

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 2-3 - 2010

**DANNI AL LITORALE E CONSEGUENZE
RISARCITORIE: VALUTAZIONE E METODI DI
QUANTIFICAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE**

Maria Casoria

DANNI AL LITORALE E CONSEGUENZE RISARCITORIE: VALUTAZIONE E METODI DI QUANTIFICAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE

Maria Casoria

*Dottoranda di ricerca in Diritto dei mercati
dell'Università degli Studi di Siena*

Sommario

1. La dimensione privatistica del danno ambientale (ovvero i sentieri impervi nella tutela dell'ambiente)
2. La casistica in materia di pregiudizi al litorale: opere pubbliche e tentativi (maldestri) di difesa del mare
3. Le tecniche risarcitorie tra efficienza e satisfattività degli interessi in gioco

In tempi recenti il danno ambientale, considerato nella sua dimensione privatistica, è stato oggetto di un'ampia casistica relativa ai pregiudizi conseguenti all'erosione costiera e agli interventi di ripascimento del litorale, che ha fatto luce sulle principali problematiche connesse all'argomento. Infatti, la legislazione in materia non fornisce una guida certa, poichè si limita semplicemente a lambire i contorni del tema, lasciando per gran parte inesplorati alcuni dei punti chiave.

Il contributo, oltre a soffermarsi sui requisiti dell'illecito addebitato a chi progetta o compie opere o lavori che deturpano le coste, si occupa delle tecniche di quantificazione di tale tipologia di pregiudizio.

Posto che in quest'ambito appare praticamente impossibile ristabilire lo status quo ante e, quindi, ristorare integralmente i soggetti danneggiati e che sussiste un'incontestabile difficoltà pratica (dovuta alle caratteristiche ontologiche e alle modalità di verifica di tali danni) di approntare un metodo di valutazione equo ed onnicomprensivo, è comunque imprescindibile l'esigenza di valutare l'incidenza causale del comportamento tenuto dal responsabile al fine di predisporre idonei criteri di calcolo del risarcimento. Inoltre, è opportuno sperimentare una tecnica rimediale che condanni gli autori dell'illecito anche alla corresponsione periodica di somme volte ad effettuare interventi di recupero senza un orizzonte temporale predefinito, ma facendo cessare l'obbligo quando la situazione è divenuta nuovamente accettabile.

In the recent past environmental damage, in its private dimension, has been the subject of various decisions on harm resulting from the effects of coastal erosion and beach nourishment operations. These judgments have shed light on the problematic issues linked to the topic. Without a doubt, legislation in this field is incomplete and leaves largely unexplored many basic questions.

This essay, in addition to considering the requirements of the tort charged to those who project or carry out works which spoil the coastline, deals with the techniques for quantifying and monetizing this specific prejudice.

Given that it is practically impossible to reestablish the status quo, while there is an undeniable practical difficulty in creating a fair and comprehensive method of evaluation, it is imperative to assess the incidence of behavior of the tortfeasor, in order to set up suitable criteria for estimating the compensation. Furthermore, it seems appropriate to condemn defendants to pay for replacement costs at predictable intervals, without fixing a deadline for the obligation, so that it would come to an end only when the land adjacent to the sea will be reshaped.

1. La dimensione privatistica del danno ambientale (ovvero i sentieri impervi nella tutela dell'ambiente)

Il danno ambientale è sovente analizzato in un'ottica di stampo pubblicistico, finalizzata all'elaborazione di una nozione onnicomprensiva di ambiente, atta a fungere da substrato per tecniche centralizzate di tutela; ed infatti, la normativa nazionale si è da sempre ispirata, in questo settore, ai modelli di regolamentazione tipici del diritto pubblico, attraverso la previsione di limiti, obblighi e divieti e l'imposizione di sanzioni amministrative e penali a carico dei contravventori (1). Tuttavia, quella appena messa in luce è solo una delle possibili prospettive di indagine, alla quale si affianca il tentativo di rispolverare istituti classici del diritto privato al fine di tutelare, in via alternativa, i soggetti danneggiati dal verificarsi di un pregiudizio all'ambiente; questo perché il danno ambientale, per sua natura «pone problemi di carattere giuridico che attengono alla triplice dimensione individuale, collettiva e della collettività degli interessi da esso lesi e dei diritti a questi interessi sottesi» (2) e, pertanto, solo un'analisi a tutto tondo può consentire il raggiungimento di livelli efficienti di tutela (3).

(1) A tal proposito la dottrina, tra cui cfr., GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 1262, commentando il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 recante "norme in materia ambientale", ha osservato che «il vigente quadro normativo, nel rimodulare l'assetto di competenze, prevede una "statalizzazione" della tutela del danno ambientale che non solo "svilisce il ruolo delle regioni, degli enti locali e delle associazioni di protezione ambientale", ma che mal si concilia con la riforma della Parte II, Titolo V, della Costituzione e con gli insiti principi della sussidiarietà».

(2) Più in dettaglio, cfr., TAMASSIA, *Le dimensioni del danno ambientale individuale, collettivo e della collettività*, in GRAZIANI (a cura di), *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista. Atti del V° incontro del club dei giuristi dell'ambiente*, Milano, 2005, 131 ss.

(3) Il tema dell'utilizzo di strumenti privatistici accanto alle forme classiche di tutela del danno ambientale è stato affrontato da SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 472, il quale ha sottolineato che nell'alveo della regolamentazione accentrata privilegiata dal legislatore «il ricorso alle tecniche di diritto privato ha assunto storicamente due diversi compiti: in primo luogo, quello di fornire alla pubblica amministrazione ulteriori strumenti per il perseguimento delle proprie funzioni; in secondo luogo, quello di coinvolgere altri soggetti (enti esponenziali, soggetti direttamente interessati, etc.) nell'*enforcement* delle discipline di tutela degli interessi ambientali».

Partendo dalla comprensione della linea di confine esistente tra il “danno ambientale pubblico” e quello che è stato efficacemente definito “danno ambientale privato” (4), intendiamo lasciare sullo sfondo la sfera pubblicistica e privilegiare la dimensione individuale dei pregiudizi all’ambiente; a tal uopo, utilizzeremo l’istituto della responsabilità civile ed, in particolare, la clausola generale di cui all’art. 2043 c.c., per delineare i contorni di un sistema capace di accordare protezione al singolo o all’ente rappresentativo di un gruppo insediato in un’area geografica circoscritta che viene leso nel suo diritto di proprietà o in altri suoi diritti patrimoniali dalla costruzione di opere che, astrattamente, potrebbero apportare benefici alla collettività ma che, potenzialmente, possono diventare lesive per gli interessi differenziati e particolari di determinati soggetti (5).

Dal punto di vista strettamente definitorio, quando si parla di danno ambientale individuale o soggettivo, si fa riferimento al nocumento derivante in modo diretto ed immediato dalla condotta illecita rivolta contro il bene ambiente, la quale ha pregiudicato o potrebbe pregiudicare un diritto individuale o comunque un interesse del singolo meritevole di tutela.

L’esistenza di tale tipologia di danno è stata esplicitamente riconosciuta dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “norme in materia ambientale”, il quale, facendo venir meno tutti i dubbi precedentemente espressi in dottrina e giurisprudenza, ha statuito all’art. 313, comma 7, che «*resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi*». Da ciò è dato desumere che qualora il pregiudizio ambientale incida su posizioni soggettive individuali e differenziate, sia in via esclusiva sia sovrapponendosi a quelle

(4) Cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, Padova, 2008, 168.

(5) Della necessità di tutelare la proprietà privata a fronte del danno ambientale si è occupato, tra gli altri, TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Gazzetta ambiente*, 2008, 87, il quale, nell’analizzare il tema della responsabilità per danno ambientale a cavallo tra normativa interna e normativa comunitaria, evidenzia come la dir. 35/2004/CE, che si occupa della materia in questione, non conferisca ai privati il diritto ad essere indennizzati in seguito ad un danno ambientale o ad una minaccia imminente di tale danno escludendo, in tal modo, dalla propria sfera di protezione sia il danno alla persona, sia quello alla proprietà privata.

collettive, il singolo potrà ottenere ristoro ricorrendo all'istituto classico dell'illecito aquiliano (6).

Alcuni anni orsono la giurisprudenza di legittimità, in assenza di qualsiasi appiglio normativo, aveva già intuito che il danno ambientale non si risolve, esclusivamente, nel danno pubblico risarcito a favore dello Stato ma che, in presenza di un collegamento forte tra il privato e il bene ambientale danneggiato, è doveroso riconoscere il diritto al risarcimento anche in capo a costui (7). In particolare, con sentenza resa a Sezioni Unite il 25 gennaio 1989, n. 440, la Cassazione coglieva la complessità dei rapporti intercorrenti tra l'individuo e la dimensione che lo circonda, riconoscendo in capo a quest'ultimo la legittimazione diretta a rivolgersi al giudice, al fine di vedere ristorati quei diritti, patrimoniali o personali, irrimediabilmente compromessi dal degrado dell'ambiente (8).

Il danno ambientale soggettivo nel corso del tempo è stato al centro di numerose *querelles* dottrinali e giurisprudenziali che, focalizzando l'attenzione sulla genesi e sull'esistenza stessa di questo tipo di pregiudizio, da argomento di nicchia lo hanno trasformato in un vero e proprio *topos* nell'ambito delle strategie predisposte a tutela dell'ambiente. Parte della dottrina, dibattendo sulle caratteristiche di tale pregiudizio individuale nelle sue varie estrinsecazioni, ha ad esempio rinvenuto un elemento di discriminazione, ai fini della risarcibilità, nel fatto che il danno investa direttamente il bene del danneggiato, ovvero lo

(6) In argomento cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 282 ss.

(7) Sui rapporti esistenti tra la dimensione pubblicistica e quella privatistica del danno ambientale, in termini di residualità o meno, nonché sul depotenziamento degli strumenti di diritto privato nell'attuale disciplina ambientale, cfr., Id, *I nuovi danni*, cit., 174 ss. L'Autore, in particolare, facendo propria una teoria già espressa da SALVI, afferma che: «il danno ambientale può essere affrontato mediante due strade parallele e non interferenti, e che anzi possono anche assommarsi, dal momento che i rimedi privatistici e quello pubblico, muovendo da una discrasia di impostazione concettuale, vengono ad incidere su ambiti applicativi diversi e concorrenti, cosicché la regola pubblicistica non ha la capacità di assorbire qualsiasi danno ambientale, lasciando all'art.2043 c.c. – e alle norme connesse – la funzione inerente il risarcimento dei danni individuali derivanti dalla lesione di interessi dei singoli relativi all'ambiente».

(8) La sentenza può leggersi in *Giust. civ.*, 1989, 560, con nota di POSTIGLIONE.

lambisca solo di rimbalzo (9), escludendo, nella seconda ipotesi, il ristoro di quanto patito. Tuttavia, tale tesi è stata osteggiata da coloro che ritengono che «il diritto soggettivo all'ambiente possa essere pregiudicato anche nel caso in cui l'evento colpisca un bene non di diretto godimento del soggetto ma col quale il soggetto abbia comunque uno stabile, duraturo e stretto collegamento» (10), imponendosi in questa eventualità un attento bilanciamento degli interessi che entrano in collisione tra di loro.

Altri, nel tentativo di tenere separati il bene ambiente dal bene salute (11), hanno riconosciuto l'esistenza della lesione del diritto individuale allo sviluppo della personalità in relazione a determinate condizioni di qualità della vita; tale *ius* va ad aggiungersi, come evento ulteriore, alla dimensione collettiva del danno ambientale (12). Per quanto concerne il versante giurisprudenziale, un importante riconoscimento della dimensione privatistica dei pregiudizi all'ambiente si è avuto in ambito penalistico, attraverso l'istituto della costituzione di parte civile nei procedimenti penali concernenti il danno ambientale pubblico. Infatti, proprio in questo settore, la giurisprudenza di legittimità ha enucleato una serie di principi tesi a riconoscere specifica tutela agli individui danneggiati a seguito di illeciti ambientali (13). A tal proposito, appare centrale la c.d. sentenza

(9) Un'altra formulazione di tale teoria, per la quale cfr. GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 125, riconduce la tematica alla distinzione «tra la lesione in sé del bene ambientale considerato in senso unitario (riconducibile alla categoria del c.d. danno evento) e (l'eventuale) danno ai singoli beni (di proprietà pubblica o privata) che ne fanno parte (c.d. danno conseguenza), di natura più propriamente patrimoniale».

(10) Cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 286.

(11) La distinzione tra il danno individuale e il danno alla salubrità ambientale costituisce una *vexata quaestio* dell'argomento oggetto di analisi, per la quale cfr. ID., *I nuovi danni*, cit., 203 ss.

(12) Per una panoramica generale sull'argomento, più in dettaglio cfr. GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S. C. sul nuovo regime del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2008, 410.

(13) La prima affermazione di tale principio, a quanto consta, risale alla sentenza pronunciata da Cass., sez. III, 19 gennaio 1994 n. 439, citata da MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 290, nella quale la Corte ha affermato che: «il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la perso-

“Fiale”, con la quale nell’ambito di un giudizio penale è stata definitivamente consacrata l’esistenza del danno ambientale soggettivo attraverso il riconoscimento, in capo al privato, del diritto al risarcimento del danno qualora costui lamenti la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale; si noti che, secondo la Cassazione, la lesione del bene ambiente non deve essersi necessariamente verificata essendo sufficiente, ai fini della risarcibilità, la mera sussistenza di una condotta specificatamente idonea a procurare un pregiudizio giuridicamente rilevante (14).

In realtà anche le Sezioni Unite civili, con una pronuncia risalente a circa trent’anni fa, interrogandosi sui rapporti tra il singolo individuo e l’ambiente che lo circonda, si mostravano favorevoli alla configurazione di un diritto soggettivo in capo al singolo in presenza di un legame inscindibile tra il bene immobile oggetto di proprietà (o di altro diritto reale) e le condizioni ambientali circostanti (15).

Nel tentativo di delineare, più nel dettaglio, le caratteristiche del danno ambientale di matrice privatistica, riteniamo preferibile, in assenza di una solida base normativa, adottare un approccio di *case law* e occuparci di un aspetto peculiare della più generale tematica fin qui delineata, vale a dire i pregiudizi conseguenti all’erosione del litorale. Pertanto, analizzeremo la casistica in

nalità umana – art. 2 cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali)».

(14) Il riferimento è a Cass., sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, il cui testo può leggersi in *Danno e resp.*, 2008, 406 con nota di GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S. C. sul nuovo regime del danno ambientale*, cit., e di SALANITRO, *Danni temporanei all’ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*; *Riv. giur. ambiente*, 2007, 807, con nota di POZZO, *La responsabilità civile per danni all’ambiente tra vecchia e nuova disciplina*; *Resp. civ. e prev.*, 2007, 2074, con nota di GRECO, *Vademecum dell’illecito ambientale: la sentenza Fiale*. In tale pronuncia la Corte ha riconosciuto la sussistenza del danno ambientale in un caso di non corretto ripascimento (consistito nello sversamento sulla spiaggia di materiale ferroso e sabbie ferriere trasportate da terra e nel successivo sversamento su tale materiale di limo ferriero dragato dal fondale del porto), il quale ha comportato un serio e concreto pregiudizio alla qualità di vita della comunità locale nonché un danno irreparabile alla flora e alla fauna marina a causa della carenza di ossigenazione generata dalle polveri staccatesi progressivamente dalla spiaggia.

(15) Per maggiori dettagli si rinvia a Cass., Sez. Un., sentenza 9 marzo 1979 n. 1463, in *Foro it.*, 939.

materia di erosione costiera e di interventi di ripascimento litoraneo, settore più volte vagliato dalle corti di merito e di legittimità; in questo modo, cercheremo di individuare i requisiti dell'illecito addebitato a chi progetta o compie opere o lavori che deturpano le coste e così facendo arreca danno al singolo individuo, le tecniche di risarcimento più efficienti per ristorare i soggetti danneggiati nonché gli elementi chiave della legittimazione ad agire in giudizio e del giudice competente a decidere su controversie di tal fatta.

2. La casistica in materia di pregiudizi al litorale: opere pubbliche e tentativi (maldestri) di difesa del mare

Nell'ultimo decennio il panorama giurisprudenziale in materia di danno ambientale individuale si è arricchito di alcune pronunce che, occupandosi delle conseguenze pregiudizievoli dei fenomeni di erosione del litorale, a causa della realizzazione di opere in prossimità delle coste, hanno contribuito alla ricomposizione dei tasselli fondamentali di questa materia (16). Solo ripercorrendo il cammino tracciato dai giudici e seguendone le orme è possibile trovare le risposte ai principali interrogativi sorti nella prassi ed ipotizzare soluzioni di ampio respiro, dal momento che neanche gli interventi legislativi più recenti sono stati in grado di srotolare tale intricata matassa.

Nel contesto preso in esame il protagonista indiscusso è il Tribunale di Paola che, con sentenza del 30 luglio 2007, è intervenuto a far luce su alcuni elementi cardine ai fini della risarcibilità dei pregiudizi subiti dai singoli in seguito al degrado costiero. Infatti il giudice calabrese, nel risolvere il caso sottopostogli, offre risposte convincenti in materia di giurisdizione, tipologia di danni meritevoli di ristoro, legittimazione ad agire in giudizio e tecniche rimediali maggiormente efficienti anche in relazione all'incidenza causale del comportamento tenuto dal danneggiante

(16) Per una panoramica generale sulla normativa vigente ed in preparazione a livello internazionale, comunitario, statale e regionale in materia di erosione costiera e di ripascimento del litorale, cfr. GARZIA, *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 243; sulla salvaguardia del litorale cfr. anche IMPARATO, *La tutela della costa – Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, Napoli, 2006.

(17). La controversia trae origine dalla richiesta di risarcimento danni avanzata dal comune costiero di San Lucido, la cui spiaggia aveva subito una notevole riduzione a causa dell'errata realizzazione e successiva erronea manutenzione, da parte del gestore della rete e delle infrastrutture ferroviarie, delle opere a difesa del mare poste in corrispondenza di un tratto di linea che correva lungo la costa; nel caso di specie, il giudicante ha ritenuto l'ente responsabile per i danni patiti dall'attore a causa della omessa manutenzione che aveva impedito il naturale ripascimento del litorale.

Il Tribunale, prima di addentrarsi nei meandri della questione di merito, viene chiamato ad esprimersi sull'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi sulla fattispecie in questione. Ed è proprio in relazione a tale censura che il giudicante sancisce un principio rilevante ai fini dell'individuazione del giudice competente, rinvenendo il discrimine per un corretto riparto di giurisdizione nella distinzione tra i pregiudizi ascrivibili all'errata esecuzione di opere realizzate in base ad un progetto specificatamente approvato, nel qual caso bisognerà rivolgersi al giudice amministrativo, ed i danni riconducibili ad omessi interventi manutentivi che rientrano, invece, nella sfera di conoscibilità del giudice ordinario (dal momento che in questa eventualità vengono fatte valere situazioni di diritto soggettivo lese da attività strettamente comportamentali) (18).

Sul problema della giurisdizione, in un caso parzialmente affine, si era già pronunciata una decina di anni orsono la Corte di Cassazione giungendo alle stesse conclusioni, seppur con l'ausilio di ricostruzioni giuridiche differenti (19). Qui la controversia nasceva dalla richiesta di risarcimento dei danni conseguenti all'erosione dell'arenile determinata da una violenta mareggiata,

(17) Il testo della sentenza può leggersi in *Foro it.*, 2008, 282, con nota di richiami di PALMERI e in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 189, con nota di PRATI, *Il danno alla comunità locale e le criticità di una normativa imperfetta*.

(18) A sostegno della correttezza di questa ricostruzione il Tribunale richiama in motivazione due ordinanze della Corte di Cassazione che si sono occupate del problema del riparto di giurisdizione, alle quali entrambe le parti avevano fatto riferimento nel predisporre le proprie difese, vale a dire Cass., Sez. Un., 18 ottobre 2005, n. 20123, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 153, e 27 luglio 2005, n. 15660 il cui testo può leggersi in *Foro it.*, 2006, 1127, con nota di CARLESÌ).

(19) Cfr. Cass., Sez. Un., 2 dicembre 1998, n. 12201, in *Foro it.*, Rep. 2000, voce *Giurisdizione civile*, n. 135.

verificatasi dopo che il Comune di Roma aveva sospeso i lavori di manutenzione dell'antistante scogliera di protezione, intrapresi a seguito dell'istanza presentata dall'attrice, titolare di una concessione demaniale marittima in Ostia Lido. In questo caso gli Ermellini, richiamando una serie di precedenti, riconoscevano la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, dal momento che l'interessata aveva formulato una domanda risarcitoria e, pertanto, voleva far valere in giudizio una pretesa qualificabile come diritto soggettivo, categoria che rientra, in linea di principio, nella sfera di competenza di tale giudice.

Ritornando al Tribunale di Paola, si può notare come esso, con riferimento al merito della controversia, operi una prima scrematura in relazione alle voci di danno meritevoli di ristoro, escludendo la risarcibilità di tutta una serie di pregiudizi lamentati dalla parte istante, vale a dire il danno subito per la distruzione del lungomare a seguito di una mareggiata, quello paesaggistico e all'immagine nonché il mancato guadagno per il declino dell'afflusso turistico.

A tale profilo si riconnette il problema della legittimazione ad agire in giudizio del comune danneggiato, aspetto che costituisce un punto nodale della decisione. Ed è questa la portata innovativa della sentenza del giudice calabrese. In particolare quest'ultimo, affermando che l'amministrazione comunale può ricorrere all'autorità giudiziaria non solo per far valere gli interessi della comunità insediata sul suo territorio ma anche per tutelare il proprio patrimonio, intaccato dai costi necessari per il ripristino dell'arenile e per le opere annuali di manutenzione, trasforma il comune da mero rappresentante della popolazione locale in un vero e proprio ente a tutela del mare, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di effettività di tutela in presenza di danni al litorale e conseguente depauperamento delle coste. In tal modo, infatti si istituzionalizza il principio per cui ad un soggetto, che pure non è proprietario di un bene (essendo la spiaggia e il lido del mare beni demaniali) e che quindi, formalmente, non avrebbe un interesse proprio da far valere in giudizio, deve essere riconosciuto il diritto di salvaguardare una risorsa, la cui integrità ha riflessi sul suo patrimonio. In sostanza, il Tribunale di Paola, ponendosi in contrasto con l'attuale tendenza normativa fortemente accentratrice, valorizza con la pronuncia in esame il principio della *vicinitas* e trasforma l'ente locale nel con-

trollore sovrano del mare e delle coste e, finalisticamente, del patrimonio pubblico.

La portata rivoluzionaria di tale statuizione emerge ancora di più se confrontata con la disciplina contenuta nel Decreto legislativo n. 152 del 2006 che ha completamente modificato la regolamentazione della legittimazione attiva in presenza di danni ambientali, inibendo agli enti locali la proposizione di qualsiasi azione risarcitoria. L'art. 309, che si occupa dell'istituto, riconosce ad essi solo la facoltà di richiedere l'intervento dello Stato ma è comunque il Ministro dell'ambiente a valutare le richieste di intervento e ad informare senza dilazione i soggetti titolari di tale potere (20). Pertanto, è facile intuire come nel disegno del legislatore regioni, province e comuni siano relegati in secondo piano e siano destinati a cedere il passo in favore dei ben più importanti interessi statali.

Con riferimento all'*an debeat*, un elemento cardine è costituito dalla valutazione dell'incidenza causale della condotta tenuta dal convenuto; a tal proposito, la corte di merito ritiene che occorra prendere in considerazione, a fini risarcitori, il comportamento del danneggiante solo nell'eventualità in cui costui abbia contribuito in modo determinante ad aggravare la situazione di degrado già precedentemente esistente.

Il culmine della decisione calabrese, ciò che ne fa un vero modello da seguire per l'adozione di metodi risarcitori efficienti, è la tecnica rimediale predisposta a favore dell'attore. Infatti, partendo dall'assunto che i fenomeni di erosione delle coste sono inevitabilmente destinati a protrarsi nel tempo, viene imposto al convenuto l'obbligo di risarcire tutti i danni che dovessero verificarsi in futuro; a ciò, fa da *pendant* la previsione di un risarcimento scaglionato, attraverso la corresponsione annuale di somme per effettuare interventi di recupero senza, tuttavia, stabilire un limite temporale predefinito ma fino a quando non sarà totalmente completato il ripascimento del litorale.

Nella pronuncia appena analizzata, il fattore determinante ai fini della responsabilità è stato individuato dalla corte nella mancata manutenzione delle opere realizzate in prossimità della costa; pertanto, l'ente gestore delle ferrovie viene condannato per

(20) Per un'analisi più approfondita dei risvolti di tale normativa, in termini di incertezza del diritto, cfr. PRATI, *Il danno alla comunità locale e le criticità di una normativa imperfetta*, cit.

aver omesso il compimento di alcune attività che pure si rendevano necessarie al fine di evitare il verificarsi di trasformazioni ambientali deleterie. In tale contesto vengono in gioco le alterne vicende di un'altra amministrazione costiera: questa volta siamo in Campania e l'incriminato è il comune di Casalvelino. Infatti, una recente pronuncia del Tribunale di Salerno, facendo riferimento alla omissione come elemento determinante per risolvere controversie relative al degrado costiero, ha riconosciuto la risarcibilità dei danni scaturiti dalla costruzione di una struttura portuale in assenza di apposite indagini sulle correnti marine (21). Nel caso in esame l'azione era stata promossa da un privato che agiva in proprio e quale presidente della società danneggiata dalla realizzazione del porto e delle annesse scogliere di protezione commissionata dal comune di Casalvelino, opere che avevano originato una grave erosione costiera e procurato danni alla struttura turistico alberghiera di proprietà degli attori. Ciò che è stato determinante, nella fattispecie, è il *non facere* posto in essere dal comune; ed è questo il motivo per cui il giudice campano ha ritenuto il convenuto responsabile per i pregiudizi patiti dagli attori, dal momento che, se fossero state effettuate le indagini necessarie, non si sarebbe verificata quell'alterazione del flusso naturale del dinamismo marino che era all'origine degli ingenti danni lamentati in giudizio. Si noti che già precedentemente la Corte di Cassazione, in un caso affine, aveva ritenuto che costituissero fonte di responsabilità il fatto di aver cagionato l'erosione di un tratto di costa per effetto dell'apposizione di scogliere e della costruzione di un porto a causa di negligenza o imperizia nello studio delle correnti marine, del moto ondoso e del flusso dei detriti, dal momento che la pubblica amministrazione, nel realizzare un'opera e nel custodirla dopo averla costruita, ha l'obbligo di evitare (anche tramite una adeguata valutazione dei progetti prima della costruzione) che questa provochi danni alle proprietà limitrofe (22).

Venendo più da vicino al vaglio della giurisprudenza della Suprema Corte in materia di danni al litorale, si nota come anche il giudice di ultima istanza canalizzi la propria attenzione sulla

(21) Il riferimento è alla sentenza del Tribunale di Salerno del 3 febbraio 2009, il cui testo è pubblicato in *Foro it.*, 1230.

(22) Così Cass., sez. III, 20 marzo 1998, n. 2980, la cui massima può leggersi in *Foro it.*, Rep. 1998, voce *Responsabilità civile*, n. 231.

rilevanza o meno della condotta tenuta dall'ente pubblico, che viene considerato responsabile nelle ipotesi in cui la sua azione o omissione costituisca il fattore determinante per il verificarsi del processo di erosione e dei danni ad esso conseguenti. Il riferimento è ad una sentenza del maggio 2007 che ha riconosciuto la responsabilità dell'Agensud (ente pubblico succeduto all'estinta Cassa del Mezzogiorno, protagonista delle vicende originarie) per aver deliberato e finanziato la realizzazione di un porto in una zona limitrofa alla costa, da cui erano derivati l'erosione dei terreni litoranei e il ravvicinamento del mare alla villa di proprietà dei soggetti danneggiati, la quale era stata originariamente edificata ad una distanza significativa dalla costa (23). Anche in questo caso, come nelle pronunce di merito precedentemente analizzate, l'elemento chiave ai fini della decisione è costituito dalla valutazione del contributo causale del comportamento tenuto dal danneggiante. In particolare, l'amministrazione locale veniva condannata a risarcire i danni provocati dalla mareggiata ai proprietari della villa, proprio per non aver adeguatamente valutato i rischi connessi alla realizzazione della struttura portuale in un tratto di costa già particolarmente degradato ed instabile e per non essere intervenuta, dopo aver finanziato l'opera in questione, per controllare il corretto svolgimento dei lavori che erano stati demandati ad altri.

3. Le tecniche risarcitorie tra efficienza e satisfattività degli interessi in gioco

Il *leit motiv* dell'analisi teorica e giurisprudenziale fin qui condotta, il filo rosso che percorre tutta la trattazione, è costituito dal tentativo di individuare la tecnica risarcitoria maggiormente idonea a ristorare i pregiudizi subiti dal singolo a causa dell'erosione del litorale, utilizzando, a tal uopo, gli strumenti propri della responsabilità da fatto illecito (24). Infatti, è inne-

(23) Si veda Cass., sez. III, 7 maggio 2007, n. 10300, in *Foro it.*, 1685 con nota di PALMIERI, ove si rinvengono ampi riferimenti giurisprudenziali in materia di risarcimento dei danni derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche e di responsabilità della pubblica amministrazione nell'ipotesi di realizzazione di opere frangiflutti.

(24) Tale ricostruzione teorica non è per niente pacifica in dottrina e sono molti gli studiosi che escludono l'utilizzabilità degli strumenti ermeneutici offer-

gabile il rapporto di concorrenza esistente tra la disciplina della legge speciale e quella codicistica *ex art. 2043 c.c.* (25) e quindi, solo guardando ai punti di contatto tra questi due emisferi normativi, si potrà rinvenire la soluzione maggiormente adatta allo scopo.

Per interrogarsi criticamente sulla tematica occorre partire dall'assunto di fondo per cui, in quest'ambito, è praticamente impossibile ristabilire lo *status quo ante* e, di conseguenza, risarcire integralmente i soggetti lesi, sussistendo l'incontestabile difficoltà pratica (dovuta alle caratteristiche ontologiche e alle modalità di verifica dei danni al litorale costiero), di approntare un metodo di valutazione equo ed onnicomprensivo.

Ciò premesso, occorre in primo luogo chiedersi quali sono i tipi di pregiudizio meritevoli di tutela, dal momento che se è vero che il singolo, per far valere in giudizio una qualsiasi pretesa, deve essere portatore di un interesse personale, attuale e differenziato, ovvero deve essere stato colpito dal fatto produttivo del danno ambientale sotto un profilo peculiare che lo contraddistingue rispetto agli altri danneggiati, guardando alla normativa speciale contenuta nell'art. 313, comma 7, del Codice dell'ambiente si rinviene subito una limitazione del campo di azionabilità: infatti, il privato potrà agire nei confronti del responsabile per vedere tutelati i propri diritti ed interessi solo qualora sia stato leso nella salute o nella proprietà (26). Il riferimento legislativo a questi

ti dalla responsabilità civile nel campo del danno ambientale, mettendo in luce l'inadeguatezza e le problematiche di tale approccio. Sul punto, tra gli altri, cfr. GANDOLFI, *La responsabilità civile per danno all'ambiente tra l'art. 2043 e l'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349*, in *Corriere merito*, 2009, 143; D'AURIA, *Danno ambientale e conseguenze risarcitorie*, in *Corr. merito*, 2008, 911.

(25) Cfr., GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1275; altri, tra cui TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 96, riferendosi al sistema di tutela del danno ambientale, hanno parlato di «regime misto derivante dalla compresenza nell'ordinamento delle norme generali sulla responsabilità civile e delle disposizioni specifiche in tema di danno ambientale».

(26) Questa norma, a causa della sua portata alquanto criptica, è stata al centro di numerose disquisizioni; tra le varie opinioni espresse in proposito, si segnala quella di SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, cit., 418, secondo cui: «si tratta di una disposizione ambigua, la quale per un verso sembra riconoscere l'ampliamento della tutela dei privati non solo ai diritti ma anche agli interessi, e che per altro verso sembra accogliere tuttavia un principio di segno opposto,

due beni sembrerebbe aprire la strada al risarcimento sia del danno patrimoniale sia di quello non patrimoniale in tutte le ipotesi in cui l'evento lesivo si ponga all'origine del degrado ambientale (27). Tuttavia, abbiamo visto che la giurisprudenza, nel decidere sulle fattispecie di danni cagionati dall'erosione del litorale a causa della costruzione di opere in prossimità delle coste, si è mostrata favorevole al risarcimento dei soli pregiudizi di natura economica, rinvenendo addirittura nella diminuzione del patrimonio l'ancora a cui aggrapparsi al fine di giustificare la legittimazione in giudizio dei comuni costieri come enti a tutela del mare. Tale dato non è privo di rilievo pratico, così come porsi il problema delle tipologie di nocuenti meritevoli di risarcimento non costituisce un mero esercizio esegetico; infatti, chiedersi a quale dimensione del torto sia necessario offrire ristoro costituisce il *prius* logico per compiere l'ulteriore passo verso la scelta della tecnica rimediale maggiormente soddisfattiva per gli interessi coinvolti.

A questo punto, lasciando sullo sfondo le teorizzazioni di carattere generale e recuperando i principi estrapolati dalla casistica sul danno al litorale precedentemente analizzata, che si appunta sulla natura economica del pregiudizio subito, dobbiamo interrogarci su quale sia lo strumento risarcitorio preferibile nelle ipotesi in cui venga in gioco un degrado costiero che leda degli interessi particolari. In sostanza, bisogna chiedersi se sia preferibile, e tecnicamente possibile, optare per il risarcimento in forma specifica a discapito di quello per equivalente.

Le sentenze del giudice calabrese e di quello campano sembrano fornire un appiglio per prediligere, o per lo meno tentare di realizzare, la riduzione in pristino dello stato dei luoghi, senza tuttavia dimenticare che risulterà in ogni caso impossibile riportare totalmente l'arenile nelle condizioni in cui si trovava prima del depauperamento. In particolare, mentre il Tribunale di Salerno si colloca a metà del guado, condannando il comune di Casalvelino alla sola corresponsione in favore dei danneggiati di un

in quanto il danno ingiusto viene circoscritto, e quasi tipizzato, a posizioni garantite dall'ordinamento quali la proprietà e la salute».

(27) Una disamina delle variegate posizioni dottrinali sul tema della risarcibilità del danno non patrimoniale in presenza di degrado ambientale, è contenuta in MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 285 ss.; in argomento, cfr. anche BARBIERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 1412.

somma di denaro atta a ristorare i nocuenti patiti (ritenendo che non potesse trovare accoglimento la domanda di reintegrazione in forma specifica avanzata dagli attori), a Paola si è fatto un passo ulteriore. Il giudice, considerando di fondamentale importanza il ripascimento del litorale, ha costretto il gestore della rete ferroviaria al pagamento rateale in favore dell'amministrazione locale di San Lucido della somma necessaria ad eliminare gli effetti negativi del mancato apporto di materiale sabbioso, causato dalla condotta omissiva del danneggiante, e fino al completo risanamento della zona costiera interessata; in sostanza, ha condannato il danneggiante anche al ristoro dei danni futuri (28).

Se questo è l'attuale stato dell'arte, ponendo mente al dettato codicistico sul risarcimento in forma specifica emerge subito che, se si optasse per la soluzione adottata dal Tribunale calabrese, che sembra privilegiare il ripristino dello stato dei luoghi, si verificherebbe una sostanziale inversione nella scelta classica dei rimedi risarcitori (29). Infatti, l'art. 2058 c.c. consente al danneggiato di chiedere la reintegrazione in forma specifica qualora ciò sia possibile ma conferisce al giudice il potere di optare per il risarcimento per equivalente nei casi in cui la reintegrazione risulti

(28) La tecnica risarcitoria predisposta dal giudice calabrese, nella parte in cui prevede che il risarcimento debba tener conto dei pregiudizi che si verificheranno anche dopo il deposito della pronuncia, non sembra destinata a rimanere un caso isolato. Infatti, il Tribunale di Milano, con sentenza resa il 31 marzo 2008, pubblicata in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 178, con nota di GIADROSSI, *I criteri di calcolo del Tribunale di Milano nella quantificazione del danno ambientale*, in un caso di danno ambientale derivante dall'inquinamento di terreni e di acque sotterranee, ha statuito che una delle voci del danno patrimoniale provocato fosse rappresentata dai costi futuri per effettuare il trattamento necessario sino all'intervenuta eliminazione della sorgente di contaminazione.

(29) Si noti che, secondo parte della dottrina, la scelta di anteporre l'azione risarcitoria in forma specifica a quella per equivalente in presenza di un danno ambientale, non contrasterebbe con i principi in materia di illecito aquiliano. Sotto questo profilo, cfr. SALVI, voce *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 1084, secondo cui «il rapporto tra le due modalità risarcitorie (per equivalente ed in forma specifica) va risolto nel senso che il risarcimento per equivalente è idoneo a compensare il danno inteso come differenza (negativa) tra il patrimonio del danneggiato prima e dopo l'illecito, mentre il risarcimento in forma specifica è idoneo ad elidere il danno inteso in senso materiale, quale alterazione del bene fisico. Con la conseguenza che tra i due rimedi non potrebbe essere ravvisato alcun rapporto di gerarchia, ciascuno essendo necessario a riparare il medesimo danno, sia pure per vie differenti».

eccessivamente onerosa per il debitore (30). Partendo dal presupposto oggettivo che le opere di ricostituzione del litorale sono tecnicamente complesse e particolarmente onerose in termini economici, appare chiaro che il giudicante, in base alla lettera della norma, non potrebbe mai condannare il responsabile al compimento di azioni volte al ripascimento, essendo ciò particolarmente gravoso per il suo patrimonio. Tuttavia riteniamo che, in situazioni come quelle vagliate dalle corti di merito testé citate, debba essere considerato prioritario assicurare l'integrità della risorsa ambientale e le utilità che ne conseguono e che, pertanto, sia preferibile derogare ai meccanismi della disciplina sull'illecito aquiliano, secondo cui il risarcimento per equivalente costituisce la regola e quello in forma specifica l'eccezione, in nome del benessere della collettività e a discapito degli interessi puramente economici di alcuni degli individui coinvolti. E' altresì normale che non tutto ciò che sarebbe ottimale in teoria sia poi effettivamente concretizzabile nella prassi: pertanto, toccherà ancora una volta alla giurisprudenza, attraverso una valutazione caso per caso della complessità dei danni cagionati, valutare quali siano le strade concretamente percorribili al fine di ristorare i diritti e gli interessi lesi (31).

Nel compiere il proprio lavoro ermeneutico il giudice non potrà non tener conto dell'incidenza, in termini causali, del comportamento tenuto dal responsabile e ciò sia ai fini dell'*an debeatur* sia per quanto concerne la somma da corrispondere a titolo risarcitorio. In particolare, occorrerà indagare le modalità con cui il danneggiante è intervenuto nel processo di verifica-

(30) L'inversione rispetto alle regole codicistiche sull'illecito aquiliano era stata già rilevata da quella dottrina che si è occupata, nella vigenza del regime normativo precedente al 2006, dei rapporti intercorrenti tra l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e la disciplina contenuta negli artt.2043 ss. c.c. A tal proposito, cfr. TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 111.

(31) Tale ricostruzione pare supportata anche dal legislatore che si occupa del danno ambientale di matrice pubblicistica il quale, nel disciplinare l'azione risarcitoria, all'art.311 prevede in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il potere di agire «per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale». Inoltre, la normativa precedente (art.18, comma 8, della legge 349 del 1986), conferiva esplicitamente al giudice il potere di condannare il responsabile al ripristino dello stato dei luoghi. E'questo un esempio lampante dell'intreccio tra la normativa speciale e la normativa generale al quale facevamo riferimento nel testo all'inizio di questo paragrafo.

dell'evento lesivo e chiedersi in che misura la sua azione od omissione ha contribuito alla produzione del danno. Infatti, all'origine di qualsiasi fenomeno di erosione del litorale si colloca un processo naturale che ne costituisce uno degli antecedenti logici e, di conseguenza, per determinare la presenza o meno di una responsabilità a carico dell'uomo, sarà necessario vedere in che modo costui si è inserito nel processo causale e lo ha condizionato in termini di aggravamento o di accelerazione: solo in presenza di un intervento interruttivo del nesso causale ci sarà addebito di responsabilità.

Dopo aver individuato le tipologie di danno concretamente risarcibili, identificato l'evento lesivo con un fenomeno naturalistico sul quale incide, a livello causale, il comportamento tenuto da un individuo che, interferendo con lo stesso, si rende responsabile dei pregiudizi causati dalla propria azione, sorge l'ulteriore problema della quantificazione dei pregiudizi subiti. Infatti, anche qualora l'organo giudicante decidesse di accogliere le nostre tesi sulla preferibilità del risarcimento in forma specifica rispetto a quello per equivalente monetario, esso non sarebbe totalmente esentato dall'obbligo di predisporre idonei criteri di calcolo dei nocuenti cagionati all'ambiente, dal momento che se anche condannasse il danneggiante a compiere opere di ripascimento delle coste degradate, dovrebbe in ogni caso valutare la misura della sua responsabilità. Il problema non è di facile e pronta soluzione, poiché si tratta di trasformare in termini monetari la diminuzione di valore della risorsa naturale causata dall'evento dannoso e, di riflesso, il depauperamento subito dal patrimonio del singolo. Anche in questo caso un piccolo spiraglio di luce proviene dalla giurisprudenza che, statuendo sui danni provocati dal compimento di operazioni di disboscamento e di modifica della destinazione colturale di alcuni terreni boschivi ricadenti nel territorio di un comune e soggetti a vincoli idrogeologici, ha statuito che per predisporre il metodo risarcitorio maggiormente idoneo a soddisfare gli interessi dei danneggiati occorre far riferimento al preciso flusso di redditi interrotto in qualche modo dall'evento lesivo (32). Certo, se si considerano le rilevanti dimensioni che il fenomeno di erosione delle coste può assumere e la pluralità dei soggetti potenzialmente coinvolti, appare chiaro

(32) Cfr., Trib. Viterbo, 16 ottobre 2006, giud. Lo Sinno, a quanto consta inedita.

come non sia sempre possibile compiere una tale operazione; in ogni caso quello del Tribunale di Viterbo è un ausilio di cui si potrà tener conto nelle ipotesi in cui i danni si verifichino in una fase iniziale e, pertanto, circoscritta del fenomeno di erosione. Nei casi in cui, nonostante tutto, si riveli totalmente impossibile addivenire ad un'esatta determinazione delle perdite economiche verificatesi, al giudice non resterà che ricorrere all'ultima spiaggia della valutazione secondo equità.

Del resto, neanche la dottrina è stata in grado di offrire risposte univoche al problema della quantificazione del danno ambientale. In particolare, secondo alcuni autori per compiere una adeguata monetizzazione occorrerebbe far riferimento al valore d'uso dell'ambiente, ossia alla diminuita fruibilità del bene leso sulla base di valori di consumo e di non consumo (33).

Tenendo a mente l'enorme complessità della tematica oggetto di analisi e tutte le criticità evidenziate da teoria e prassi, l'unico sentiero attualmente percorribile appare quello tracciato dal Tribunale di Paola; in sostanza, per scongiurare il rischio che le risorse attribuite in funzione compensativa non vengano utilizzate per finalità di recupero dell'equilibrio dei fondali marini, ma dirottate verso altri impieghi, sarebbe opportuno sperimentare una tecnica rimediale che condanni gli autori dell'illecito anche alla corresponsione periodica di somme volte ad effettuare interventi di recupero, senza stabilire *a priori* alcun limite temporale ma facendo cessare l'obbligo quando la situazione sarà divenuta nuovamente accettabile. Ciò eviterebbe altresì l'inconveniente di procedere una volta per tutte ad una quantificazione del ristoro, con l'impiego di tecniche dispendiose e con esiti non sufficientemente precisi. Certo, anche la soluzione appena prospettata presta il fianco ad alcuni rilievi critici, come ad esempio l'eccessivo aggravio economico imposto al responsabile oppure l'individuazione del soggetto deputato a giudicare in merito all'avvenuta ricostituzione del litorale, o ancora i parametri di riferimento da seguire nel compiere la valutazione di completo ripristino; sicuramente non sarà la panacea di tutti i mali ma, allo stato, è l'unica tecnica in grado di assicurare contemporaneamente un risarcimento quanto più possibile onnicomprensivo per gli

(33) Per maggiori ragguagli sul punto cfr., TOMASSETTI, *Il danno ambientale nel D. legisl. N. 152 del 2006*, in *Studium iuris*, 2007, 951.

individui e la reintegrazione di quel litorale costiero che troppe volte viene degradato dal *facere* umano (34).

(34) Appare interessante segnalare che alcuni autori, riflettendo sulle difficoltà pratiche connesse al risarcimento dei pregiudizi derivanti dal degrado ambientale, hanno vagliato la fattibilità di ricorrere all'assicurazione come strumento alternativo al modello risarcitorio. Qualche accenno ai problemi connessi a questo approccio può leggersi in TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 123 ss.