



Rassegna delle Locazioni e del Condominio

rivista trimestrale
di dottrina e giurisprudenza

SI SEGNALANO IN QUESTO NUMERO:

Il contratto verbale di immobili ad uso abitativo
I contratti abitativi rinnovati tacitamente
Lo sfratto dello studio d'artista
Lo sfratto di case popolari
L'appello al tribunale
La competenza per l'ingiunzione dei canoni locativi
Il comodato con pagamento delle tasse
Il lastrico solare esclusivo nel condominio
La sospensione dell'esecuzione
Il sequestro dell'immobile

CEDAM

Gli incendi boschivi assumono una preoccupante, crescente rilevanza nella graduatoria delle "aggressioni sociali" cui il bosco è attualmente soggetto. Di per sé, l'incendio non costituisce una calamità naturale, ma un fenomeno che i comportamenti imprudenti e spesso dolosi dell'uomo hanno reso calamitoso.

Attualmente, benché la consistenza degli incendi boschivi stia rapidamente crescendo, e malgrado l'accertata prevalenza delle cause di origine antropica del fuoco, è ancora modesto il livello di conoscenza delle medesime.

Tale carenza conoscitiva si traduce, oltre che in analisi parziali del fenomeno, anche in oggettive limitazioni nella predisposizione dei piani di prevenzione e di difesa.

Occorre, dunque, approfondire la natura e la struttura dell'azione di risarcimento per danno ambientale a causa d'incendi.

Il problema, a prima vista, non appare di facile soluzione, in quanto è stato alimentato dalla sua stessa gravità e dall'urgenza di approntare strumenti giuridici atti a fronteggiare situazioni varie e complesse, sicché il suo evolversi ha posto la classe dei giuristi di fronte all'alternativa di mancanza di competenza, o di un frettoloso adattamento di schemi ed istituti.

Da queste su indicate caratteristiche sono probabilmente da ravvisare le ragioni della scelta, da parte di molti studiosi, di occuparsi di singoli aspetti, senza affrontare il problema della tutela dell'ambiente in termini generali. Pertanto, la necessità di studiare il tema dell'ambiente in modo unitario emerge, innanzitutto, dai collegamenti che il problema della tutela dell'ambiente presenta con i diritti fondamentali della persona.

Infatti, le violazioni dell'ambiente determinano situazioni tali da impedire il pieno sviluppo della persona umana (art. 3 cost.).

Conviene, quindi, individuare la configurabilità unitaria del diritto dell'ambiente e solo dopo questa fase sarà opportuno prendere in esame l'eventuale responsabilità per il suo danneggiamento. In questo contesto, il giurista deve svolgere una funzione di estrema rilevanza: elaborare gli strumenti idonei a disciplinare le attività dannose per l'ambiente. In altri termini, si tratta di valorizzare le norme presenti nel sistema, adeguarle ed offrire una tutela preventiva, e di suggerire le necessarie modifiche legislative.

La legge 8 luglio 1986, n. 349 introduce nel nostro sistema il primo tentativo di unitaria disciplina di un settore, popo-

lato da varie ed elaborate figure in senso giuridico, quali enti, organi ed uffici, unificate dalla comune caratterizzazione in termini di ambiente. La dottrina prevalente è ormai favorevole ad una configurazione unitaria dell'ambiente, in particolare si ritiene che l'entificazione dell'ambiente, che diviene un soggetto di diritto titolare e destinatario del risarcimento del danno arrecatogli, ai sensi dell'art. 18 L. 349/86, consente di superare la dicotomia tra il pubblico ed il privato e di considerare la problematica dell'ambiente e della sua tutela come un fatto unitario, che prescinde dalla bipartizione in legittimazione della persona quale titolare di un diritto soggettivo o quale portatore di un interesse legittimo.

È necessario sottolineare che la citata legge ha per oggetto la disciplina dell'ambiente naturale, per cui l'area di incidenza del danno ambientale, di cui all'art. 18, è configurabile soltanto nei confronti dell'ambiente naturale.

È con la costituzione, comunque, che l'ambiente viene introdotto nell'ordinamento giuridico come questione generale.

A tal proposito è stata da tempo individuata la fondamentale importanza degli artt. 9 e 32 della costituzione.

Infatti, l'art. 9 costituisce una sicura base normativa per quelle violazioni dell'ambiente che si realizzano mediante attività modificatrici del preesistente assetto del territorio, mentre nella previsione dell'art. 32 possono ricondursi le violazioni dell'ambiente che determinano, altresì, un danno alla salute della persona.

Tuttavia, non solo a queste norme si può limitare il discorso sull'ambiente nella costituzione. Non va dimenticato l'art. 44, nel porre l'obiettivo di razionale sfruttamento del suolo, e l'art. 41 in modo da porre al primo posto l'esigenza di un assetto territoriale delle risorse naturali utilizzabili dall'uomo subordinato alla tutela ed allo sviluppo della personalità umana.

È, inoltre, inaccettabile una lettura isolata delle norme costituzionali senza collegarle all'esistenza di una gerarchia di valori all'interno della stessa costituzione, ove il posto più importante riguarda la tutela della personalità e della persona umana, con la preminenza delle situazioni di natura personale rispetto a quelle di carattere personale.

Se, dunque, l'ambiente attiene ai diritti della personalità, appare estremamente riduttivo considerare l'art. 18 quale unica disciplina della responsabilità per danno ambientale, ed alla quale deve affiancarsi la normativa di cui al codice civile ed alle leggi speciali in materia.

* Essa non tiene conto delle successive e recenti modifiche legislative in tema di responsabilità civile a seguito di incendio boschivo.

D'altro canto, l'individuazione del fondamento del diritto all'ambiente nella normativa costituzionale impone l'esame della questione relativa all'efficacia immediata nei rapporti privati delle norme costituzionali. Tale problema è stato anche avvertito dalla nostra dottrina richiamando la cd. *Drittwirkung* per giustificare la possibilità di far valere le norme costituzionali non soltanto nei confronti dello stato, ma anche nei confronti dei consociati.

La nostra dottrina, comunque, ha affrontato il problema con estrema cautela e l'efficacia delle norme costituzionali nei rapporti privati è stata ammessa con riferimento ai diritti della personalità, la cui realizzazione esige che non soltanto lo stato, ma anche i privati siano tenuti alla sfera tutelata.

In definitiva, si può affermare per quanto riguarda il diritto dell'ambiente, che la pretesa di protezione del singolo esiste nei confronti dello stato, ma gli strumenti di tutela sono parimenti esperibili nei confronti dei privati, tutte le volte che è posta in essere un'attività dannosa o si crea una situazione di pericolo per la salubrità dell'ambiente.

Il compito del civilista di fronte alla tematica dell'ambiente è quello di accertare quale funzione può svolgere il diritto privato per la tutela dell'ambiente.

Si è, infatti, dubitato che gli strumenti civilistici siano idonei ad offrire una protezione giuridica ad interessi che non sempre appaiono riferibili ad un determinato soggetto.

Tra i vari tentativi diretti all'utilizzazione degli schemi normativi esistenti al fine della tutela dell'ambiente, un rilievo particolare occupa il ricorso alle regole della responsabilità civile.

Un primo problema che si pone al riguardo è quello di verificare se l'art. 18 della L. 349/86, che introduce nell'ordinamento la nuova fattispecie di responsabilità per danno ambientale, appartenga veramente alla materia della responsabilità civile.

Occorre tener conto che la struttura e la sistematica dell'art. 18 è tipicamente privatistica, perché riferita allo schema dell'art. 2043 c.c. ed alle successive norme dettate in materia di responsabilità aquiliana.

Pertanto, sembra trattarsi di una fattispecie particolare di responsabilità, che, pur avendo quale soggetto l'ente dello stato, si avvale dei tipici strumenti privatistici.

Il comma 1 dell'art. 18 ricalca, anche nella terminologia letterale, lo schema dell'art. 2043 c.c., quando enuncia la clausola generale "qualunque fatto colposo e doloso in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che compromette l'ambiente..."

Dall'esame di tale norma si evince che non solo la responsabilità è stata limitata al criterio soggettivo di imputazione della colpa, ma è stato fatto ricorso anche al discusso principio dell'antigiuridicità, con la necessità di dimostrazione della violazione di norme e di provvedimenti relativi all'ambiente.

Questo stato di cose, invero, comporta un regresso rispetto ai

principi affermati dalla letteratura giuridica precedente, ove la tutela ambientale era fatta rientrare nell'ambito della responsabilità oggettiva, e precisamente nell'art. 2051 c.c. sui danni da cose in custodia, nel suo momento statico, o nell'art. 2050 c.c. sui danni da esercizio di attività pericolose, nel suo momento dinamico.

È, dunque, motivo di insoddisfazione la scelta chiaramente soggettivistica operata dal legislatore nell'art. 18 in esame, scelta ulteriormente rafforzata dal richiamo del principio dell'antigiuridicità.

Passando all'esame concreto del contenuto, di cui all'art. 18, vanno rilevate alcune caratteristiche. Innanzitutto assume rilevanza la riduzione in pristino dello stato dei luoghi e la liquidazione dei danni. Per quanto riguarda il ripristino dello stato dei luoghi, la formulazione della norma sembra ricalcare il principio generale del risarcimento in forma specifica stabilito dall'art. 2058, comma 1, "qualora sia in tutto o in parte possibile", inciso quest'ultimo che va riferito alla possibilità in senso obiettivo, vale a dire la circostanza oggettiva, che l'ambiente ammetta nella singola ipotesi la riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Mentre l'art. 2058 ammette nel comma 2 che il giudice possa disporre il risarcimento solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore, l'art. 18 nulla ha previsto al riguardo, per cui si deve concludere che la norma dell'art. 18 vede, quale limite del ripristino dei luoghi, la sola impossibilità oggettiva di tale rimedio specifico, e non anche l'impossibilità soggettiva, riferita alle condizioni economiche del responsabile.

Per quanto riguarda, poi, la legittimazione ad agire, è esclusa quella delle associazioni ambientaliste, in quanto non sono titolari di tale rapporto e neppure rappresentative di interessi di natura patrimoniale, e la legittimazione spetta esclusivamente al soggetto che subisce l'illecito che si traduce nella lesione patrimoniale di un diritto soggettivo.

Un discorso a parte merita, infine, l'affidamento alla giurisdizione ordinaria dell'azione di risarcimento del danno ambientale.

Il testo originario della legge n. 349/86 attribuiva la competenza alla Corte dei conti, mentre in sede di approvazione si è adottata un'oscura formulazione "La giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'art. 22 D.P.R. n. 3/57".

Sul reale significato di tale norma la dottrina ha elaborato varie tesi.

Secondo alcuni la Corte dei conti ha competenza soltanto per l'azione di rivalsa promossa dalla p.a. nei confronti del funzionario responsabile; altri autori ritengono, invece, che l'art. 18 mira a chiamare in campo soltanto il giudice ordinario per danno ambientale prodotto al privato, mentre restano alla giurisdizione della Corte dei conti le questioni attinenti la responsabilità contabile, avendo per presupposto un danno allo stato prodotto dal dipendente pubblico.

A questo punto è necessario verificare se la normativa esaminata precedentemente trova una valida applicazione anche nell'ipotesi di incendi boschivi che compromettano l'ambiente naturale.

Abbiamo visto che il legislatore nell'art. 18 della L. n. 349/86 usa il termine "risarcimento": ma bisogna vedere se la sanzione pecuniaria applicata a colui che compromette l'ambiente sia veramente, nella reale sostanza, un risarcimento.

In altri termini, ci si chiede se veramente ci troviamo all'interno dell'area della responsabilità civile.

Invero, l'art. 18 della L. n. 349/86 rappresenta un impiego deformante dell'impianto strutturale dell'art. 2043 c.c. per risolvere un problema di diritto pubblico.

Dall'analisi comparativa delle due normative emergono alcune fondamentali differenze.

Innanzitutto bisogna rilevare che uno dei principi fondamentali della responsabilità civile è quello della corrispondenza tra soggetto danneggiato e titolare della pretesa risarcitoria, nel senso che legittimato a chiedere la ripartizione è unicamente la persona concretamente pregiudicata dal fatto lesivo; mentre il titolare al risarcimento ambientale è sempre lo stato, che viene predeterminato dalla legge in ragione della sua natura di ente pubblico generale. Inoltre la tecnica preferenziale dell'art. 18 è costituita dal "ripristino dello stato dei luoghi", ossia dal risarcimento in forma specifica del danno sganciato da ogni valutazione circa i sacrifici economici cui si trova esposto concretamente l'autore del danno ambientale, mentre la regola del sistema civile viene identificata nel risarcimento per equivalente pecuniario, che è diretto a reintegrare il patrimonio del danneggiato di una somma di denaro corrispondente alla utilità economica dallo stesso perduta.

L'art. 18, poi, stabilisce che il giudice può determinare equitativamente il danno ambientale, tenendo conto della gravità della colpa e del profitto conseguito dall'autore, mentre nel sistema della responsabilità civile il *quantum* dell'obbligazione risarcitoria deve corrispondere all'entità del danno economico subito dalla vittima. Infine, il danno ambientale, in base all'art. 18, assume rilevanza in quanto costituisce conseguenza della trasgressione di disposizioni di legge, mentre il danno *ex art. 2043 c.c.* rileva, in quanto ingiusto, e non in quanto provocato, uno specifico comando. In definitiva, l'ottica della L. n. 349/86 sembra far capo all'antigiuridicità della condotta legislativa, più che all'ingiustizia del danno.

Tali differenze, se da un lato non danno la certezza che la responsabilità ambientale resti del tutto esterna alla categoria della responsabilità civile, dall'altro appaiono sufficienti a ingenerare il dubbio che il danno ambientale possa essere ricondotto al diritto pubblico.

Ponendosi, dunque, in un'ottica diametralmente opposta si potrebbe, invece, considerare che i caratteri di cui all'art. 18 rappresentano dei corpi estranei rispetto alle regole codicistiche

della responsabilità civile, tanto da essere coniugati a tecniche e forme di tutela tipiche del diritto pubblico.

Tale orientamento, invero, sembra giustificato anche dalla considerazione che il ripristino dello stato dei luoghi, impossibile al colpevole, è frequente nelle ipotesi di incendi boschivi.

In altri termini, tale sanzione può essere considerata un risarcimento soltanto nell'ipotesi che il ripristino dell'ambiente sia possibile e sia realizzato a cura e spese dello stato. Comunque, questa ultima ipotesi è soltanto marginale, in quanto non è ripristinabile il naturale ambiente compromesso, per cui sfugge a qualsiasi rimedio pecuniario di indole riparatoria.

Se, dunque, non può rimediarsi al danno riparatorio, come può parlarsi di risarcimento?

In realtà bisogna ritenere che l'espressione è impropriamente usata per designare, invece, una pubblica sanzione affittiva di indole penale, imposta per la giusta tutela alla salvaguardia dell'ambiente. Tale considerazione è confortata da due argomenti complementari: infatti, secondo l'art. 18, il giudice, nella determinazione quantitativa della somma pecuniaria imposta al soggetto che ha compromesso l'ambiente, deve tenere conto della gravità della colpa e del profitto conseguito da quel soggetto; elementi questi ultimi estranei al risarcimento del danno ed appropriati, invece, alla pena. Invero, nell'ambito della responsabilità civile derivante dal precetto del *neminem laedere* il *quantum* è commisurato unicamente all'entità obiettiva del danno arrecato, e non anche alla gravità della colpa.

È ben logico, invece, che per quanto riguarda la pena bisogna tener conto sia della gravità del comportamento del soggetto, quale componente etico-psicologica, sia dell'eventuale arricchimento dello stesso.

Al fondo di questo orientamento, dunque, c'è una grossa novità: vale a dire la constatazione dello squilibrio esistente tra capacità risarcitoria del singolo e gravità del danno prodotto.

Infatti, il concetto di risarcimento implica la possibilità di ristorare il danno, sicché se tale possibilità viene meno, è evidente che sarà possibile solo un parziale trasferimento del danno o, più giustamente, una distribuzione del carico del danno.

A tal proposito, la dottrina straniera ha elaborato forme di solidarietà o di socializzazione nella riparazione del danno. In definitiva, dunque, l'intera normativa di cui all'art. 18 della L. n. 349/86 potrebbe essere letta in questa chiave, vale a dire limitata al solo profilo sanzionatorio, ma l'espressa disciplina dello stesso articolo del profilo reintegratorio non consente di dar corso ad una simile ipotesi.

Esiste, quindi, una responsabilità civile in riferimento alle ipotesi di incendi boschivi?

Non è facile dare una risposta a questa domanda, soprattutto sulla considerazione che la responsabilità civile, nella nostra

cultura giuridica, assume atteggiamenti diversi che ne fanno una figura elastica e multiforme tale da farla apparire adattabile alle ipotesi più lontane e disparate, tanto da ingenerare incertezza circa la funzione che l'istituto è chiamato a svolgere.

Ipotesi de iure condendo?

Penso che si possano solo formulare delle ipotesi di lavoro quanto al metodo dell'indagine, nel senso che per lo studio del problema è necessario tener presente tre profili:

a) i presupposti richiesti dalla legge per l'applicazione del

rimedio;

b) il contenuto della tutela;

c) la sequenza procedimentale attraverso la quale si realizza la tutela.

L'esito, comunque, di tale analisi non è oggi diagnosticabile, per cui è prematuro impegnarsi in considerazioni conclusive, e bisogna attendere altri studi ed approfondimenti che sapranno dirci se la L. 349/86 sul danno ambientale abbia rappresentato un regresso o un progresso.

Francesco della Ventura