivamente identificati, sia stato espressamente autorizzato dalle autorità competenti attraverso la valutazione di incidenza²⁹.

²⁵ Saranno oggetto di valutazione anche i piani e i progetti da realizzarsi fuori del perimetro del sito, purché in grado di incidere sulla biodiversità tutelata. Sul punto la Corte di Giustizia si è più volte pronunciata (cause C-98/03, paragrafo 51, C-418/04, paragrafi 232 e 233).

²⁶ Art. 6, par. 4.

²⁷ Così come sostituito dall'art. 6 del DPR 12 marzo 2003, n. 120. L'art. 5 del d.p.r. 357/1997, comma 3, limitava l'applicazione della procedura di valutazione di incidenza a determinati progetti tassativamente elencati, ovvero a quelli riferibili alle tipologie progettuali individuate dagli elenchi per la VIA, ma non sottoposte alla VIA stessa. La norma italiana, dunque, non recepiva pienamente quanto descritto dalla dir. Habitat che all'art. 6, comma 3, prescrive che qualsiasi progetto o piano che possa avere incidenze significative su una Zona Speciale di Conservazione deve formare oggetto di un'opportuna valutazione di incidenza. Per questo l'Italia ha subito una procedura di infrazione. Oggi, il d.P.R. 120/2003 non riconduce i progetti ad alcuna tipologia dimensionale.

²⁸ Un'eccezione è stabilita dall'art. 5, comma 2, ai sensi del quale gli atti di pianificazione territoriale che abbiano rilievo nazionale sono presentati, ai fini della valutazione, al Ministero dell'ambiente.

²⁹ E però, il legislatore nazionale non ha dato attuazione alla specifica previsione contenuta nell'articolo 2, par. 1, lett. a) della direttiva. La valenza scriminante della valutazione di incidenza, perciò, deve essere valutata alla luce del sistema di esimenti previsto dall'articolo 308

4. Legge quadro sulle aree naturali protette e tutela della biodiversità

La legge quadro sulle aree naturali protette, anch'essa richiamata dall'art. 300, comma 2, lett. a) del codice dell'ambiente, si pone l'obiettivo "di garantire e di promuovere (...) la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese"³⁰. Essa detta i principi fondamentali in materia di istituzione e di gestione delle aree protette³¹.

È prevista l'istituzione delle aree marine, dei parchi e delle riserve nazionali nelle zone del paese in cui insistono ecosistemi ovvero specie di flora e di fauna aventi rilievo internazionale e nazionale, al punto da richiedere l'intervento dello Stato affinché questi vengano conservati «per le generazioni future»³². Laddove tale rilievo manchi, ma le aree costituiscano comunque un sistema omogeneo in relazione agli assetti naturali dei luoghi, ai valori artistico-paesaggistici e alle tradizioni culturali delle popolazioni locali, è rimessa alle regioni la possibilità di istituire parchi e riserve naturali regionali³³.

del codice dall'ambiente che esclude la responsabilità dell'operatore, tra le altre, nelle ipotesi in cui abbia eseguito un ordine o un'istruzione obbligatoria di un'autorità pubblica, ovvero l'evento o l'emissione sia stato espressamente autorizzato. Sulle esimenti previste dal d. lgs. 152/2006 vedi B. POZZO, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, pp. 99; U. SALANITRO, *La novella sulla responsabilità ambientale nella "legge europea" del 2013*, in *NLCC*, 2013, 1311; ID., *Tra diritto pubblico e diritto privato: l'estensione della disciplina della responsabilità ambientale al danno al paesaggio*, in A. D'ADDA, I.A. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, 2013, pp. 18 ss.

³⁰ Art. 1, comma 1. Il testo prosegue chiarendo che: «costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale».

³¹ Sulle aree naturali protette AA. VV., *Interventi sul trentesimo anniversario della legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 725 ss.; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree naturali protette*, Torino, 2000; F. CARPITA, *Aree protette e tutela della biodiversità: i parchi italiani nella cornice europea*, Pisa, 2016; G. CORDINI (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Cedam, Padova, 2000; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1996; S. FOÀ, *Protezione dell'ambiente e aree naturali protette*, in S. NESPOR E L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, pp. 2058 ss.; N. GRECO, *La costituzione dell'ambiente, I, Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996; M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, pp. 111 ss.; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pp. 648 ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; R. TUMBILOLO, *Aree naturali protette, Profili generali*, in S. NESPOR E L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, pp. 713 ss.

³² Cfr. art. 2, l. 394/1991.

³³ Il riferimento è, in particolare, ai parchi naturali regionali (art. 2, comma 2), mentre per quanto concerne le riserve naturali, il *discrimen* tra la dimensione nazionale e quella regionale è

L'intervento legislativo si inserisce a pieno titolo nella tutela costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema³⁴ nonché nel quadro regolatorio europeo³⁵ e si giustifica con l'esigenza di predisporre una tutela rafforzata della natura in determinate aree del Paese, regolamentando lo svolgimento delle attività antropiche, con l'obiettivo di realizzare, laddove possibile, un'integrazione tra uomo e natura in territori così importanti, ma allo stesso tempo fragili, dal punto di vista ambientale³⁶.

Come la scelta del modello della legge quadro suggerisce, questo obiettivo viene perseguito attraverso la collaborazione e l'intesa con le regioni e gli enti locali³⁷. Innanzitutto, il legislatore nazionale si astiene dal fornire

determinato dalla rilevanza degli interessi in esse rappresentati (comma 3). Sulla tecnica legislativa utilizzata per classificare le aree naturali protette e sui relativi problemi interpretativi vedi P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., pp. 653 ss.; S. OGGIANU, *Gli interventi a protezione della natura*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 3, *Tutele parallele, norme processuali*, pp. 408 ss.

³⁴ In questi termini si è più volte espressa la Corte costituzionale. Vedi, da ultimo, la sentenza 13 giugno 2018, n. 121, in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1359 ss., che richiama le sentenze n.ri 74 e 36 del 2017. Sulle finalità e sull'ambito della legge 394/1991 nel quadro dei valori costituzionali vedi *infra*.

³⁵ Com'è noto, l'art. 193 TFUE consente ai singoli Stati membri di adottare provvedimenti di protezione dell'ambiente che realizzino una tutela ancora maggiore rispetto a quella predisposta dal legislatore europeo ai sensi del Titolo XX del Trattato.

³⁶ Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, l'esigenza primaria a cui è associata l'istituzione di un'area protetta è la tutela dell'interesse naturalistico. Ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente deve essere valutata alla stregua di tale esigenza. Vedi A. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *Osservazioni sui limiti alle attività economiche derivanti da esigenze di tutela paesaggistica e ambientale*, nota a Cons. St., sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472, in *Foro amm.* – Cds, 2005, 2, 481 ss. Vedi anche Cons. St., 5 luglio 2010, n. 4246, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 1, pp. 111 ss., con nota di P. BRAMBILLA. Secondo P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., 648 ss., la legge quadro è espressione del principio biocentrico e considera la natura non solo come valore in sé, ma anche come bene utile all'uomo.

³⁷ Questo schema, confermato anche dalla giurisprudenza (T.A.R. Lazio, sez. II, 5 maggio 1998, n. 758, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 1709), risulta ancor più evidente nella disciplina relativa all'istituzione e alla gestione delle diverse tipologie di aree naturali protette. I parchi nazionali, in particolare, sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'ambiente e sentita la regione sul cui territorio insiste l'area. La gestione è affidata all'Ente parco che ha personalità di diritto pubblico (artt. 9 e ss.), è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e adotta il regolamento del parco, documento in cui viene disciplinato l'esercizio delle attività consentite (artt. 12 e ss.). Sui parchi nazionali M. CERUTI, *Parchi e protezione della natura*, in AA.VV., *Speciale 20 anni, Quaderni della Riv. giur. amb.*, n. 18, Milano, 2006, pp. 289 ss.; A. LOIODICE e G. SPAGNOLETTI., voce *Parchi naturali*, vol. XII, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1990; F. TERESI, voce *Parchi*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001. Le riserve statali, invece, sono istituite con decreto del Ministero dell'ambiente, sentita la regione, ovvero d'intesa con la regione, a seconda che questa sia a statuto ordinario o a statuto speciale (artt. 17 e ss.). Il decreto istitutivo individua, altresì, l'organismo di gestione e stabilisce indicazioni e criteri specifici cui

un'indicazione stringente dei caratteri che le aree devono possedere affinché sia attivata la protezione, lasciando, così, alle amministrazioni coinvolte quel margine di discrezionalità necessario per valorizzare le peculiarità naturali locali. Ma è sul versante della tutela e della gestione delle aree protette che il principio di collaborazione trova la sua sintesi poiché è prevista la possibilità di stipulare accordi di programma ovvero di promuovere patti territoriali, prospettando un modello sinergico di intervento che vede coinvolti il Ministero dell'ambiente, le regioni e altri soggetti pubblici e privati³⁸.

4.1. *Le sovrapposizioni con la normativa di origine europea*

La disciplina interna attuativa delle direttive Natura interferisce, inevitabilmente, con la legge quadro sulle aree naturali protette³⁹.

Il contestuale richiamo contenuto nell'articolo 300, comma 2, lett. a), del d.lgs. 152/2006, conferma come anche la legge quadro del 1991, che prevede l'istituzione delle aree protette nelle zone del paese in cui insistono ecosistemi ovvero specie di flora e di fauna aventi rilievo internazionale e

devono conformarsi il piano di gestione della riserva e il relativo regolamento attuativo. Il piano e il regolamento sono adottati dal Ministero dell'ambiente con il coinvolgimento delle regioni sul cui territorio insiste la riserva. Sulle riserve statali S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge quadro delle aree protette*, in *Riv. giur. amb.* 1992, pp. 357 ss. L'area marina è istituita con decreto del Ministero dell'ambiente, d'intesa con il Ministro del Tesoro. Possono anche essere adottati accordi generali tra Ministero dell'ambiente e regioni. La gestione dell'area marina può essere affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute, attraverso un'apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'ambiente (art. 19). Con riferimento alle aree regionali, infine, la legge quadro si limita a dettare i principi fondamentali per la loro disciplina a cui le regioni dovranno attenersi, e che si aggiungono ai principi desumibili dall'articolato dettato per le aree nazionali (artt. 22 e 28).

³⁸ Artt. 1, comma 5 e 1 *bis*. Si anticipa sin d'ora che il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni nell'ambito del quale è stata adottata la legge quadro è diverso da quello attuale, al punto da avere reso necessaria una rilettura della normativa alla luce del nuovo assetto definito del riformato art. 117 Cost. Sul punto vedi *infra*.

³⁹ In termini generali, le normative citate attribuiscono al Ministero dell'ambiente il compito di definire le linee fondamentali di assetto del territorio di cui all'art. 3 della legge 394/1991, per le quali quest'ultima aveva istituito un Comitato ed una Consulta tecnica per le aree naturali protette. Il Comitato è stato soppresso dalla legge n. 59 del 1997 (c.d. riforma Bassanini) che ne ha trasferito i poteri alla Conferenza Stato-regioni.

nazionale, svolga, tra gli altri, un ruolo determinante nella tutela della biodiversità nell'ordinamento italiano⁴⁰.

Del resto, dal punto di vista geografico, è frequente la sovrapposizione tra le aree naturali protette e i siti della rete Natura 2000⁴¹. Le aree protette si inseriscono, dunque, a pieno titolo nell'ambito della tutela della biodiversità⁴², tant'è che le connessioni tra la legge quadro del 1991 e la normativa di origine europea concernono gli snodi maggiormente caratterizzanti il funzionamento della rete Natura 2000⁴³.

⁴⁰ È forse possibile affermare che alla legge quadro, nel suo obiettivo di tutelare il “patrimonio naturale del paese”, siano riconducibili, tra gli altri, sia la tutela della biodiversità che la tutela del paesaggio. La nozione di paesaggio, secondo la migliore dottrina (A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, pp. 503 ss.), ormai consolidata e confermata anche dalla giurisprudenza (vedi, da ultimo Cons. St., 28 gennaio, 2022, n. 624, in *Foro amm.*, 2022, 1, 38), non può essere intesa semplicemente come l'aspetto visivo, la morfologia del territorio, ma sott'intende un'identificazione culturale tra territorio e comunità che lo abita, al punto da doversi intendere come la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni. Ebbene, la legge quadro non solo richiama espressamente l'art. 9 della Costituzione, ma compie un costante riferimento ai valori storici, culturali, antropologici tradizionali delle aree protette, la cui tutela e realizzazione sono espresse come finalità della legge stessa. A titolo esemplificativo vedi art. 1, comma 3, lett. b, oppure artt. 11 e 12, con specifico riguardo ai parchi nazionali. È in questi termini che possono, forse, intendersi le parole di P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., pp. 649, il quale afferma come la legge quadro tuteli sia la natura che l'ambiente: la natura come valore in sé e la natura come valore relazionale. L'autore sottolinea come la legge faccia riferimento al “valore naturalistico e ambientale” da intendersi in questo senso: «il (...) valore naturalistico concerne il valore della natura in sé (valore intrinseco) mentre il valore ambientale concerne il valore della natura in relazione all'uomo (valore relazionale)». Anche U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, 46, sostiene che l'istituzione di un'area protetta svolga una finalità che travalica la tutela di habitat e specie animali e vegetali, costituendo uno «strumento di pianificazione e di gestione dello sviluppo economico di un determinato territorio». Sul rilievo che l'individuazione della *ratio* della legge quadro produce sulla tutela della biodiversità, soprattutto con riferimento al risarcimento del danno, vedi *infra*.

⁴¹ Dall'ultima “Relazione sullo stato di attuazione della legge 394/1991 (2017-8-9)” predisposta dal Ministero dello Sviluppo Economico, e reperibile sul relativo sito internet, risulta che in riferimento alla superficie totale delle aree protette nazionali (escluso il Santuario dei cetacei), pari a 1.894.192 ha, la sovrapposizione con Natura 2000 raggiunge i 1.490.741 ha, che equivale a quasi il 79%” (Vedi p. 46).

⁴² Tutela della biodiversità che, comunque, rimane indissolubilmente legata alla rete Natura 2000 e all'obiettivo che si pone di garantire il mantenimento degli habitat naturali e delle specie di flora e di fauna minacciati o rari a livello europeo e regionale. Basti pensare che la Strategia Biodiversità 2030 individua, tra le azioni da intraprendere, l'ampliamento delle aree Natura 2000 esistenti, con lo scopo di proteggere le zone ad altissima biodiversità e con un valore climatico molto elevato.

⁴³ La quasi contemporaneità tra l'adozione della legge 394/1991 e della direttiva Habitat (92/43) aveva indotto lo Stato italiano a non dare attuazione a quest'ultima, nella convinzione che la legge quadro sulle aree protette ne potesse rappresentare una compiuta attuazione (è in questo senso che si era espresso anche il Comitato per le aree naturali protette in occasione dell'approvazione del

Il legislatore italiano ha previsto, infatti, che, qualora le ZSC e le ZSP ricadano all'interno di aree naturali protette, si applichino le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente⁴⁴ e che la valutazione di incidenza di programmi, piani e interventi avvenga sentito l'ente di gestione dell'area stessa⁴⁵.

Nelle "Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza"⁴⁶ viene chiarito che spetta alle regioni dettare la disciplina per lo svolgimento della verifica e che questa non può essere assegnata a strutture non adeguatamente formate dal punto di vista tecnico-scientifico. In questo senso, si afferma, sarebbe preferibile affidare la valutazione agli enti gestori dei siti e delle aree protette in quanto dotati di maggiori e specifiche conoscenze⁴⁷, ai quali, comunque, in virtù della legge 394/1991, spetta la competenza per l'adozione degli *altri atti di assenso*⁴⁸.

primo Programma triennale). E però, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia che ha condotto all'adozione del d.P.R. 397/1997 e alla conseguente cancellazione della causa (C-142/97) dal ruolo.

⁴⁴ È quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, del d.P.R. 357/1997, il quale aggiunge: "Per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la regione o la provincia autonoma adotta, sentiti anche gli enti locali interessati e il soggetto gestore dell'area protetta, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione". Il comma citato è stato sostituito dall'art. 4, D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

⁴⁵ Art. 5, comma 7. Questo coordinamento, però, può forse ritenersi timido e in questo senso si spiega il progetto di legge n. 518 del 19 dicembre 2016 (A.C. 4144), di riforma della legge quadro sulle aree naturali protette in cui si proponeva altresì di inserire nell'art. 2 della legge 394/1991 il comma 5 *quater*, in virtù del quale la gestione dei SIC, delle ZSC e ZPS ricadenti in tutto o in parte nel territorio di un'area protetta andrebbe affidata all'ente gestore di quest'ultima, a cui, ai sensi del proposto comma 5 *quinqies*, potrebbe essere anche affidata la gestione delle aree esterne a quelle inserite nella rete Natura 2000.

⁴⁶ Le Linee guida sono state adottate il 28 novembre 2019 con Intesa tra Governo, regioni e province autonome, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

⁴⁷ Vedi punto 1.9 delle Linee guida, p. 21.

⁴⁸ Tra la valutazione di incidenza e gli "altri atti di assenso" si pone un problema di coordinamento. La questione, in particolare, si è posta con riferimento al nulla osta che l'ente Parco rilascia per la costruzione di interventi, impianti e opere all'interno dell'area (art. 13, l. 394/1991). La giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio sez. I - Latina, 15 settembre 2021, n. 463, in *Foro amm.*, 2021, 7-8, 1203 e T.A.R. Bari, (Puglia) sez. I, 24/09/2010, n.3493, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 1, 133 con nota di Di Dio) facendo valere le finalità - solo - parzialmente diverse della legge quadro e della normativa relativa a Natura 2000, ha ritenuto che il nulla osta dell'ente Parco non può essere rilasciato in caso di esito negativo della valutazione di incidenza, ma che, al contrario, la conclusione positiva di questa non preclude all'ente Parco di impedire la realizzazione dell'opera negando il nulla osta. La posizione della giurisprudenza potrebbe essere esplicitata nei termini che seguono. La tutela della biodiversità rappresenta una delle finalità della legge 394/1991. Il nulla osta è uno strumento onnicomprensivo con il quale l'ente Parco compie una valutazione generale di tutti gli interessi sottesi alla istituzione dell'area protetta. La

5. *La tutela della biodiversità nelle aree naturali protette a seguito delle riforme costituzionali in materia di ambiente: una proposta interpretativa*

La tutela della biodiversità ha acquisito vigore crescente nelle politiche nazionali e internazionali degli ultimi decenni. Nell'ordinamento italiano ha, ora, anche uno specifico riconoscimento costituzionale. La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, infatti, come noto, ha aggiunto un terzo comma all'articolo 9, ai sensi del quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni»⁴⁹.

Alla luce di quanto sinora evidenziato, occorre chiedersi se e come tale modifica possa orientare l'interprete nel difficile compito di coordinare le

valutazione di incidenza, invece, persegue lo specifico obiettivo di garantire uno stato di conservazione favorevole di specie e di habitat tutelati nel territorio dell'Unione. Ad essa è, dunque, riconosciuto il monopolio della tutela preventiva della biodiversità in ambito europeo, per cui l'esito negativo preclude comunque la realizzazione dell'opera.

⁴⁹ La riforma ha investito anche l'art. 41 ai sensi del quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno, altresì, alla salute e all'ambiente. Sulla modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione vedi, *ex multis*, G. ALPA, *Note sulla riforma della costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e Impresa*, n. 2, 1 aprile 2022, pp. 361 ss.; G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, su *Giustiziainsieme.it*, 25 febbraio 2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, aprile 2022, 2-4; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 agosto 2021; G. COCCO, *Ordinamento costituzionale*, in S. NESPOR E L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano 2022, 152 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pp. 1 ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, luglio 2021; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, pp. 15-30; C. IANNELLO, *Paesaggio e modifica dell'art. 9 Cost.: «uno sfregio, frutto di un ingenuo errore»*, in *Italialibera*, 18 febbraio 2022; S. MASINI, *Ambiente e Costituzione: svolgimento di un itinerario ed esame di coscienza di una riforma*, in *Giustiziacivile.com*, 22 febbraio 2022; G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *ApertaContrada*, 14 marzo 2022; M. P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, pp. 1057 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, giugno 2021, 4 ss.; L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 11 agosto 2021; G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, settembre 2021; I. SPEZIALE, *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, in *Contr. impr.*, 2022, pp. 752 ss.

numerose normative che, come in parte si è visto, hanno interessato la materia negli ultimi decenni.

Questo esame, però, in considerazione del fatto che la legge sulle aree protette è in vigore da oltre trent'anni, deve essere condotto prendendo avvio dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, come si è detto, ha riscritto il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, introducendo importanti novità in materia di ambiente⁵⁰.

La legge quadro del 1991, infatti, è stata adottata quando il testo della Costituzione non conteneva nessun riferimento esplicito all'ambiente e alla sua tutela⁵¹.

La parola "ambiente", tra l'altro, fa il suo ingresso nel testo costituzionale solo con la modifica dell'articolo 117 che, nella sua precedente formulazione, in vigore nel 1991, attribuiva alle regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica. Mentre il d.P.R. 616/1977 conferiva alle regioni importanti funzioni amministrative non solo in ambito urbanistico, ma anche con riferimento ai beni ambientali, all'igiene del suolo e all'inquinamento⁵².

⁵⁰ Vedi *infra*.

⁵¹ Com'è noto, infatti, è alla giurisprudenza che si deve il riconoscimento di una tutela costituzionale dell'ambiente ancorata agli articoli 9 e 32 della Costituzione. Sul punto M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

⁵² Nel contesto normativo sinteticamente descritto, la Corte costituzionale aveva operato in due sensi. Da un lato, aveva fornito una nozione evolutiva di "urbanistica": non mera pianificazione dell'edificato, ma programmazione globale del territorio nella sua intrinseca valenza ambientale (C. cost. 141/1972, C. cost. 239/1982, C. cost., 327/1990). Dall'altro, valorizzando gli articoli 80, 82 e 101 del d.P.R. 616/1977, aveva ritenuto di affermare che ci fosse una necessaria corrispondenza tra le funzioni amministrative affidate alle regioni e la funzione legislativa regionale *ex art. 117*, così, di fatto, ampliando la potestà legislativa delle regioni in materia di ambiente, senza però negare l'esigenza di uniformità della disciplina al punto da riconoscere una competenza legislativa generale dello Stato in presenza di specifici interessi. Tali competenze e tali esigenze, ora di uniformità, ora di differenziazione, trovavano la regola della loro convivenza nel principio di leale collaborazione. Sul punto, C. DE BENETTI, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, in *Diritto all'ambiente*, 2002, reperibile su http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_14.pdf. Con specifico riferimento alle aree naturali protette, è opportuno richiamare l'art. 83 del d.P.R. 616/1977 che trasferiva alla regioni le funzioni amministrative concernenti la protezione della natura, le riserve e i parchi, stabilendo inoltre che "Per quanto riguarda i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato esistenti, la disciplina generale relativa e la ripartizione dei compiti fra Stato, Regioni e comunità montane, ferma restando l'unitarietà dei parchi e riserve, saranno definite con Legge della Repubblica entro il 31 dicembre 1979". Per la giurisprudenza della Corte costituzionale su questo

L'articolo 117, nella sua attuale formulazione, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre riserva alla competenza concorrente tra Stato e regioni, tra gli altri, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, il governo del territorio, la tutela della salute⁵³.

Le funzioni amministrative, invece, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, anch'esso riformato, sono attribuite ai comuni, sempre che, l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, ne giustifichi il conferimento agli altri livelli di governo⁵⁴.

Al di là della questione che concerne i confini dei vari ambiti di competenza, occorre sottolineare, sotto il profilo che interessa in questa sede, come questo mutato quadro normativo abbia richiesto una rilettura della legge del 1991, che, come si è visto, si limita a dettare i principi generali in materia di istituzione e di gestione delle aree naturali protette, demandando al legislatore regionale l'adozione della disciplina di dettaglio⁵⁵.

Ebbene, escluso che la tutela dell'ambiente possa oggi essere scopo e oggetto di una legge regionale⁵⁶, si è ritenuto che la legge quadro sulle aree naturali protette sia da considerare come una legge che attribuisce alle regioni le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei

ambito M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, pp. 11 ss.

⁵³ R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e Valorizzazione dei beni ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. BIFULCO e A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, pp. 225 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo e comune*, Torino, 2007, pp. 27 ss.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 118 Cost., il conferimento delle funzioni amministrative alle province, alle regioni o allo Stato, necessario per assicurare l'esercizio unitario di tali funzioni, avviene sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

⁵⁵ Per una compiuta rassegna giurisprudenziale vedi P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 685 ss.

⁵⁶ La Corte costituzionale ammette che le regioni debbano rispettare la normativa statale a tutela dell'ambiente e possano stabilire livelli più elevati di tutela solo per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, incidendo sul bene ambiente solo indirettamente: possono intervenire con il fine non di tutelare l'ambiente, già tutelato dalla disciplina statale, ma di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Il riferimento è a Corte cost., 5 marzo 2009, n. 61, e alle successive dello stesso anno per le quali si rinvia a F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura (commento a Corte costituzionale, 22 luglio 2009, n. 225; n. 235; n. 247; n. 249)*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, pp. 1455 ss.

beni culturali⁵⁷. Tale conferimento riguarderebbe, in particolare, le funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Questa nuova lettura della legge quadro potrebbe avere delle importanti implicazioni in punto di responsabilità per danno alla biodiversità nell'ambito delle aree naturali protette.

Si è detto, infatti, che la parte VI del d. lgs. 152 del 2006, dedicata alla responsabilità per danno all'ambiente, prevede due diverse e alternative possibilità di intervento, entrambe affidate al Ministero dell'ambiente. La prima ha carattere giurisdizionale e consiste in una azione risarcitoria in forma specifica. La seconda, invece, ha natura amministrativa e si sostanzia nell'adozione di un'ordinanza di ingiunzione nei confronti del responsabile del danno⁵⁸.

Ebbene, il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative nello specifico ambito delle aree naturali protette, secondo quanto risulta dalla rilettura della legge quadro, induce l'interprete ad interrogarsi sulla possibilità/opportunità di riconoscere ad esse la legittimazione ad emanare l'ordinanza di cui alla parte VI del d. lgs. 152/2006⁵⁹.

Sul punto la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi, seppure in termini generali, ritenendo che riservare al Ministero dell'ambiente il potere di emanare l'ordinanza rispondeva alla «esigenza di assicurare che tale speciale potere amministrativo venga esercitato secondo criteri di uniformità e unitarietà»⁶⁰.

Dall'analisi della normativa in materia di biodiversità, nei due ambiti quasi del tutto sovrapponibili e sovrapposti, delle aree protette e della rete Natura 2000, è emersa la scelta del legislatore di affidare alle regioni compiti pervasivi. Ad esse compete l'adozione delle misure di conservazione e della disciplina per lo svolgimento della valutazione di incidenza. Ad esse, insomma,

⁵⁷ È quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 4 giugno 2010, n. 193, sub. 2, in cui viene dichiarata l'illegittimità di alcune disposizioni di una legge della regione Piemonte che consentiva l'esercizio dell'attività venatoria in alcune zone da considerarsi parte di aree naturali protette, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 22, comma 6, della legge 391/1994, così violando, secondo la Corte, l'art. 117, lett. s) Cost.

⁵⁸ W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012.

⁵⁹ Esclude che l'esercizio dell'azione risarcitoria in forma specifica integri una funzione amministrativa Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, sub 12.

⁶⁰ Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235, sub 13, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 2895 ss.

fanno capo gli strumenti su cui si fonda il sistema di tutela della biodiversità nel nostro ordinamento. L'unica eccezione concerne proprio il meccanismo ripristinatorio-risarcitorio previsto dal codice dell'ambiente.

In questo senso, il richiamo ai criteri di uniformità e di unitarietà compiuto dalla Corte costituzionale per rispondere alle censure rivolte agli articoli 312 ss. del d. lgs. 152/2006 richiederebbe di essere rimitato anche alla luce del dato normativo vigente e alla lettura che la stessa Corte ha fornito della legge quadro sulle aree naturali protette a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁶¹.

La modifica dell'articolo 9, peraltro, potrebbe forse candidarsi a fornire ulteriori argomenti a sostegno della opportunità di riconoscere alle regioni il potere di emanare l'ordinanza di ingiunzione. Secondo la dottrina, la scelta del legislatore costituente di intestare la tutela del paesaggio e adesso anche dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi alla Repubblica, se, da un lato, evita interferenze nella ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, dall'altro, rende i diversi livelli di governo investiti di un "compito comune"⁶², che valorizza il carattere trasversale della materia e, dunque, il ruolo delle regioni nella tutela dell'ambiente⁶³.

Del resto, non appare del tutto convincente che, da un lato, si riconosca alle regioni la facoltà di predisporre una tutela più rigorosa dell'ambiente e, dall'altro, si neghi alle stesse il potere di emanare l'ordinanza di ingiunzione in caso di danno alle specie e agli habitat protetti, ambito nel quale la regione è investita dallo Stato di un ruolo di primo piano⁶⁴.

C'è da chiedersi dunque se tale esclusione, che emerge, quanto meno testualmente, dal dato normativo, possa superarsi per via interpretativa, anche alla luce di quanto finora affermato⁶⁵. L'articolo 311 del codice dell'ambiente,

⁶¹ F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, cit., 1455 ss., ritiene che la Corte faccia un uso troppo disinvolto dei criteri di uniformità ed unitarietà per legittimare la centralizzazione.

⁶² F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 456.

⁶³ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit. 301, il quale richiama la tesi di F. MERUSI, *Art. 9*, cit.

⁶⁴ Sui limiti del potere legislativo delle regioni in materia di ambiente vedi *supra*.

⁶⁵ U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 1267, colloca l'esclusione per gli enti locali della legittimazione ad

del resto, nel definire in termini di alternatività le due tipologie di intervento, quella amministrativa e quella giurisdizionale, a cui il Ministero può ricorrere in caso di danno all'ambiente, non riconosce la legittimazione in capo alle regioni, ma neppure esplicitamente la nega.

Una ulteriore argomentazione potrebbe trarsi, in questo senso, anche dalla disciplina in materia di bonifica dei siti contaminati di cui alla parte IV, titolo V, del d. lgs. 152/2006⁶⁶. Tale articolata e complessa normativa, in sede di regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti e in caso di contaminazione del suolo o dell'acqua tale da mettere a rischio la salute collettiva, attribuisce alle regioni importanti prerogative e fondamentali funzioni amministrative concernenti tanto la programmazione e l'autorizzazione, quanto l'esecuzione diretta degli interventi⁶⁷.

Di particolare importanza per l'indagine che si sta svolgendo è l'obbligo della regione di eseguire gli interventi di ripristino, stante l'inerzia del comune territorialmente competente, quando il responsabile dell'inquinamento non abbia provveduto o non sia stato individuato⁶⁸, consentendogli così di poter agire in rivalsa nei confronti del responsabile inadempiente per ottenere le somme impiegate per la bonifica⁶⁹.

agire per danno ambientale "almeno sul piano testuale", sollecitando, così, una più compiuta analisi della questione anche sul piano interpretativo.

⁶⁶ Sulla bonifica dei siti contaminati la dottrina è molto vasta. Si segnalano, tra gli altri, F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi giuridici e tecnici*, Milano, 2001; A.D. DE CESARIS e E.G. FERRI, *Bonifica dei siti contaminati, I, Profili generali*, in S. NESPOR E L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, pp. 1257 ss.; E. PARISI, *La bonifica di siti inquinati: l'illusione della semplificazione amministrativa*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, pp. 523 ss.; D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustizia delle pretese*, Napoli, 2017. In particolare, sul rapporto tra la disciplina settoriale della bonifica e quella generale della responsabilità ambientale, L. PRATI, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011; U. SALANITRO, *La bonifica dei siti inquinati nel sistema della responsabilità ambientale*, cit., pp. 1261 ss.

⁶⁷ Basti pensare all'approvazione del Piano delle bonifiche, alla predisposizione dell'anagrafe dei siti da bonificare, alla ricezione delle comunicazioni circa l'esistenza di un evento di potenziale contaminazione, e ancora all'autorizzazione della messa in opera delle attività di bonifica mediante l'approvazione del piano di caratterizzazione, del documento di analisi di rischio, del piano di monitoraggio e del progetto di bonifica, per i quali si rinvia alla normativa richiamata.

⁶⁸ Cfr. art. 250, d. lgs. 152/2006.

⁶⁹ Sui difetti di coordinamento tra la disciplina della bonifica dei siti e quella generale della responsabilità per danno all'ambiente, anche con specifico riguardo alla legittimazione ad agire e al diverso ruolo attribuito agli enti locali dalle due normative vedi U. SALANITRO, *La bonifica dei siti inquinati nel sistema della responsabilità ambientale*, cit., pp. 1261 ss., spec. pp. 1266-1267.

6. *Ripristino ambientale e responsabilità per danno all'ambiente. La violazione dell'integrità del patrimonio naturale dell'area protetta e il ruolo degli organismi di gestione*

Le disposizioni transitorie e finali della legge quadro sulle aree naturali protette presentano evidenti connessioni con la fattispecie di responsabilità per danno ambientale. Come si vedrà, del resto, lo stesso legislatore del 1991 si era posto il problema di coordinare la nuova disciplina con l'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349⁷⁰, che, com'è noto, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento una fattispecie di responsabilità per danno all'ambiente⁷¹.

La loro disamina risulta centrale in uno studio dedicato alla tutela della biodiversità nelle aree naturali protette, e sollecita l'interprete a prospettare soluzioni che consentano non solo di superare le antinomie con la disciplina contenuta nel codice dell'ambiente ma, anche alla luce del nuovo dato costituzionale, di approdare, a nostro avviso, ad una tutela per così dire rafforzata dell'ambiente e della biodiversità, in particolare.

L'articolo 29 della legge quadro prevede che qualora venga esercitata un'attività in contrasto con il regolamento, il piano o il nulla osta, al legale rappresentante dell'organismo di gestione sia attribuito il potere di disporre l'immediata sospensione e di ordinare «la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore». È prevista inoltre, la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di realizzazione o di trasformazione di opere.

⁷⁰ L'art. 30, comma 6, della legge quadro stabilisce, infatti, che: «In ogni caso trovano applicazione le norme dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta». Vedi *infra*.

⁷¹ L'art. 18 della legge 349/1986 è stato abrogato dall'articolo 318 del d. dlgs. 152/2006. Il danno all'ambiente, com'è noto, è oggi regolato dalla parte VI d. lgs. 152/2006, con cui il legislatore italiano ha eseguito la delega legislativa contenuta nella legge 15 dicembre 2004, n. 308, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia di ambiente e, altresì, ha attuato la direttiva 35/2004 sulla responsabilità ambientale, ispirata al principio chi inquina paga. Il testo è stato, inoltre, successivamente modificato dal d. dlgs. 16 gennaio 2008, n. 4, dal d. l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con l. 20 novembre 2009, n. 166 e, infine, dalla l. 6 agosto 2013, n. 97. Secondo C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente rivisitato*, in *Vita not.*, 2013, p. 1025, «Quella che nella legge iniziale era una disciplina magari rozza ma lineare nella sua semplicità, risulta ora, nonostante le più recenti correzioni, afflitta da una doppia anima, che sinteticamente possiamo subito dire di diritto pubblico e di diritto privato, la quale costituisce il problema fondamentale per l'interprete che ad essa ponga mano».

Centrale, infine, risulta l'obbligo dell'organismo di gestione di eseguire il ripristino qualora il trasgressore non vi abbia provveduto, potendo recuperare le somme impiegate attraverso ingiunzione emessa ai sensi del testo unico sulle entrate patrimoniali dello Stato⁷².

Appaiono subito evidenti le connessioni tra l'istituto in oggetto e l'ordinanza di ingiunzione di cui all'articolo 313 del codice dell'ambiente. Si tratta in entrambi i casi di una procedura amministrativa volta ad ottenere il ripristino ambientale a spese del responsabile⁷³.

E però, questo modello di ripristino ambientale necessita di essere posto in relazione, anche al fine di indagarne l'eventuale concorrenza o alternanza, a quello prospettato in termini generali dal d. lgs. 152/2006, che presenta un ambito di applicazione sicuramente più ampio, ma comunque non coincidente, e in cui un ruolo decisivo è attribuito al Ministero dell'ambiente⁷⁴.

6.1. *Il confronto con il modello di ripristino ambientale delineato dalla parte VI del d. lgs. 152/2006 e il ruolo del Ministero dell'ambiente*

Il d. lgs. 152/2006 assegna al Ministero dell'ambiente importanti compiti e gli conferisce ampi e pervasivi poteri in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente⁷⁵. In questo senso il testo si pone in discontinuità rispetto all'articolo 18 della legge 349/1986 che, al contrario,

⁷² L'art. 2, comma 4, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, prevede che le somme devolute allo Stato a titolo di recupero o rimborso per l'esecuzione in danno del ripristino, ovvero per il risarcimento del danno ambientale, dai responsabili degli abusi edilizi, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate agli organismi di gestione delle aree naturali protette per il ripristino naturalistico dei siti.

⁷³ Sugli elementi di differenziazione e sulla possibilità di una riconsiderazione sistematica della disciplina del 1991 vedi *infra*.

⁷⁴ Quando viene emanata la legge 394/1991 era in vigore l'articolo 18 della legge 349/1986, ed era con la fattispecie in esso disciplinata che la previsione contenuta nell'articolo 29 della legge quadro doveva e poteva confrontarsi. Ad ogni modo, la previsione di fattispecie speciali rispetto a quella generale di cui all'art. 18 era contenuta anche in altri testi normativi, il d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) e il d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (testo unico sulle acque). Su queste ipotesi F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, cit., B. POZZO, *Una nuova ipotesi di danno ambientale nell'art. 58*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, pp. 979 ss.

⁷⁵ Sulle competenze ministeriali indicate dall'art. 299 del d. lgs. 152/2006 B. Pozzo, *Danno ambientale, Profili generali*, cit., pp. 1595-1596.

riconosceva un notevole margine di azione anche agli enti territoriali nei quali il fatto lesivo si fosse realizzato⁷⁶.

La scelta del legislatore non può che essere messa in relazione alla riforma del titolo V della Costituzione che, nel riscrivere il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, nell'articolo 117 riformato, ha attribuito una competenza esclusiva al legislatore nazionale in materia di tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali, prevedendo la competenza concorrente in materie ad esso attigue, quali il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, tale mutamento deriva dall'approdo ad una visione sistematica dell'ambiente, visto adesso come entità organica e la cui conservazione, secondo la valutazione della Corte, non può che essere affidata allo Stato⁷⁷.

Il potenziamento del ruolo del Ministero dell'ambiente deve, altresì, essere inserito nel mutato regime di responsabilità per danno ambientale introdotto dalla direttiva 35/2004 che, com'è noto, decreta il superamento del risarcimento per equivalente e introduce un modello di responsabilità basato sul ripristino ambientale, in cui, di fronte all'inottemperanza del responsabile, è lo Stato a provvedere, potendo agire nei confronti del primo per reperire le risorse necessarie⁷⁸.

⁷⁶ Ai sensi del comma 3 dell'art. 18: «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 dell'atto lesivo». In giurisprudenza vedi Corte cost. n. 193/1990, in *Riv. giur. ed.*, 1990, I, 483 e Cass. civ., n. 400/1991, in *Giust. civ.*, 1991, I, 1190. In dottrina vedi M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 492 ss.

⁷⁷ Vedi in particolare sentenza 14 novembre, 2007, n. 378, in *Giur. cost.*, 2007, 6 ss., in cui la Corte costituzionale prende atto del carattere trasversale della materia ambientale e ne chiarisce la portata in questi termini: sullo stesso bene insistono diversi interessi, quello alla conservazione fa capo allo Stato, mentre l'interesse alla utilizzazione, alle regioni, laddove, comunque, la disciplina dettata dallo Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, prevale e rappresenta un limite per le regioni. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla nozione di ambiente vedi P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, cit., pp. 658 ss.

⁷⁸ L'art. 11 della direttiva prevede che ciascuno Stato individui la o le autorità competenti ad eseguire i compiti previsti nell'atto normativo. La scelta del legislatore nazionale è stata quella di concentrare tali attribuzioni in capo al Ministero dell'ambiente, come risulta dalla parte VI del d. lgs. 152/2006. Si tratta di una scelta conseguente alla centralizzazione della tutela dell'ambiente avvenuta con l'istituzione del Ministero dell'ambiente ad opera della legge 349/1986 che agli artt.

Il Ministero dell'ambiente, in particolare, interviene in caso di danno all'ambiente, inteso, dalla direttiva non solo come danno alla biodiversità, ma anche come danno alle acque e al terreno⁷⁹.

È esclusa ogni forma di risarcimento per equivalente⁸⁰: il danno all'ambiente deve essere risarcito in forma specifica attraverso l'adozione delle misure di riparazione indicate nell'allegato III del d. lgs. 152/2006. Tali misure, che nell'ipotesi di danno alla biodiversità, si distinguono in primarie, complementari e compensative, perseguono l'obiettivo di un integrale ripristino delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati e, quand'anche volte a compensare la perdita temporanea di risorse e servizi in attesa del ripristino, non può mai consistere in una compensazione finanziaria al pubblico⁸¹.

L'adozione delle misure di riparazione e i relativi costi sono a carico del responsabile del danno. In particolare, secondo lo schema della direttiva 35/2004, il legislatore prevede una responsabilità oggettiva per l'operatore che svolga un'attività considerata in sé pericolosa per l'ambiente ed una responsabilità per dolo o colpa per chiunque abbia causato un danno all'ambiente, al di fuori dello svolgimento di tali attività⁸².

⁷⁹ Sulla nozione di danno all'ambiente U. SALANITRO, *Danno ambientale*, cit., pp. 39–89.

⁸⁰ Com'è noto, nel 2007 l'Italia ha subito una procedura di infrazione per non aver correttamente dato attuazione alla direttiva 35/2004 sia sotto il profilo dei criteri di imputazione, sia sotto il profilo delle tecniche di riparazione. Il legislatore italiano interviene nel 2009, con l'art. 5 *bis* del d.l. n. 135, ma in maniera giudicata insufficiente. L'intervento risolutivo è del 2013: art. 25 della "legge europea 2013", con cui si risponde alle istanze sollevate nella procedura di infrazione e si tenta di dare razionalità e coerenza alla disciplina. Sul versante che interessa maggiormente in questa sede, viene eliminato ogni riferimento, anche testuale, al risarcimento per equivalente monetario. Sulle novelle del 2009 e del 2013 vedi U. SALANITRO, *La novella sulla responsabilità ambientale nella «legge europea» del 2013*, cit., pp. 1309 ss.

⁸¹ Le misure di riparazione sono indicate nell'allegato III del d. lgs. 152/2006 che riproduce il contenuto dell'allegato II della direttiva 35/2004. La riparazione del danno alla biodiversità, in particolare, avviene riportando l'habitat o la specie alle condizioni originarie (riparazione primaria) e, quando ciò non sia del tutto o in parte possibile, sarà necessario adottare misure che facciano conseguire un livello di risorse naturali analogo a quello che si sarebbe ottenuto qualora il danno non si fosse prodotto, anche in un sito alternativo purché, preferibilmente collegato al sito danneggiato (riparazione complementare). La perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino viene colmata attraverso la riparazione compensativa che consiste nell'apportare ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti nel sito danneggiato o in quello alterativo.

⁸² Una differenza sembra comunque emergere rispetto alla normativa europea. La direttiva 35/2004, infatti, si applica solo alle ipotesi di danno ambientale causati da operatori nello svolgimento di attività professionali. Nell'ambito di queste, inoltre, distingue quelle in sé pericolose per l'ambiente, per le quali è previsto un criterio di imputazione di tipo oggettivo, e quelle che non vengono considerate tali, in questo caso la responsabilità può sorgere solo per

In ogni caso, qualora il responsabile non abbia provveduto o non sia stato individuato, sarà il Ministero dell'ambiente ad intervenire eseguendo il ripristino e potendo reperire le somme necessarie dall'obbligato⁸³.

Come si è avuto già modo di precisare, il d. lgs. 152/2006 individua due procedimenti alternativi finalizzati a far conseguire al Ministero le risorse necessarie a coprire i costi delle misure di riparazione: il primo ha carattere giurisdizionale e consiste in un'azione risarcitoria in forma specifica; il secondo si risolve nell'adozione di un'ordinanza e ha natura amministrativa.

In questo contesto assume particolare rilevanza l'articolo 298 *bis* del codice dell'ambiente in cui si chiarisce che la riparazione del danno ambientale avviene anche mediante i procedimenti che consentono al Ministero di reperire le risorse necessarie ad attuare le misure di ripristino, sempre che, chiaramente, queste non siano state adottate dal responsabile del danno⁸⁴.

danno alla biodiversità e qualora sussista la colpa o il dolo dell'operatore. Il codice dell'ambiente riproduce la distinzione tra attività pericolose per l'ambiente e non, ma, a differenza del legislatore europeo prevede che, nell'ambito delle seconde, la responsabilità per danno ambientale possa sorgere in capo a chiunque, non solo agli operatori, e per tutte le ipotesi di danno contemplate dal decreto, non solo in caso di danno alla biodiversità, purchè, però, sussista il dolo o la colpa del soggetto agente. Sulla direttiva 35/2004/CE vedi, *ex multis*, B. Pozzo (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità per danno ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005; ID., *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, pp. 1 ss.; U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2003, pp. 137 ss. per quanto riguarda l'attuazione della direttiva F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit.; G. CECCHERINI, *Responsabilità ambientale e danni da immissioni nocive*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *Codice della responsabilità civile*, Milano, 2021, pp. 2549 ss., nonché B. POZZO, *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Questa Rivista*, 2011, pp. 94 ss.; EAD., *Il recepimento della direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, pp. 207 ss. Con particolare riferimento al danno alla biodiversità vedi anche V. BILARDO, *Danno alla biodiversità*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, pp. 538 ss.

⁸³ Ai sensi dell'art. 317, comma 5, d. lgs. 152/2006, così come modificato dal d. l. 135/2009, «le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale (...) sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per essere destinate alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione in conformità alle previsioni della direttiva 2004/35/CE ed agli obblighi da essa derivanti».

⁸⁴ Il comma 2 dell'art. 298 *bis* chiarisce inoltre che: «La riparazione del danno ambientale deve avvenire nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel titolo II e nell'all. 3 della parte sesta». Secondo U. SALANITRO, *La novella sulla responsabilità ambientale nella «legge europea» del 2013*, cit., p. 1321: «La disposizione ha la specifica funzione di estendere, seppure in modo

Da questa, sia pur breve, disamina emergono chiaramente alcuni tratti distintivi tra il modello di ripristino ambientale previsto dal codice dell'ambiente e la previsione di cui all'articolo 29 della legge quadro.

Soffermando l'attenzione sul danno alle specie e agli habitat tutelati, nel primo caso il Ministero interviene in presenza di un danno, peraltro significativo e misurabile, laddove i poteri dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta si attivano in caso di violazione del regolamento, del piano o del nulla osta. In entrambi i casi, però, il responsabile è tenuto al ripristino, rispetto al quale si registrano differenze di non poco conto. Come si è visto, l'apparato ripristinatorio di cui all'allegato III del codice dell'ambiente è particolarmente articolato e, anche rispetto al danno alla biodiversità, disciplina in modo dettagliato le caratteristiche, le finalità delle misure di riparazione e i criteri che devono essere seguiti nella scelta tra di esse e nella loro esecuzione. È prevista, inoltre, un'interlocuzione continua tra l'autore del danno e il Ministero dell'ambiente nella fase di ripristino⁸⁵.

La legge quadro, invece, contiene un generico riferimento alla riduzione in pristino e alla ricostituzione delle specie animali e vegetali. Nondimeno, se in quest'ultimo caso l'organismo di gestione si rivolge al trasgressore, in caso di sua inottemperanza, per recuperare le somme impiegate per il ripristino, il Ministero dell'ambiente potrà agire nei confronti del responsabile anche per conseguire anticipatamente le risorse necessarie alla riparazione non ancora eseguita⁸⁶.

C'è da chiedersi, intanto, se l'avvento del d. lgs. 152/2006 abbia di fatto determinato il superamento della fattispecie di cui alla legge quadro, benché questo non sia stato colpito da una abrogazione esplicita. I due modelli, in realtà, nel contesto geografico e giuridico delle aree naturali protette, sembrano mantenere una loro specifica rilevanza applicativa, laddove si consideri, come si

flessibile, la disciplina del titolo II - che riprende analiticamente i principi e i criteri della direttiva (...) ai giudizi e alle procedure disposte nel titolo III; specificando che la disciplina europea si applica anche alle tecniche che l'art. 311 qualifica come risarcimento del danno in forma specifica, le quali vanno considerate nient'altro che procedimenti finalizzati a conseguire anticipatamente le risorse necessarie a coprire i costi delle misure di prevenzione e di riparazione previste dalla direttiva».

⁸⁵ È quanto previsto nel titolo II, parte VI, del codice dell'ambiente che, come si è detto, trova applicazioni anche ai procedimenti di cui al titolo III.

⁸⁶ Cfr. artt. 311, comma 2 e 313, comma 2, d. lgs. 152/2006.

è visto, che il fine della legge 394/1991 non è solo quello di tutelare le specie animali e vegetali e gli ecosistemi in cui queste risultano inserite⁸⁷.

La valutazione che, invece, dovrebbe essere compiuta dall'interprete, e per la quale si rimanda al prosieguo della trattazione, riguarda l'opportunità di riconoscere o di attribuire all'organismo di gestione delle aree protette gli stessi poteri e le stesse prerogative che il codice dell'ambiente riserva al Ministero, sia sul versante interlocutorio con l'autore della violazione, sia su quello squisitamente ripristinatorio e relativo alle misure di riparazione da adottare, sia, soprattutto, sul versante risarcitorio.

7. La legittimazione ad agire per responsabilità per danno ambientale come diretta conseguenza dell'obbligo di ripristino secondo la pronuncia della Corte costituzionale 1 giugno 2016, n. 126

Il d. lgs. 152/2006 ha sancito il passaggio da una fattispecie di responsabilità per danno ambientale connessa a fatti dolosi o colposi che abbiano cagionato un danno ingiusto all'ambiente, ad una fattispecie di responsabilità oggettiva basata sul ripristino ambientale⁸⁸.

Nel vigore della legge 349/1986 la legittimazione ad agire contro l'autore del danno, si è visto, era riconosciuta in capo allo Stato e agli enti territoriali su cui insistevano i beni oggetto del fatto lesivo. Alle associazioni a protezione dell'ambiente veniva riconosciuta la possibilità di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei legittimati, denunciando i fatti dannosi di cui fossero a conoscenza⁸⁹.

L'articolo 311 del codice dell'ambiente, invece, attribuisce la legittimazione esclusiva ad agire per responsabilità ambientale al Ministero

⁸⁷ Sulle finalità della legge quadro sulle aree naturali protette vedi sez. I. Secondo U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, cit., p. 52, il mantenimento dell'art. 29 della legge quadro si giustifica sia per il più ampio oggetto di tutela, sia perché consente all'ente gestore di attivare la procedura di ripristino quando il danno non sia significativo.

⁸⁸ Su questa evoluzione E. MOSCATI, *Dall'art. 18 alle modifiche del T.U. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale*, in *Eur. dir. priv.*, 2022, pp. 581 ss.

⁸⁹ Sul ruolo affidato alle associazioni ambientaliste nel vigore dell'art. 18 della legge 349/1986, tra i molti, B. POZZO, *Danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, pp. 795 ss.

dell'ambiente, riservando agli enti territoriali e alle associazioni ambientaliste un ruolo marginale⁹⁰.

L'esclusione delle regioni dal novero dei soggetti legittimati ad esperire l'azione risarcitoria è stata oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale nel 2016⁹¹.

In quella sede, e sotto il vigore degli articoli 9 e 41 della Costituzione non ancora riformati, il giudice delle leggi ha avuto modo di precisare come l'ambiente debba necessariamente essere tutelato in modo unitario in quanto "bene immateriale unitario"⁹². In questi termini si spiegherebbe anche la riforma del titolo V della Costituzione che ha attribuito la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente allo Stato, rimandando alle regioni la regolamentazione, seppure concorrente, di altri numerosi e diversificati interessi, come ad esempio, il governo del territorio⁹³.

⁹⁰ Cfr. artt. 309 e 310 d. lgs. 152/2006. In particolare, le regioni, le province, gli enti locali, anche associati, le persone fisiche o giuridiche possono presentare al Ministero denunce e osservazioni concernenti casi di danno ambientale o di minaccia imminente e chiedere così l'intervento statale. Gli stessi soggetti, inoltre, possono agire sia per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione della parte sesta che contro il silenzio inadempimento del Ministero per ottenere il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione e di contenimento del danno ambientale. Rimane comunque ferma la possibilità per i soggetti privati di agire secondo le norme del diritto civile per tutelare i loro diritti soggettivi (il riferimento è alla salute e alla proprietà) art. 313, comma 7, d. lgs. 152/2006.

⁹¹ Il riferimento è a Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, 11, I, 3409. La vicenda trae origine da un procedimento penale per il reato di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437, commi 1 e 2, c.p.) i cui gli imputati erano i comandanti militari di un poligono. Si contestava loro di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, cagionando un danno ambientale, con enorme pericolo chimico e radioattivo per il personale e per i civili dei centri abitati circostanti. La regione Sardegna, la provincia di Cagliari e diversi comuni, ma anche tanti cittadini, si costituivano parte civile per ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non. Tutti questi soggetti avevano chiesto la chiamata in causa dello Stato, quale responsabili civile dei danni. Lo Stato si costituiva nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri. La regione Sardegna, in particolare, chiedeva di costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, c.a. e, sottolineando come il Ministero dell'ambiente non si fosse costituito parte civile. Il giudice *a quo* riteneva che la questione non fosse manifestamente infondata e la rimetteva alla Corte costituzionale paventando la violazione degli artt. 2, 3, 9, 24, 2, 32 della Costituzione.

⁹² L'approdo ad una concezione unitaria di ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale è dovuto a Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. it.* 1989, I, 1, pp. 227 ss.

⁹³ L'esistenza di una pluralità di profili soggettivi del bene ambiente viene sottolineato anche nella sentenza della Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, 1, pp. 23 ss., che conferma il sistema elaborato dalla giurisprudenza.

Secondo la Corte, la prima fattispecie di responsabilità per danno ambientale introdotta nel nostro ordinamento era strutturata come un'ipotesi di responsabilità extracontrattuale connessa a fatti dolosi e colposi generanti un danno ingiusto. In questo senso era logico collegare l'azione ad ogni interesse giuridicamente rilevante e attribuire la legittimazione ad agire tanto allo Stato, quanto agli enti territoriali coinvolti dall'evento dannoso.

La direttiva 35/2004, com'è noto, ha introdotto un modello di responsabilità per danno ambientale basato sul ripristino, eliminando ogni rilevanza al risarcimento per equivalente.

Aver posto al centro del sistema il ripristino ambientale ha una conseguenza importante: il bene "ambiente" deve essere gestito in modo unitario, con inevitabili ricadute sulla fase risarcitoria. Infatti, se lo Stato ha l'obbligo di risanare le risorse ambientali danneggiate, è lui a dover potere agire per recuperare le risorse economiche necessarie. La fase risarcitoria, afferma la Corte, benché non abbia natura amministrativa, ne costituisce il completamento proprio perché consente allo Stato di reperire le risorse necessarie per eseguire il ripristino.

8. L'art. 30, comma 6, della legge 394/1991 e il diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta

Un'ultima disposizione della legge quadro, posta tra le disposizioni finali, assume una specifica rilevanza anche nell'attuale quadro normativo e sollecita l'interprete, anche alla luce di quanto finora emerso, a proporre soluzioni applicative che, partendo dalla questione *cruciale* della legittimazione ad agire per responsabilità ambientale, provino a dare coerenza applicativa alle normative interne in materia di tutela della biodiversità.

Dopo aver predisposto una procedura amministrativa volta a ripristinare lo stato dei luoghi, la legge 394/1991 introduceva un'importante deroga/modifica alla fattispecie di responsabilità per danno ambientale allora in vigore: sono legittimati ad agire, accanto allo Stato, alle regioni e agli altri enti territoriali, anche gli organismi di gestione dell'area naturale protetta⁹⁴.

⁹⁴ In questo senso A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, p. 347; C. TENELLA SILLANI, voce *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. priv.*, (sez. civ.), XVII, Torino, 1998, p. 372, nt. 50. Attribuiscono natura meramente chiarificatrice all'art. 30, comma 6, l. 394/1991 e non modificativa dell'art. 18, l. 349/1986 A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree*

La norma, infatti, fa espresso riferimento, all'articolo 18 della legge 349/1986, in virtù del quale l'organismo di gestione dell'area protetta, nel vigore della richiamata disposizione, avrebbe potuto agire in caso di danno all'ambiente causato da un comportamento doloso o colposo, commesso in violazione di legge o di disposizioni adottati in base a legge, per ottenere il risarcimento⁹⁵.

Ma soprattutto, è evidente come la disposizione sembri direttamente collegarsi alla previsione di cui all'articolo 29 della stessa legge, ponendosi cioè in termini di sussidiarietà rispetto al ripristino ambientale: al risarcimento per equivalente si ricorre qualora il ripristino non sia avvenuto⁹⁶.

Nonostante l'espressa abrogazione dell'articolo 18 della legge 349/86 il rinvio a tale disposizione, inteso come messa a disposizione della relativa tecnica di tutela e del sistema di interessi e di valori di cui è espressione, impone all'interprete di interrogarsi non solo sulla possibilità di coordinarla con il nuovo regime di responsabilità per danno ambientale, contenuto nella parte sesta del d. lgs. 152/2006, ma anche di renderlo funzionale al mutato quadro costituzionale in materia di ambiente con tutto quello che ne consegue.

9. Interferenze e (in)compatibilità tra i due modelli

Dall'analisi sin qui condotta emerge un dato incontrovertibile: la legge quadro del 1991 e la parte VI del d. lgs. 152/2006 predispongono entrambe un modello di tutela dell'ambiente basato sul ripristino. Negli ambiti normativi considerati, all'obbligo di ripristinare le risorse naturali consegue il diritto ad ottenere le somme necessarie per eseguirlo.

Partendo da questa fondamentale comunanza, l'interprete è chiamato a sciogliere, innanzitutto, due nodi interpretativi. Si tratta di capire se l'avvento del modello generale di responsabilità per danno ambientale basata sul ripristino, a seguito della direttiva 35/2004, abbia determinato il superamento del sistema delineato dalla legge 394/1991 con riferimento alle aree naturali

protette, cit., 171; M. A. CIOCIA, *Aree protette e diritto di proprietà. Vincoli urbanistici ed uso del territorio*, Padova, 1999, pp. 159 ss., spec. pp. 164 ss. Parla di norma insignificante e mal formulata B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 7.

⁹⁵ U. SALANITRO, *Danno ambientale*, Roma, 2009, pp. 79 ss.

⁹⁶ P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 686.

protette e, in caso di risposta negativa, se l'ente gestore dell'area protetta possa avvalersi della più evoluta e articolata disciplina contenuta nel codice dell'ambiente.

Si ritiene di poter affermare che non sussistano indici normativi nel senso di un ridimensionamento del ruolo delle regioni e degli organismi di gestione nell'ambito giuridico delle aree naturali protette e di un conseguente spostamento delle relative attribuzioni al Ministero dell'ambiente. Si è visto, infatti, come anche la successiva disciplina attuativa delle direttive Natura abbia inteso valorizzare i compiti e le funzioni dei primi in materia di tutela della biodiversità. Il ruolo degli organismi di gestione nella conservazione delle specie animali e vegetali e degli ecosistemi in cui questi risultano inseriti, nonché l'obbligo di ripristinarli ove danneggiati, non può essere revocato in dubbio, al punto tale da poter confermare la vigenza e l'operatività delle disposizioni da ultimo analizzate.

Inoltre, da una lettura sistematica della normativa a tutela dell'ambiente, peraltro avvalorata dalla Corte costituzionale, emerge che la legittimazione ad agire per responsabilità ambientale sia da ricollegarsi ad un obbligo imposto dall'ordinamento di ripristinare le risorse naturali danneggiate⁹⁷. Ne consegue che, stante il vigore dell'articolo 29, comma 1, della legge 394/1991, all'organismo di gestione dell'area protetta dovrebbe riconoscersi la legittimazione ad agire in caso di danno alla biodiversità avente carattere significativo, anche in mancanza di un'esplicita statuizione in questo senso⁹⁸.

Tale riconoscimento, inoltre, produrrebbe delle conseguenze importanti per la tutela della biodiversità nella misura in cui si ammettesse altresì la possibilità per l'organismo di gestione di esercitare i poteri e le prerogative che il d. lgs. 152/2006 riserva al Ministero dell'ambiente.

Basti pensare, innanzitutto, che il Ministero dell'ambiente può agire nei confronti del responsabile del danno per reperire anticipatamente le somme necessarie per il ripristino, laddove la legge quadro attribuisce all'organismo di gestione il potere di ingiungere al trasgressore il pagamento delle somme

⁹⁷ Questo collegamento era già emerso sotto il vigore dell'art. 18, l. 349/1986. Cfr. U. SALANITRO, *Tra diritto pubblico e diritto privato: l'estensione della disciplina della responsabilità ambientale al danno al paesaggio*, in A. D'ADDA, I.A. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, cit., p. 31.

⁹⁸ Come, del resto, prevede l'art. 30, comma 6, della stessa legge benché il riferimento sia all'art. 18 l. 349/1986 e non alla parte VI del codice dell'ambiente.

necessarie solo dopo aver provveduto ad eseguire il ripristino. Ma si pensi, anche, alla mancanza di un criterio di imputazione soggettivo ai fini della configurazione della responsabilità e all'irrelevanza circa la violazione di specifiche disposizioni relative all'attività compiuta⁹⁹.

10. Conclusioni

Nel processo di emersione dell'interesse ambientale sembra potersi attribuire alla biodiversità e alla sua tutela, anche grazie all'azione del legislatore europeo, autonoma rilevanza¹⁰⁰.

E però, come si è visto, la normativa di origine europea convive con uno dei più importanti interventi del legislatore nazionale di protezione della natura, al punto da richiederne una lettura congiunta capace di ricostruire disciplina ed effettività degli strumenti giuridici di tutela della biodiversità.

Se ne ricava un complesso sistema di interrelazioni tra i vari livelli di governo che sembra, per certi versi, affrancarsi dal processo di centralizzazione delle funzioni e dei poteri in capo al Ministero dell'ambiente che ha preso avvio con la legge 349/1986 ed è proseguito con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Questa ricostruzione, lungi dall'assumere valore meramente ricognitivo, è propedeutica all'analisi della fattispecie di responsabilità per danno alla biodiversità, in cui, si è visto, la normativa richiamata svolge un ruolo

⁹⁹ Con riferimento ai criteri di imputazione occorre ribadire che ai sensi dell'art. 311, d. lgs. 152/2006, vanno incontro a responsabilità oggettiva gli operatori economici che svolgono attività considerate in sé pericolose per l'ambiente (allegato 5), mentre è richiesto il dolo e la colpa per chiunque cagioni un danno all'ambiente. Tuttavia la possibilità che anche sui territori delle aree naturali protette possano essere svolte attività pericolose non può escludersi in termini assoluti, basti pensare alla sentenza del T.A.R. Campania, 9 marzo 1999, n. 1014, sulla legittima riattivazione di una discarica nel Parco nazionale del Vesuvio, in cui i giudici amministrativi avevano negato l'assoluta incompatibilità tra discariche e parchi naturali. La sentenza è stata poi annullata da Cons. St., 16 novembre 2004, n. 7472, cit., sia pur ammettendo che una tale riattivazione possa rappresentare un'ipotesi di *extrema ratio*, perseguibile solo dopo avere esperito tutte le indagini ed i tentativi possibili per evitare l'alterazione dell'ambiente protetto.

¹⁰⁰ In questo senso sembra condivisibile la dottrina (M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., p. 10) che vede nel riferimento alla biodiversità contenuto nel novellato art. 9 Cost. «un sicuro richiamo all'ordinamento europeo che rappresenta ormai un costante interlocutore per il legislatore nelle scelte di tutela dell'ambiente e che (...) alla biodiversità ha dedicato un piano ambizioso e di lungo termine con l'adozione sulla biodiversità nel 2020, contenuta nella nota comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020».

determinante già in ordine alla nozione stessa di danno alle specie e agli habitat naturali.

È nel contesto delle aree protette, per lo più coincidente con i siti di Natura 2000, che il criterio di uniformità invocato dalla Corte costituzionale per giustificare la legittimazione esclusiva del Ministero dell'ambiente ad agire per responsabilità ambientale sembra essere contraddetto dallo stesso dato normativo e tale contraddizione induce una riflessione necessaria sull'opportunità di intervenire nuovamente su una materia, quella del danno all'ambiente, la cui disciplina non può ancora definirsi organica¹⁰¹.

E però, se alcuni approdi, nel contesto specifico delle aree naturali protette, potrebbero forse ricavarsi per via interpretativa, non può tacersi l'esigenza di riconsiderare, anche alla luce del nuovo dato costituzionale, e laddove possibile, un modello plurale di legittimazione ad agire per responsabilità ambientale senza con ciò scardinarne l'attuale fisionomia basata sul ripristino¹⁰².

¹⁰¹ Sulla necessità di riconsiderare la disciplina del d. lgs. 152/2006 con riferimento alla legittimazione ad agire per responsabilità ambientale, di recente, G. CECCHERINI, *Danno all'ambiente e garanzia di accesso alla giustizia: una questione aperta*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, pp. 347 ss.

¹⁰² Un modello "aperto" di responsabilità civile è fornito dall'ordinamento francese. Vedi U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, pp. 258 ss., secondo cui «La disciplina francese suggerisce piuttosto la potenziale compatibilità, con la natura riparatoria della responsabilità ambientale, di un sistema plurale di legittimazione ad agire». Una ulteriore riflessione può essere compiuta con riferimento alla Proposta di direttiva *relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa* (COM(2022) 542 final/22022/0347(COD)) del 26 ottobre 2022 che, riguardo all'inquinamento atmosferico, prevede, da un lato, l'obbligo degli Stati di contenere i principali inquinanti dell'aria fino a raggiungere l'obiettivo "inquinamento zero" nel 2050 e, dall'altro, la legittimazione ad agire alle ONG che promuovono la salute umana e l'ambiente per ottenere il risarcimento del danno dallo Stato che abbia violato tali obblighi. Come sottolineato da M. MELI, *Inquinamento atmosferico. Inadempimento agli obblighi imposti dalle direttive europee e strumenti di tutela*, in *NGCC*, 2023, p. 304: «Si tratta, stavolta, di una vera e propria novità di rilievo, in un sistema, come il nostro che, per quanto concerne il danno ambientale, ammette soltanto la legittimazione ad agire dello Stato. Se la proposta avrà seguito, diverse questioni si porranno, a partire dall'ampliamento della nozione di danno ambientale (che, nel sistema derivante dalla direttiva europea, non contempla l'inquinamento atmosferico), fino alle modalità del risarcimento che, sempre nel sistema della direttiva, ha soppiantato la logica del risarcimento per equivalente con quella riparatoria».

ABSTRACT

Vera Bilardo – *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente*

L'esigenza sempre crescente di tutela della biodiversità, obiettivo centrale e prioritario nelle politiche internazionali ed europee degli ultimi decenni, suggerisce all'interprete di verificare se la normativa sulle aree naturali protette, nell'attuale formulazione legislativa, come interpretata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, e nelle sue interferenze con la parte VI del c.d. codice dell'ambiente, sulla responsabilità per danno ambientale, sia idonea al raggiungimento degli obiettivi fissati. Una tale analisi appare ancor più necessaria a seguito della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha espressamente annoverato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, tra i compiti della Repubblica.

PAROLE-CHIAVE: *ambiente, danno, biodiversità, ripristino, area naturale protetta.*

Vera Bilardo – *Protected natural areas and biodiversity damage after the environmental constitutional reforms*

The ever-increasing need to protect biodiversity, a central and priority objective in the international and European policies of recent decades, suggests to the interpreter to verify whether the legislation on protected natural areas, in its current legislative formulation, as interpreted by doctrine and jurisprudence, and in its interference with Part VI of the so-called environment code, dedicated to liability for environmental damage, is suitable for achieving the set objectives. Such an analysis appears even more necessary following Constitutional Law no. 1 of 11 February 2022, which expressly included the protection of the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations, among the tasks of the Republic.

KEYWORDS: *environment, damage, biodiversity, restoration, protected natural area.*