

TULLIO PARENZAN *
Titolare della Cattedra di Contabilità di Stato
nell'Università di Trieste

PROFILI DELLA TUTELA GIURIDICA
DELL'AMBIENTE NATURALE
CON PARTICOLARE RIGUARDO AL MARE

1. PREMESSE

La tutela giuridica dell'ambiente naturale si inquadra nel più generale contesto della tutela giuridica degli interessi diffusi. Questi rappresentano situazioni giuridiche soggettive di vantaggio, caratterizzate dall'essere superindividuali ed appartenenti ad una pluralità indeterminata di soggetti non costituente una categoria o un gruppo omogeneo, cioè appartenenti alla collettività. Il fenomeno dell'insorgenza degli interessi c.d. diffusi è strettamente collegato al tumultuoso sviluppo della civiltà industriale, in rapporto a sofisticati strumenti che, avvalendosi talvolta del progresso della scienza e della tecnica, vengono spesso ad incidere negativamente su interessi, appunto, relativi alla sfera del sociale anziché a quella individuale (1) ed anche (contemporaneamente) su beni — se si tien presente che il bene in senso giuridico è considerato una sintesi fra un elemento oggettivo (l'utilità) ed un elemento soggettivo (l'interesse tutelato in ordine a quella utilità) — che di tali interessi ne costituiscono il complemento necessario. Basti pensare ai beni relativi alla "qualità della vita" dell'uomo, lesi dall'inquinamento dell'aria, del mare, delle acque in generale, dalle frodi alimentari e medicinali, dalla deturpazione del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico. Gli esempi che si possono fare sono, purtroppo, numerosi e travolgenti: sia sufficiente ricordare il disastro di Seveso a seguito della fuoriuscita della diossina da uno stabilimento industriale, il disastro della città di Bophal in India per la propagazione dell'isocianato di metile, il disastro provocato dalle nubi radioattive della centrale nucleare di Chernobyl, i danni alla salute causati dal farmaco Talidomide, i danni paesaggistici provo-

* 34127 Trieste - Via Fabio Severo, 85 - Tel. (040) 54349.

(1) V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1987, p. 1313.

cati dalle costruzioni abusive in cemento armato in alcune delle località più suggestive delle coste italiane.

Il nostro ordinamento giuridico prevede vari modi per tutelare l'ambiente, per salvaguardare cioè la collettività contro le aggressioni alla natura, contro le compromissioni del paesaggio, contro gli attentati alla salubrità dell'aria, delle acque e all'integrità del suolo e più genericamente contro tutti gli eventi che minacciano il mantenimento degli equilibri ecologici. La Costituzione, le convenzioni internazionali, le leggi di carattere amministrativo, penale, civile e contabile offrono una rete di norme piuttosto fitta anche se non sempre altrettanto efficace per le difficoltà pratiche di applicazione ad un oggetto di particolare complessità (2).

2. LA TUTELA COSTITUZIONALE

Una prima e fondamentale forma di tutela si attua a livello costituzionale. Nella Costituzione, infatti, sono contenute norme che direttamente sanciscono l'obbligo della protezione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (art. 9, comma 2) della Nazione, oppure della salute, come interesse della collettività (art. 32). In tal modo viene vincolato il futuro legislatore alla puntuale osservanza di tali indicazioni di princi-

(2) La letteratura giuridica è cospicua. A titolo di orientamento, in aggiunta alle opere che verranno citate in prosieguo, v.: ANNUARIO EUROPEO DELL'AMBIENTE 1988, Milano 1988, prezioso strumento di conoscenza delle politiche e delle azioni della Comunità Europea e degli Stati membri, con rapporti speciali da Giappone e U.S.A.; L. BERTOLINI, *La tutela giuridica dell'ambiente e del territorio*, voll. 1 e 2, Rimini 1987; A. POSTIGLIONE, *Man. dell'ambiente*, Roma 1986.

La rilevanza dei problemi di difesa dell'ambiente naturale impone, anche nella politica della ricerca, un impegno nuovo e sollecita iniziative adeguate. La comunità scientifica internazionale è chiamata, data la serietà del momento, ad organizzare convenienti risposte, sia in termini di programmi e di progetti di ricerca, sia per una conoscenza più rigorosa dei problemi, sia verso un affinamento dei metodi e degli strumenti e, soprattutto, per una organizzazione validamente orientata allo studio globale dell'ambiente. Si ricordano gli impegni già avviati della CEE e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (tramite l'UNESCO), che ha individuato nelle ricerche sull'ambiente uno dei suoi principali obiettivi a salvaguardia dell'umanità. Per l'Italia v. i propositi e gli studi in corso in *Ricerca scientifica e tecnologica* (a cura del ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica), n. 1/1989.

V. pure gli atti dei Convegni sui seguenti argomenti:

Il decennio internazionale delle Nazioni Unite per la riduzione delle catastrofi naturali. Temi politici e priorità scientifiche (Trieste 1989); L'applicazione dei metodi matematici nello studio delle comunità ecologiche (Gorizia 1988); La tutela dell'ambiente e dei beni ambientali e culturali nei suoi riflessi sul diritto di proprietà (Bari 1987).

pio, in sede di emanazione delle singole norme ordinarie. Si potrà di volta in volta accertare, quindi, ad opera dell'interprete (giudice, Corte costituzionale, studioso), se il Parlamento o il Governo (nell'esercizio del potere di adottare atti aventi forza di legge) o un certo consiglio regionale, nell'approvare una determinata legge, siano stati rispettosi o meno delle statuizioni costituzionali.

È opportuno a tal riguardo precisare che l'entrata in vigore della Costituzione, la quale, come s'è detto, all'art. 9 dispone che la "Repubblica (...) tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", ha permesso una interpretazione evolutiva della L. 29 giugno 1939, n. 1497 intitolata "Norme sulla protezione delle bellezze naturali". In questa, infatti, oggetto della tutela giuridica è la "bellezza" del paesaggio (art. 1), che viene protetta ad opera della pubblica amministrazione — in quanto ritenuta interesse puro e semplice della stessa — con lo strumento giuridico del "vincolo", cioè col divieto imposto ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile di distruggerlo o di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla legge senza che abbiano ottenuto l'autorizzazione (art. 7).

Nella Costituzione, invece, l'interesse ambientale è divenuto un interesse della Repubblica e quindi della collettività, e come tale è tutelabile pure sul piano giudiziario secondo l'art. 24 Cost., che trova attuazione, inizialmente, nell'art. 1 *sexies* della L. 8 agosto 1985, n. 431 di conversione in legge con modificazioni del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, e, successivamente, nell'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349 che istituisce il ministero dell'ambiente e introduce norme in materia di danno ambientale. Ed inoltre il paesaggio non è solo considerato un dato (o valore) estetico, ma anche, e soprattutto, una realtà vivente, un bene ambientale coesistente alla vita dell'uomo. In sostanza è il bene paesistico ambientale l'oggetto (o il valore) che viene protetto dalla norma. Si veda la precitata legge n. 431/1985 la cui intestazione non parla di bellezze naturali bensì di "zone di particolare interesse ambientale" ed il cui contenuto si esprime con i termini di valorizzazione ambientale, valori paesistici ed ambientali, di flora, fauna, equilibri ecologici, ecosistema. Significativa, anzi, è l'indicazione dei singoli beni sottoposti a vincolo paesaggistico secondo l'art. 1: si parla di territori costieri, di territori contermini ai laghi, di fiumi e torrenti, di montagne per la parte eccedente i 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e i 1200 metri per la catena appenninica e per le isole, di ghiacciai e circhi glaciali, di parchi e riserve naturali e di territori di protezione esterna dei parchi, di zone umide, di vulcani, di zone di interesse archeologico.

Questo ordine di principi è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, con sentenza 24 giugno 1986, n. 151, la quale ha affermato, più precisamente, che le norme della legge n. 431/1985 si discostano

nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella normativa del 1939, essendo dirette, non a preservare cose e luoghi di particolare pregio estetico, isolatamente considerati, ma a tutelare il paesaggio nella sua integrità tenendo conto di numerosi elementi del territorio, individuati secondo tipologie paesistiche o morfologiche, e con riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce di valori estetico-culturali. La normativa del 1985 è da considerare diretta ad attuare una grande riforma economico-sociale, ispirandosi ad una nuova concezione paesaggistica globale, nella quale la tutela non ha più un carattere statico e conservativo ma assume un fine gestionale e dinamico. La legge n. 349/1986, poi, introduce definitivamente il principio della tutela giuridica dell'interesse ambientale, come interesse unitario e pubblico (un tempo spesso invece considerato un interesse di mero fatto), acquistando un merito non indifferente. L'ambiente ora rappresenta quindi un interesse non solo giuridicamente protetto, ma anche, come ha affermato la Corte costituzionale, un valore costituzionale primario.

3. LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Un'altra forma di tutela promana dalle convenzioni internazionali. Si cerca che l'integrità dell'ambiente, realizzata da un certo Stato nell'ambito del suo ordinamento, possa essere mantenuta e non intaccata o resa inconsistente da eventuali fatti illeciti compiuti al di fuori dei confini (si ricordi, ancora, Chernobyl). L'importanza delle convenzioni internazionali è rilevante. Naturalmente, come è noto, esse diventano obbligatorie nello Stato che le ha ratificate attraverso un provvedimento di esecuzione di natura legislativa. L'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia indica le convenzioni fra le fonti del diritto internazionale che la Corte deve utilizzare nel derimere le controversie ad essa sottoposte, quando stabiliscano regole espressamente riconosciute dagli Stati in disputa.

Tralasciando talune materie come l'aria, le acque interne, l'energia nucleare, i beni di interesse storico ed artistico, si pensi agli accordi in materia di inquinamento del mare, quali, tra i più significativi: la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982); l'accordo di cooperazione per la lotta all'inquinamento del Mare del Nord dovuto ad idrocarburi ed altre sostanze tossiche (Bonn, 1983); il protocollo relativo alle aree particolarmente protette del Mar Mediterraneo (Ginevra, 1982); la convenzione sul trasporto merci via mare (Amburgo, 1978); l'accordo sulla protezione delle acque del litorale mediterraneo (Monaco, 1976); la convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo contro l'inquinamento (Barcellona, 1976); la convenzione

sull'intervento in alto mare in caso di inquinamento da idrocarburi (Bruxelles, 1969, con annesso protocollo del 1973); la convenzione sulla difesa del mare dall'inquinamento dovuto a scarico di rifiuti (Londra, 1972, modificata nel 1978 e 1980).

Presentemente, si registra un fervore di intenti positivi nella comunità internazionale, sia a livello di coscienza sociale, sia a livello governativo. Il 1987 è stato l'anno europeo dell'ambiente per risoluzione del Consiglio d'Europa, fatto, questo, che ha determinato una riflessione (e favorito la ricerca di formule di accordo tra i popoli) sui "misfatti" ecologici perpetrati dall'uomo in nome del progresso e della civiltà: tra quelli, più emblematici e che colpiscono gli interessi e la vita quotidiana degli abitanti della Terra sono da annoverare l'inquinamento delle acque (come già ricordato), la scomparsa delle foreste, l'eccesso di determinati gas che incrinano lo scudo termico, l'effetto serra e cioè le emissioni di calore e gas da fonti inarrestabili delle attività umane di tutto il mondo, che provocano l'aumento della temperatura della superficie terrestre e che poi possono innescare drammatici mutamenti nel clima.

4. LE LEGGI AMMINISTRATIVE

Le leggi di carattere amministrativo intervengono in forme varie.

Possono fissare determinate procedure per la realizzazione di opere destinate ad incidere sugli equilibri ecologici, ad esempio, introducendo obbligatoriamente il c.d. studio di impatto ambientale, strumento preventivo fondamentale di politica ambientale, reso necessario dalla limitatezza delle risorse naturali disponibili e dal loro crescente degrado, nonché dalla complessità del sistema sociale (ed anche economico) in cui si vive. Scopo di questa procedura è di identificare e prevenire le conseguenze negative sull'ambiente di opere private o pubbliche da localizzare sul territorio. La problematica dell'impatto ambientale, introdotta per la prima volta negli U.S.A., interessa tutto il mondo. Trova, però, difficoltà ad essere adottata formalmente, specialmente per gli effetti economici che possono derivare. Così è pure per l'Italia, dove manca una legge generale sul tema dell'impatto ambientale, anche se c'è qualche realizzazione settoriale; peraltro, la legge istitutiva del ministero dell'ambiente e sul danno ambientale n. 349/1986, all'art. 6, comma 1, fa carico al Governo di presentare al Parlamento, entro termini brevi, un disegno di legge relativo all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale (3). In attesa di detta attuazione legisla-

(3) A. CAPRIA, *Direttive ambientali CEE* (Stato di attuazione in Italia), Milano 1988.

tiva, le norme tecniche e le categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente sono state individuate con D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 373, ai sensi dell'art. 6, comma 2, sopra citato.

Inoltre, le leggi amministrative, talora, subordinano a determinati controlli lo svolgimento di iniziative potenzialmente lesive per l'ambiente. È il caso delle autorizzazioni o delle concessioni. Le prime sono atti che rimuovono un limite all'esercizio di un diritto e che si basano su una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione tesa ad accertare la sussistenza dei requisiti voluti dalla legge perché il diritto in questione possa essere esercitato. Tra i diritti fondamentali condizionati da provvedimenti autorizzativi si possono menzionare la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari e l'impiego di locali e delle attrezzature per il commercio di sostanze radioattive (art. 32 ss., 37 ss. L. 13 febbraio 1964, n. 185); l'impianto e l'esercizio di allevamenti e depositi di molluschi eduli (L. 2 maggio 1977, n. 192); la realizzazione di scarichi nelle acque superficiali e sotterranee, interne e marine, nonché in fognature, sul suolo o nel sottosuolo (art. 9 ss., L. 10 maggio 1976, n. 319). Le concessioni, invece, sono atti con i quali la pubblica amministrazione trasferisce ad altri — pur con gli effetti e le limitazioni nei confronti di se stessa riflettenti le esigenze del diritto pubblico, ma salva la possibilità di revoca per sopravvenuta diversa valutazione dell'interesse pubblico — un proprio diritto o un proprio dovere (p. es. le concessioni di demanio marittimo ex art. 36 ss. cod. nav.). È utile non dimenticare che in non poche ipotesi è la legge stessa ad imporre immediatamente, senza l'intervento della pubblica amministrazione, limitazioni di natura pubblicistica dei diritti dei singoli, le quali limitazioni importano, a vantaggio della collettività, restrizioni alle facoltà inerenti ai diritti stessi. Così è per l'obbligo di conformare a certe caratteristiche gli impianti termici, ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico (art. 8, L. 13 luglio 1966, n. 615).

In altri casi le leggi amministrative prevedono l'osservanza, su tutto il territorio nazionale, di precisi valori, detti limiti di accettabilità, conformi a criteri scientifici, in riferimento alla immissione nel mare, nell'aria, sul suolo, di sostanze inquinanti di provenienza da insediamenti produttivi e civili. Detti limiti di accettabilità tendono ad assicurare un rigoroso livello di sicurezza su tutte le masse di acqua, gli spazi di aria e gli ambiti del territorio. Così, l'art. 2-*bis* della L. 5 marzo 1982, n. 62, contenente provvedimenti urgenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (che converte con modifiche il D.L. 30 dicembre 1981, n. 801), dispone testualmente: "Al fine di impedire il processo di eutrofizzazione delle acque fluviali, lacustri e marine ed in conformità a quanto disposto dal n. 1 dell'art. 4 della L. 23 dicembre 1978, n. 833, i detersivi per bucato debbono essere prodotti e commercializzati con un contenuto di composti di fosforo non superiore al 6,5% espresso in fosforo" (v. anche

la L. 24 gennaio 1986, n. 7 che limita ulteriormente l'uso di fosforo nei detersivi, da attuarsi per gradi); l'art. 11 della L. 10 maggio 1976, n. 319 per la tutela delle acque dall'inquinamento prescrive che: "L'immissione diretta nelle acque del mare di rifiuti di lavorazioni industriali o provenienti da servizi pubblici o da insediamenti di qualsiasi specie resta subordinata alla autorizzazione del capo del compartimento marittimo" che deve accertare "(...) l'osservanza da parte del richiedente delle prescrizioni, dei limiti e degli indici di accettabilità previsti dalla presente legge", che, alle allegate tabelle, precisa le concentrazioni consentite in ordine a svariatisimi parametri (temperatura, colore, odore, metalli, grassi, pesticidi, batteri, ecc.).

In ulteriori casi le leggi amministrative prescrivono divieti assoluti di comportamento. Per esempio, l'art. 16 della L. 31 dicembre 1982, n. 979 sulla difesa del mare dispone che: "Nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, è fatto divieto a tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare, o di causarne lo sversamento, idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive all'ambiente marino indicate nell'elenco A allegato alla presente legge. Del pari è fatto divieto alle navi battenti bandiera italiana di scaricare le sostanze di cui sopra al di fuori delle acque territoriali".

5. LE LEGGI PENALI

La difesa dell'ambiente viene perseguita, come si è detto, anche attraverso la legge penale. Questa è caratterizzata dalla natura della conseguenza che deriva dalla violazione delle sue prescrizioni: la pena, che può essere restrittiva della libertà personale o pecuniaria.

Sono rinvenibili figure di reato oltre che nel codice penale, anche in leggi più svariate e perfino in leggi amministrative.

Così, i fatti di inquinamento ambientale (acque, suolo, atmosfera) possono ricadere in alcune fattispecie delittuose previste dal codice penale, miranti, in genere, a tutelare la persona e la salute, come quelle *ex artt.* 438 (epidemia) e 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari). L'inquinamento, infatti, in grado rilevante e pericoloso per la salute pubblica, delle acque del mare, può configurare il reato come epidemia. Il codice penale, si ricordi, è del 1930, epoca in cui non esisteva la drammaticità del danno ambientale quale oggi purtroppo si registra.

I fatti di inquinamento ambientale possono altresì ricadere — e molto più frequentemente quindi — in fattispecie previste da leggi

speciali, il cui numero e la cui rilevanza sono andati in questi ultimi anni crescendo per la peculiarità di comportamenti previsti e puniti.

Si pensi, dunque, al significato di inquinamento ambientale, uno degli aspetti più gravi dell'epoca moderna, dovuto specialmente all'esplosione demografica, tecnica ed urbanistica e che si verifica per l'immissione nell'acqua, nell'aria e sul suolo di sostanze (spesso non degradabili e, comunque, in quantità consistente) che alterano le caratteristiche chimiche e fisiche di tali elementi, impedendone le naturali capacità autodepurative e compromettendo seriamente la nostra salute, oltre che attività sociali, turistiche, economiche di vario tipo. Le fonti più comuni di tale inquinamento sono di origine sonora, radioattiva, industriale, i rifiuti solidi, gli scarichi delle auto, i fanghi di depurazione degli scarichi, le costruzioni edilizie abusive, gli scarichi di fognature, le sofisticazioni alimentari e l'uso di additivi chimici.

Si individuino, quindi, nell'ordinamento, correlativamente, i reati urbanistici ed edilizi (L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20); i reati relativi alle bellezze naturali e ai beni culturali (L. 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 59, 62, 63); all'inquinamento da scarichi liquidi o idrosolubili (L. 10 maggio 1976, n. 319, artt. 21, 22, 25, 26); solidi e semiliquidi (D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, artt. 24-27); all'inquinamento del mare da navi (L. n. 319/1976, art. 21; L. 31 dicembre 1982, n. 979, artt. 16-20; D.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, art. 10); all'inquinamento atmosferico (L. 13 luglio 1966, n. 615, artt. 9-11, 14, 15, 27); all'inquinamento radioattivo (L. 13 febbraio 1964, n. 185, artt. 127, 130-132, 137-144); all'uso di detergenti sintetici (L. 26 aprile 1983, n. 136, artt. 2, 7, 9); i reati del codice della navigazione (artt. 1161-1162, 1174); i reati relativi alla pesca (R.D. 8 ottobre 1931, n. 1064, art. 33; L. 14 luglio 1965, n. 963, art. 25), alle cui leggi — qui indicate le più significative per ciascuna categoria — si rimanda per la determinazione delle singole ipotesi di illecito penale.

6. LE LEGGI CIVILI

Infine, ci sono le leggi civili (4), cioè i precetti che mirano a salvaguardare il cittadino (o, meglio, la collettività), vittima di una lesione ambientale, attraverso gli strumenti comuni del diritto privato e più precisamente o mediante un'azione inibitoria, tendente, cioè, ad un provvedimento giudiziale che imponga l'immediata cessazione del com-

(4) Un doveroso richiamo va fatto alle leggi contabili, che, fino all'entrata in vigore della legge n. 349/1986, rappresentavano la normativa di avanguardia in tema di danno ambientale, col merito di essere state per prime utilizzate, ad individuare e tutelare giurisdizionalmente, ad opera di una interpretazione evolutiva della Corte dei conti, il bene ambiente. V. sul punto *infra*.

portamento antiecológico; o con un'azione restitutoria, diretta a far condannare chi ha sottratto illecitamente una cosa e riconsegnarla all'avente diritto; oppure, ancora, con un'azione risarcitoria, volta ad ottenere una sentenza che condanni il responsabile a risarcire il danno al soggetto leso.

Mentre i primi due strumenti, nel nostro caso, sono scarsamente utilizzabili, l'azione risarcitoria invece è abbastanza profittevole. Interessiamoci dunque di questa. Lasciamo da parte il ricorso ad alcune ipotesi legali di poco conto previste dal codice civile, come, ad esempio, l'art. 844 sulle immissioni di vario tipo sul fondo altrui, perché la tutela che ne deriva alla collettività è solamente mediata ed occasionale, o di difficoltosa applicazione, come l'art. 2043 sul risarcimento per fatto illecito, causa la mancata individuazione del soggetto titolato a rendersi portatore dell'interesse ambientale, cioè della persona fisica o giuridica ammessa processualmente ad introdurre in giudizio un'azione riparatoria per il guasto ecologico. A quest'ultimo riguardo, infatti, c'è da rilevare che il citato art. 2043 è stato azionato con successo solo quando la lesione ecologica aveva altresì colpito, in forma peculiare e differenziata, la persona o il patrimonio di un determinato soggetto (lo si è utilizzato a tutela dell'interesse del concessionario di uno stabilimento balneare nei confronti dell'inquinamento dell'antistante fascia di mare). Ma non lo si è potuto applicare anche nei confronti di un pregiudizio ambientale vero e proprio, cioè di un attentato alla *res communis omnium* in quanto tale (e senza, quindi, collegamento diretto pure con un soggetto determinato o con il suo patrimonio).

La conseguenza di una tale "lettura" della norma, in mancanza di un salto di qualità verso le associazioni ambientaliste, col riconoscimento della loro legittimazione processuale attiva, ha incrementato lo svilimento del valore deterrente della responsabilità civile. E questo perché l'autore di un'alterazione ecologica è chiamato quasi sempre a ripagare soltanto una minima parte dei danni complessivamente provocati e cioè quella sola quota subita dal soggetto che promuove la singola azione. E la minaccia di un risarcimento frazionato generalmente non si rivela sufficiente, dunque, a far desistere chi si accinge ad attuare un proposito illecito.

Sofferamoci, invece, sulla legge n. 349/1986 che istituisce il ministero dell'ambiente e reca norme in materia di danno ambientale. Questa introduce ed istituzionalizza la figura giuridica del danno ambientale (5) e disciplina in maniera espressa la relativa responsabilità che ne sorge, disponendo testualmente all'art. 18, comma 1: "Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alte-

(5) P. MADDALENA, *Il danno ambientale*, in *Tribunali amm. reg.*, 1988, II, p. 433. V. inoltre gli atti del Convegno sul danno ambientale e la tutela giuridica (Napoli 1986).

randolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

Merito, dunque, di questa legge è di aver definitivamente acquisito il principio della tutela giuridica dell'interesse ambientale come interesse unitario, pubblico e collettivo. Infatti per la prima volta risulta dichiarata *expressis verbis* l'esistenza di uno specifico interesse che si riconosce come spettante ad ognuno dei consociati, anche a chi non sia titolare di alcun bene particolare coinvolto in quel certo inquinamento. L'ambiente, in altre parole, viene considerato un bene che soddisfa bisogni collettivi ed è un bene in fruizione ed in appartenenza alla collettività.

Per il danno ambientale, dispone il secondo comma dell'articolo citato, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario. A tal proposito c'è da osservare che l'aver attribuito la cognizione dell'illecito ambientale al giudice ordinario, anziché alla Corte dei conti, è stata una scelta discutibile. La Corte dei conti, infatti, esercitava la giurisdizione sul danno ambientale fin dal 1973, cioè dalla nota vicenda dei danni cagionati al Parco Nazionale d'Abruzzo, e via via attraverso una serie di decisioni estremamente interessanti e puntuali, che avevano visto il consolidarsi dell'orientamento della Corte stessa, divenuta il giudice dell'ambiente. Erano stati sempre più numerosi i procedimenti promossi dal procuratore generale presso la Corte dei conti nei confronti di amministratori pubblici che nell'esercizio delle loro funzioni, per azioni ed omissioni imputabili anche a sola colpa avessero cagionato danno allo Stato o ad ente territoriale minore per il quale essi agivano. La Corte dei conti, anzi, era pervenuta per prima, attraverso una attenta elaborazione giurisprudenziale, ad offrire un concetto di danno erariale più ampio di quello comune e a mettere a fuoco il concetto di danno ambientale. Essa affermava più precisamente (cfr., tra le altre, Sez. 1^a, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Riv. Corte dei conti*, 1979, p. 1051), con riferimento alle norme disciplinanti i giudizi di responsabilità dinanzi ad essa Corte, che la nozione di danno erariale non comprendeva esclusivamente ipotesi finanziarie, quali l'alterazione o turbativa di bilanci, o strettamente patrimoniali, quali la distruzione, sottrazione o danneggiamento di beni pubblici, ma altresì la lesione di interessi più generali, di natura eminentemente pubblica (interessando tutta la categoria di cittadini), purché suscettibili di valutazione economica. Interessi, dunque, che, in senso lato rientravano nel concetto di “patrimonio pubblico” nel quale evidentemente, si potevano comprendere, appunto, anche l'insieme di beni e utilità economicamente apprezzabili, che erano a disposizione ed in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato (o l'ente territoriale) assumeva l'obbligo di tutela, riconoscendo ad essi nelle leggi, ai diversi livelli, una particolare protezione.

Si è detto che l'aver attribuito la cognizione del danno ambientale al giudice civile è stata una scelta discutibile (e poco razionale) del legisla-

tore: lo è stato non tanto e non solo perché si tratta pur sempre di materia contabile e sarebbe stato più logico affidarne la giurisdizione alla Corte dei conti, ma soprattutto perché l'azionabilità è stata riconosciuta (solamente) allo Stato e all'ente territoriale (che sono i maggiori responsabili degli attentati ecologici e che dovrebbero, quindi, agire contro se stessi), che l'assumono d'ufficio o su sollecitazione (denuncia) (facoltativa) delle associazioni ambientaliste e dei cittadini (art. 18, comma 3 e 4). Si tratta di una scelta non certo conforme alla logica giuridica, che imponeva l'attribuzione della legittimazione attiva ai singoli membri della collettività o alle loro associazioni ambientaliste, con lo strumento, certamente più efficace, dell'azione popolare, oppure, in alternanza o in parallelo, al pubblico ministero, che per ragioni istituzionali agisce nell'interesse dell'ordinamento e quindi della collettività e come tale, di questa, è titolare della rappresentanza fiduciaria.

Come è stato rilevato (6), «si è così determinata “un'espropriazione” di un diritto della collettività a favore della classe politica, rendendolo possibile oggetto di “insabbiamento”, “transazioni”, “ricatti” di gruppi di potere». Per tacere, poi, dei limiti istruttori propri della giustizia civile, che ha carattere eminentemente dispositivo ed è certamente idonea per la tutela dei diritti privati, ma non conveniente per la protezione di un diritto collettivo come quello dell'integrità ambientale. Evidentemente — dopo un primo testo del progetto di legge approvato dalla Camera che affidava la materia al giudice contabile — si è voluto dare ascolto a quella voce che sconsigliava un rafforzamento della competenza di un giudice, come la Corte dei conti, molto qualificato ma anche, talvolta, tanto “scomodo” (7).

7. LA TUTELA DEL MARE

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente marino, il quadro normativo italiano è basato essenzialmente sulle seguenti leggi, di cui si fa un richiamo ed un cenno di commento (8).

(6) M. SCIASCIA, *Tre giudici per l'ambiente*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1987, n. 3, p. 17 ss., ivi alla p. 18.

(7) M. SCIASCIA, op. loc. ult. citt.

(8) P. MADDALENA, *Legge-quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato degli Enti Pubblici*, nn. 5-6/1987, p. 98; G. CAMARDA, *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, p. 497; P. PARENZAN, *Puglia marittima*, voll. 1 e 2, Lecce 1983, che dedica acute osservazioni sull'inquinamento marino; P. PARENZAN, *Amare il mare con le sue meraviglie e le sue ricchezze*, Brindisi 1983. V. anche gli atti del Convegno internazionale sulle riserve naturali marine (Livorno 1986).

La prima legge che in Italia prende in esame l'acqua come risorsa naturale da proteggere è quella del 10 maggio 1976, n. 319 (modificata dalla L. 24 dicembre 1979, n. 650), avente per oggetto la "disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo", nell'intento di prevenire e ridurre l'inquinamento. Questa normativa, pur prendendo in considerazione anche gli scarichi in mare, riservava in sostanza al grave argomento delle disposizioni del tutto secondarie e tali da non garantire una effettiva tutela.

La lacuna è stata colmata nel 1982, con la legge n. 979, già citata, e contenente "disposizioni per la difesa del mare", con particolare riguardo agli inquinamenti prodotti da idrocarburi o da altre miscele versate dalle navi. Questa legge è la prima normativa organica per la difesa del mare. Precedentemente non era mai stata disciplinata la problematica della protezione del mare da un punto di vista ambientale se non in casi isolati, come l'istituzione di quattro zone di tutela biologica marina (il Parco di Miramare a Trieste, l'Isola di Montecristo, le zone di tutela di Portoferraio e di S. Maria di Castellabate), e fatta eccezione per le indicazioni generiche espresse nella L. 14 luglio 1965, n. 963 sulla pesca marittima. La legge n. 979/1982 mira invece alla definizione di una politica specificatamente tesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare. Il suo ambito di applicazione è il mare territoriale, anche se l'ultimo comma dell'art. 1 estende la competenza del ministro della marina mercantile, nel regolare l'esercizio delle attività marittime ed economiche, "alle aree marine esterne sottoposte alla giurisdizione nazionale", con disposizione residuale, pur nella sua ambiguità, considerato che si ammette l'esistenza di aree di mare non territoriali e pur tuttavia sottoposte alla giurisdizione del nostro Stato.

Successivamente, è stata emanata la più volte citata legge n. 349/1986 che, all'art. 2, comma 8, modifica la precedente legge n. 979/1982 e dispone che i provvedimenti di competenza ministeriale relativi al piano generale di difesa del mare e delle coste marine sono adottati di concerto con il ministro dell'ambiente, che viene chiamato altresì a sostituire o ad affiancare gli altri ministri od organi amministrativi previsti dalla precedente normativa ed esplicitanti competenze in tema di protezione ambientale. È significativa la finalità essenziale per la quale viene istituito il ministero dell'ambiente che, secondo l'art. 1, comma 2, si desume dal riconoscimento del compito di "assicurare, in un quadro generale, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patri-

monio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento".

Parlando del mare, molti degli argomenti meriterebbero trattazione approfondita ben diversa dalla mera indicazione che qui vien data. Le competenze tra organi pubblici, gli scarichi in mare, i sinistri in alto mare, gli inquinamenti, l'eutrofizzazione, l'erosione delle coste, le riserve marine, la pesca, trovano una legislazione varia, ma non sempre adeguata e, qualche volta, insidiata da inspiegabili contraddizioni (p. es., tra leggi sul condono edilizio — in ordine alle costruzioni su terreno del demanio marittimo — e leggi sulla tutela ecologica). Il motivo, poi, circa la modesta attenzione del legislatore per i problemi del mare, in un Paese, come il nostro, che ha uno sviluppo costiero ragguardevole, è da ricercare, probabilmente, nel convincimento che il mare sia una risorsa naturale tendenzialmente inesauribile che può essere aggredita e danneggiata senza tanti riguardi. Il discorso vale anche per gli altri Paesi, specie mediterranei. In effetti assai lentamente le comunità sociali hanno recepito la consapevolezza del valore del mare ed hanno preso coscienza, quindi, della globalità del problema inquinamento e delle sue drammatiche implicazioni. Ne è derivata una lentezza di intervento normativo. Del resto è ben noto che la domanda politica si determina in base alla intensità della diffusione dei bisogni. Ed appena, presso la collettività, ci si è accorti e poi persuasi, in base a principi scientifici e a tecniche applicative, che certi elementi naturali come l'aria e l'acqua non contaminati si vanno rapidamente trasformando in beni economici a rarità crescente, messe al bando le esigenze contingenti legate ad interessi corporativi spesso di lieve entità, è scattata la molla nei poteri pubblici, che si sono messi affannosamente alla ricerca di un intervento distributivo e gestorio adeguato alla serietà del momento e al pregio dell'oggetto, considerando i singoli settori di intervento alla stregua di pubblici servizi veri e propri. Ne sono scaturite le prime forme di legislazione organica, che hanno cercato di mettere un po' di ordine nel groviglio della utilizzazione del mare.

Si pensi — tanto per fare qualche esempio significativo — alla pesca che ha subito negli ultimi decenni trasformazioni notevoli per la tendenza verso dimensioni industriali sempre maggiori. Non si dimentichi la navigazione e le sue attività connesse, ancorate ad una profonda trasformazione dello stesso concetto di porto. E si tenga infine presente il fenomeno (cospicuo ed economicamente rilevante) della grande domanda di utilizzo eccezionale del demanio marittimo; domanda la cui pressione ha influito sia sulla situazione di fatto, sia sul comportamento (divenuto permissivo) della pubblica amministrazione e sull'ordine giuridico, tanto che il litorale è stato alterato da insediamenti industriali e turistici sorti senza una ragionevole programmazione delle attività imprenditoriali e sociali e senza un equilibrato coordinamento delle competenze (basti

citare quanto si è verificato lungo i lidi ferraresi e romagnoli, sommersi da una quantità enorme di cemento; raffinerie, oleodotti, attracchi sono sorti un po' dappertutto lungo le coste italiane, specie dell'Adriatico, a Trieste, Venezia, Ravenna, Ancona, Brindisi, Bari). Anche la situazione delle coste francesi, spagnole e greche non è molto florida.

Attualmente, comunque, siamo sulla buona strada. La salvaguardia delle coste e del mare sta per essere tradotta sul terreno della realtà. I numerosi simposi nazionali ed internazionali (v., tra i più prestigiosi, quello di Erice 1989), le normative interne dei singoli Stati, le convenzioni internazionali intensificate in questi ultimi anni, unitamente all'impegno profuso dalle numerose istituzioni scientifiche di biologia marina pura ed applicata e da organismi culturali, educativi e di divulgazione, dovrebbero dare, anche se in tempi tecnici non brevi, risultati in un certo qual modo moderatamente rassicuranti.

8. CONCLUSIONI

Da questo breve *excursus* emerge un dato di fatto di indubbio rilievo: l'ambiente, dopo varie vicissitudini, risulta ora (almeno formalmente) tutelato giuridicamente. Permangono naturalmente momenti di incertezza per l'esistenza di obiettivi difetti in certe norme. Le problematiche, talune appena qui sfiorate, si aprono a ventaglio. Si risente ancora, non indifferentemente, degli interventi del legislatore italiano avvenuti in tempi diversi e su singoli settori, con lacune o eccessi di disciplina, derivanti, generalmente, dalla necessità di adeguamento alla realtà economica, restia a recepire costi aggiuntivi nella produzione.

La fondamentale legge di riforma n. 349/1986 è ancora troppo recente per essere pienamente e convenientemente operativa. E' soltanto alle prime applicazioni, e la pubblica amministrazione è "timida" di fronte ad essa (come lo è, del resto, di fronte ad ogni legge nuova). Vi manca un avvallo chiarificatore ed incoraggiante della giurisprudenza e la dottrina, pur notevole e sensibilissima, ha ancora da cimentarsi in energiche interpretazioni orientative.