

PROFILI GIURIDICI DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE PER DANNI ALL'AMBIENTE MARINO*

Legal liability for damage to the marine environment

MARIA FRANCESCA TOMMASINI

Abstract [IT]: La salvaguardia dell'ambiente marino costituisce una condizione imprescindibile per garantire la qualità della vita umana. Essa non risponde a un'esigenza puramente estetica o idealistica, ma nasce proprio da un bisogno concreto: garantire un *habitat* sano e vitale in cui l'uomo possa vivere e operare. Questa esigenza trova fondamento nei principi costituzionali, in particolare negli articoli 9 e 32 della Costituzione, che riconoscono nell'ambiente un bene primario della collettività, da proteggere per il benessere presente e futuro dei cittadini. A fronte delle molteplici minacce legate all'attività antropica (inquinamento da idrocarburi, scarichi industriali e urbani, pesca intensiva, traffico marittimo, plastiche e microplastiche, nonché incidenti marittimi con conseguente sversamento di sostanze tossiche) che ne possono compromettere gravemente l'equilibrio ecologico, la biodiversità e la capacità di rigenerazione naturale, si rende indispensabile un sistema giuridico efficace volto alla prevenzione dei danni e, qualora questi si verificano, alla loro effettiva riparazione attraverso l'attribuzione di obblighi chiari e vincolanti a carico di soggetti pubblici e privati. L'ordinamento giuridico italiano si è evoluto in linea con le Direttive comunitarie e le Convenzioni internazionali, adottando una visione più ampia e consapevole del danno ambientale che non è più visto esclusivamente come un danno a beni privati o interessi individuali ma come una lesione al patrimonio collettivo.

Abstract [EN]: *The protection of the marine environment is an essential condition for ensuring the quality of human life. The need to guarantee a healthy and viable habitat in which humans can live and operate is grounded in Articles 9 and 32 of the Constitution, which recognize the environment as a primary asset of the community, to be safeguarded for the present and future well-being of citizens. In light of threats linked to human activity (oil pollution, industrial and urban discharges, intensive fishing, maritime traffic, plastics and microplastics, as well as maritime accidents resulting in the release of toxic substances), which compromise ecological balance, biodiversity, and natural regeneration capacity, an effective regulatory system aimed at preventing damage – and, where it occurs, ensuring its full remediation – is indispensable. The Italian legal system has evolved in line with European directives and international conventions, adopting a broad and informed view of environmental damage as harm to the collective heritage.*

Parole chiave: mare, ecosistema, risarcimento dei danni.

Keywords: sea, ecosystem, compensation for damages.

SOMMARIO: 1. Il “bene ambiente” e l'ecosistema marino. Inquadramento sistematico. 2. Il quadro normativo europeo sulla tutela dell'ambiente marino e la responsabilità per danni ambientali. Dai pacchetti Erika alla Direttiva 2004/35/CE. 3. *Segue.* Le più recenti direttive UE per la tutela delle acque marine e la repressione degli illeciti ambientali. 4. L'evoluzione della disciplina italiana sulla tutela e responsabilità per i danni al mare. 5. Il Testo Unico Ambientale e la nozione di danno all'ambiente marino. Le misure di prevenzione e di riparazione del danno. 6. Prospettive per la tutela del mare.

1. Il “bene ambiente” e l’ecosistema marino. Inquadramento sistematico

L’ambiente è un bene giuridico unitario, immateriale e di appartenenza collettiva, la cui tutela si configura come valore primario e assoluto dell’ordinamento internazionale e statale¹. Esso non è suscettibile di appropriazione privata e si distingue per la sua natura complessa, comprendendo elementi naturali e culturali inscindibilmente collegati la cui compromissione configura un’offesa ai beni di fruizione collettiva². La Legge di riforma costituzionale del 2022³ ha sancito espressamente, all’articolo 9, che la Repubblica tutela “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell’interesse delle generazioni future”⁴, riconoscendola come preconditione essenziale per garantire non solo il diritto alla salute (articolo 32 della Costituzione) ma tutti i diritti dell’individuo e gli interessi della collettività⁵. Il legislatore, per evitare frammentazioni che potrebbero compromettere la salvaguardia del bene ambiente e assicurare un quadro unitario di protezione, attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia e prevede interventi regionali in funzione della valorizzazione del territorio (articolo 117. Comma 2, lett. s, della Costituzione)⁶.

Se l’articolo 9 si concentra sul ruolo dei pubblici poteri, la contestuale riforma dell’articolo 41 della Costituzione estende la prospettiva al settore privato: il secondo comma, infatti, vieta che l’iniziativa economica si svolga in contrasto con l’utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, nonché alla salute e all’ambiente; il terzo comma, inoltre, inserisce i “fini ambientali” tra gli obiettivi che la legge può perseguire e coordinare nell’attività economica. Ne deriva, dunque, un cambiamento di paradigma: l’attività d’impresa non è più orientata unicamente alla massimizzazione del profitto, ma anche alla sostenibilità ambientale e alla responsabilità sociale che diventano motore di un nuovo modello di sviluppo imprenditoriale fondato sulla centralità integrata dell’uomo e della natura e sulla produzione di beni e servizi ecologicamente compatibili⁷.

¹ * Il contributo è destinato al volume *La biodiversità marina*, edito da ES per il Centro Universitario di Studi sui Trasporti EUROMED.

Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987, in *Quaderni regionali* 1988, 847.

² Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 28 maggio 1987, in *Foro it.* 1988, I, 329.

³ Legge Costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022, in *G.U.* n. 44 del 22 febbraio 2022. Si veda tra i primi commenti quello di M. PENNASILICO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: “svolta ecologica” o “greenwashing” costituzionale?*, svoltosi il 25 marzo 2022 all’interno del ciclo di seminari “*Advanced studies on Health, Food and Fertility*” organizzato dalla Cattedra Jean Monnet EUGREENEXT, *European Green Rights: Reshaping Fundamental Rights for Next Generations* dell’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa; e successivamente tra gli altri: R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022. Problemi e prospettive*, in *Analisi giur. ec.* 2022, 7; G. MARCAJAO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *Ambiente e diritto* 2022, 118; M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.* 2022, 3, 1057; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”: un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia* 2022, 119.

⁴ Il richiamo alle “generazioni future” conferisce alla tutela una dimensione intergenerazionale in linea con il Rapporto Brundtland (*Our Common Future*) pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED).

⁵ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute* 2022, 127.

⁶ Così Corte Costituzionale, sentenza n. 12 del 23 gennaio 2009, in *Riv. giur. ambiente* 2009, 488 la quale ribadisce “la prevalenza della disciplina statale in materia ambientale – materia trasversale per eccellenza – rispetto a normative regionali, salvo possibilità di livelli di tutela più stringenti da parte delle Regioni in virtù delle loro competenze”. Anche la più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 151 del 26 luglio 2024, in *Riv. giur. edilizia* 2024, 848 afferma il ruolo esclusivo dello Stato nella materia della bonifica dei siti contaminati sottolineando l’esigenza di una organizzazione legislativa unitaria laddove la tutela superi le dimensioni territoriali locali.

⁷ Sul punto G. ROSSI, *La “materializzazione” dell’interesse all’ambiente*, in AA.VV., *Diritto dell’ambiente*, Torino 2015, 10; G. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la “sostenibilità”*, in *Persona e mercato* 2021, 711 ss.; ID., *L’insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto*

In tale quadro assume particolare rilievo l'ecosistema marino, risorsa di importanza strategica per l'equilibrio ecologico, economico e sociale del Paese⁸. La sua tutela implica non solo la salvaguardia della biodiversità marina e costiera, ma anche la prevenzione dall'inquinamento (da plastiche e microplastiche⁹, sversamenti di petrolio dalle navi¹⁰, scarichi industriali, acque reflue, uso massiccio di fertilizzanti e pesticidi nelle aree agricole etc.), la gestione sostenibile delle risorse ittiche e il contrasto ai cambiamenti climatici che incidono sugli ecosistemi acquatici. In quanto, dunque, parte integrante del bene ambiente, l'ecosistema marino gode della stessa protezione costituzionale e rientra nelle politiche di sviluppo sostenibile, imponendo obblighi di tutela sia ai soggetti pubblici che agli operatori economici.

2. Il quadro normativo europeo sulla tutela dell'ambiente marino e la responsabilità per danni ambientali. Dai pacchetti Erika alla Direttiva 2004/35/CE

La tutela dell'ambiente marino costituisce un obiettivo condiviso, sostenuto a livello internazionale¹¹ e, parallelamente, in sede comunitaria ove numerosi sono stati gli interventi normativi che, oggi, si

per un diritto privato ecosostenibile), in *Rass. dir. civ.* 2019, 656;

⁸ MORANDI, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano 1998, 251.

⁹ Si stima che attualmente vi siano almeno sei "isole di plastica" (*garbage patches*) nate nell'Atlantico settentrionale e meridionale, nell'Oceano Indiano, nell'Oceano Pacifico meridionale e nel Mediterraneo che costituiscono parte integrante dell'ambiente, tanto costituire un nuovo habitat marino, la c.d. "plastisfera". Si stima che attualmente negli oceani vi siano tra 75 e 199 milioni di tonnellate di plastiche e microplastiche. Il numero inevitabilmente destinato ad aumentare fa presumere che nel 2050 in mare potrebbero esserci più plastiche che pesci.

¹⁰ Il più vecchio disastro petrolifero avvenuto in mare è quello della superpetroliera liberiana *Amoco Cadiz* che nel 1978 si incagliò al largo delle coste bretoni rilasciando 260.000 tonnellate di greggio e contaminando più di 200 chilometri di costa. Il 24 marzo 1989 una petroliera statunitense, l'*Exxon Valdez*, naufragò lungo le coste dell'Alaska contaminando 1900 chilometri di costa. Pochi mesi dopo la fine della Guerra del Golfo nel 1991, la petroliera cipriota *Amoco Haven* affondò nel Golfo di Genova sversando in mare 144.000 tonnellate di petrolio. Nel 1996 è il turno della *Sea Empress* che affondò nel porto di Milford Haven sversando in mare 72.000 tonnellate di petrolio (L. SCHIANO DI PEPE, *La vicenda Sea Empresse tra prevenzione e risarcimento dei danni all'ambiente marino*, in *Riv. giur. ambiente* 1999, 385). La sera del 16 gennaio 2001 la petroliera *Jessica* naufragò lungo le coste delle isole Galapagos e nel 2010, durante la perforazione del pozzo Macondo la piattaforma petrolifera si rovesciò e affondò. In mare si dispersero 1.186.000 tonnellate di greggio. Più recentemente nel 2022 un incidente in Perù coinvolge la petroliera *Mare Dorium* comportando la dispersione di 6.000 barili di petrolio greggio lungo le coste; di seguito l'affondamento della *Princess Empress* nelle Filippine nel 2023 e quello di due petroliere russe nel Mar Nero nel dicembre 2024.

¹¹ Tra i più importanti provvedimenti, in considerazione dell'ampio apparato normativo internazionale, si segnalano i seguenti: la Convenzione del 29 novembre 1969 sulla responsabilità civile per danni da inquinamento marino da idrocarburi (CLC – *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*); la Convenzione del 18 dicembre 1971 sul fondo internazionale per il risarcimento di danni da idrocarburi (Convenzione FUND – *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*) istitutiva dell'*International Oil Pollution Compensation Fund* (IOPCF) con i relativi protocolli di emendamento adottati a Londra il 27 novembre 1992 e del 2015; il Trattato di MARPOL (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) stilato dall'IMO (*International Maritime Organization*) e modificato nell'Allegato VI nel 2010 che è volto a prevenire e ridurre l'inquinamento marino causato dalle navi, sia in mare che nei porti (RAK G., *Le nuove linee guida dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) per la designazione di aree speciali e di aree marine particolarmente sensibili*, in *Riv. giur. ambiente* 2002, 591); il Protocollo di Londra del 19 novembre 1976 sulla limitazione di responsabilità per i crediti marittimi con il Protocollo di emendamento del 2 maggio 1996; la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) firmata nel 1982 a Montego Bay (Giamaica) e in vigore dal 1994 che stabilisce il quadro giuridico globale per l'uso e la gestione degli oceani e dei mari del mondo; il Protocollo di Cartagena (formalmente noto come *Protocollo sulla Biosicurezza alla Convenzione sulla Diversità Biologica*)

integrano reciprocamente, creando un quadro armonizzato e coerente di protezione¹². Infatti, mentre i primi atti legislativi comunitari erano caratterizzati da una mancanza di sistematicità organica, dopo il naufragio delle petroliere *Erika*¹³ e *Prestige*¹⁴, le misure volte a rafforzare la sicurezza marittima ed a ridurre il rischio di incidenti in mare con conseguenti danni ambientali sono diventate più rigorose.

I c.d. *Pacchetti Erika*, elaborati tra il 2000 e il 2009¹⁵, in tal senso, hanno contribuito a ridurre dra-

adottato nel 2000 che mira a garantire un livello elevato di protezione per la biodiversità; la Convenzione di Londra del 23 marzo 2001 sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi (*Convenzione Bunker – International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage*) e il Protocollo istitutivo di un Fondo internazionale supplementare di indennizzo (*Supplementary Fund Protocol*) adottato, anch'esso a Londra, il 16 maggio 2003; il *Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks* adottato dall'IMO (*International Maritime Organization*) nel 2007 e in vigore dal 2015 che stabilisce un quadro giuridico uniforme per la rimozione dei relitti di navi che rappresentano un pericolo alla navigazione o all'ambiente marino; l'*Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships del 2009* che mira a disciplinare il riciclaggio delle navi in modo sicuro, responsabile e rispettoso dell'ambiente; il *Protocollo di Nagoya* del 2010 che regola l'accesso alle risorse genetiche e la condivisione equa e giusta dei benefici derivanti dal loro utilizzo; l'*Agenda 2030 ONU* del 2015 che all'Obiettivo 14 si concentra sulla protezione, conservazione e uso sostenibile degli oceani, mari e risorse marine; e infine il *BBNJ Agreement (Biodiversity Beyond National Jurisdiction)* del 2023 che è volto alla protezione della biodiversità in alto mare, incluse aree marine protette. Per un'analisi dettagliata si vedano tra gli altri: D. GALLO, *Profili problematici in tema di responsabilità civile per danni da inquinamento marino da idrocarburi provenienti da navi*, in *Dir. comm. internazionale* 2013, 167; L. SCHIANO DI PEPE, *Inquinamento marino da navi e poteri dello Stato costiero. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino 2007; S. POLI, *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, Milano 2006; G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. ambiente* 2001, 699; S.M. CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Dir. maritt.* 2001, 956, 960; M. CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internazionale* 2000, 913; P. IVALDI, *Inquinamento marino e regole internazionali di responsabilità*, Padova 1996; T. SCOVAZZI, *L'inquinamento da navi nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. ambiente* 1988, 75; G. TESAURO, *L'inquinamento marino nel diritto internazionale*, Milano 1971).

¹² Sul punto: M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internazionale* 2013, 227; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano 2010; F. FONDERICO, *Sesto programma di azione UE per l'ambiente e strategie tematiche*, in *Riv. giur. ambiente* 2007, 695; A. JAZZETTI, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente* 1995, 33.

¹³ La petroliera *Erika*, battente bandiera maltese, si è spezzata in due al largo della Bretagna ed ha disperso in mare circa ventimila tonnellate di petrolio. La Corte di Cassazione francese ha condannato la compagnia petrolifera Total a pagare una multa pari a 375 mila euro (*Chambre correctionnelle del Tribunal de grande instance di Parigi* del 16 gennaio 2008 e la sentenza confermativa della *Cour d'appel* di Parigi del 30 marzo 2010).

¹⁴ La petroliera *MC Prestige* è affondata al largo della Galizia, riversando nell'oceano 63.000 tonnellate di petrolio, e contaminando 2.000 km di coste tra Spagna, Portogallo e Francia. Il capitano, il direttore di macchina e l'ex capo della marina mercantile spagnola sono stati dichiarati non colpevoli di crimini contro l'ambiente in primo grado (*Spain v. American Bureau of Shipping* del 12 giugno 2009 resa dalla *Us District Court* di New York). Il verdetto è stato confermato anche in appello (*Us Court of Appeals for the Second Circuit* di New York).

¹⁵ Il pacchetto *Erika I* contiene: la Direttiva 2001/105/CE del 19 dicembre 2001 (in *GUCE* L 19 del 22 gennaio 2002, 9); la Direttiva 2001/106/CE del 19 dicembre 2001 (in *GUCE* L 19 del 22 gennaio 2002, 17); il Regolamento 417/2002 del 18 febbraio 2002 (in *GUCE* L 64 del 7 marzo 2002, 1). Il pacchetto *Erika II* comprende la Direttiva 2002/59/CE del 27 giugno 2002 (in *GUCE* L 208 del 5 agosto 2002, 10); il Regolamento 1406/2002 del 27 giugno 2002 (in *GUCE* L 208 del 5 agosto 2002, 1). Infine, il pacchetto *Erika III* comprende la Direttiva 2009/15/CE (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 147); il Regolamento 391/2009 (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 11); la Direttiva 2009/16/CE (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 57); la Direttiva 2009/17/CE (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 101); la Direttiva 2009/18/CE, la Direttiva 2002/59/CE (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 114); il Regolamento 392/2009 (in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 24); la Direttiva 2009/20/CE

sticamente il numero di petroliere a scafo singolo in servizio nei mari europei¹⁶, a rendere più frequenti ed efficaci le ispezioni, ad amplificare la risposta agli incidenti ed a ridurre il rischio di disastri ambientali paragonabili a quelli che ne determinarono la nascita. Proprio durante questo lungo e travagliato iter legislativo, nella proliferazione di disposizioni che si sono intrecciate in un reticolato multi-livello¹⁷, ha visto la luce la Direttiva 2004/35/CE¹⁸ che, introducendo per la prima volta un sistema integrato di prevenzione e riparazione dei danni ambientali, ha rappresentato un punto di svolta nel panorama normativo europeo in materia di tutela ambientale. La Direttiva ha introdotto il principio “chi inquina paga” ed ha attribuito agli operatori la responsabilità di prevenire e, se necessario, riparare i danni causati all’ambiente. Il legislatore, innanzitutto, tralasciando, rispetto a quanto auspicato nel Libro Bianco sulla responsabilità per danni all’ambiente¹⁹, la categoria di danno tradizionale, ha precisato che per danno all’ambiente si deve intendere qualsiasi “mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente” (articolo 2, paragrafo secondo). Nello specifico, poi, la normativa ha inquadrato il danno ambientale alle acque come “qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico o quantitativo, o sul potenziale ecologico delle acque interne – sia superficiali che sotterranee – nonché sullo stato ambientale delle acque marine”. E ciò indipendentemente dal fatto che il danno si verifichi attraverso il riversamento in mare di sostanze inquinanti, di effluenti industriali, commerciali o fognari e in generale di rifiuti provenienti da terra in modo incontrollato (cioè senza autorizzazione o in modo difforme da questa) ovvero attraverso lo scarico in mare dei rifiuti di origine terrestre (idrocarburi, sostanze inquinanti o rifiuti) da parte di navi impiegate appositamente per il trasporto e lo scarico degli stessi. In relazione a tali danni la Direttiva ha indicato, quali responsabili, i soggetti operatori “esercenti attività professionali individuate dal diritto comunitario come comportanti un rischio per la salute umana e l’ambiente; e quelli esercenti attività professionali non ancora individuate dal diritto comunitario come comportanti tale rischio”²⁰. Su questi soggetti grava l’obbligo di adottare tempestivamente le misure idonee (tecniche, organizzative e gestionali etc.) volte ad evitare non solo il verificarsi di danni ambientali ma anche il loro possibile aggravamento qualora un evento

(in *GUCE* L 131 del 28 maggio 2009, 128).

¹⁶ Sul punto COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento ambientale da idrocarburi: il doppio scafo*, in *Giust. civ.* 2005, 4, 161.

¹⁷ I lavori preparatori alla Direttiva iniziano negli anni Ottanta quando il legislatore presenta la bozza di quella che sarebbe poi stata adottata come Direttiva sulla sorveglianza e sul controllo all’interno della Comunità delle spedizioni trasfrontaliere di rifiuti pericolosi (84/631/CEE del 6 dicembre 1984). Le tappe fondamentali di questo percorso si possono rinvenire nella pubblicazione del Libro Verde sulla responsabilità civile per danno ambientale (COM (93) 47 del 14 maggio 1993), nella parallela iniziativa del Consiglio d’Europa che diede luogo alla Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danno derivante da attività pericolose per l’ambiente del 1993, nel Libro Bianco sulla responsabilità per danni all’ambiente e, infine, nella Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale presentata nel gennaio del 2002 (COM (2002) 17 def., Bruxelles, 23 gennaio 2003). Per una ricostruzione dettagliata si veda, C. CLARKE, *The Proposed EC Liability Directive: Half – Way through Co-Decision*, in *RECIEL* 2003, 3, 254.

¹⁸ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in *G.U.* n. L 143 del 30/04/2004, 56. La Direttiva è stata modificata nel 2019 dal Regolamento (UE) n. 1010 del 5 giugno 2019 che armonizza gli obblighi di comunicazione nella normativa in materia di ambiente e modifica i regolamenti (CE) n. 166/2006 e (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE e 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 338/97 e (CE) n. 2173/2005 del Consiglio e la direttiva 86/278/CEE del Consiglio.

¹⁹ Libro Bianco sulla responsabilità per danni all’ambiente (COM (2000) del 9 febbraio 2000), in *G.U.* n. 151 E del 25 giugno 2002, 132.

²⁰ L. PRATI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Ambiente* 2004, 10, 928.

dannoso sia già in atto (c.d. misure di prevenzione)²¹. Ove, però, un tale approccio complessivo di gestione del rischio ambientale non sia sufficiente a scongiurare il danno o ad aggravarne la portata, la Direttiva ha previsto che agli operatori che esercitano le attività elencate nell'allegato III della Direttiva (quali ad esempio quelle degli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale, le operazioni di gestione dei rifiuti, il trasporto di merci pericolose, ecc.) venga imputata una responsabilità oggettiva basata sulla sussistenza del solo nesso causale tra azione ed evento, mentre a quelli esercenti attività professionali non ancora individuate dal diritto comunitario venga riservata una responsabilità per dolo o per colpa²². La disciplina richiamata non trova applicazione ove non si possa imputare alcun tipo di responsabilità agli operatori²³ o il danno si sia verificato in contingenze di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile²⁴. I soggetti, dunque, considerati responsabili del danno devono provvedere a risanare o sostituire le risorse naturali danneggiate. Il legislatore ha previsto, infatti, specifiche misure di riparazione del danno che si concretizzano, innanzitutto, in una riparazione primaria ossia nel tentativo di riportare le risorse e i servizi danneggiati alle condizioni originali. Qualora tale intervento non risulti pienamente attuabile, si ricorre ad una riparazione complementare, che consiste nell'adozione di misure alternative idonee a garantire, in ogni caso, il ripristino delle funzioni compromesse, anche attraverso interventi diversi da quelli originari. In ultima istanza, qualora non sia realizzabile né la riparazione primaria né quella complementare, è prevista la riparazione compensativa, che mira a fornire un indennizzo o un beneficio equivalente, in modo da compensare la perdita subita (articolo 7 della Direttiva). Quando il privato non provvede alla riparazione del danno ambientale e mancano risorse o interventi a livello locale, l'Unione Europea può intervenire attraverso diversi programmi di finanziamento destinati alla conservazione e al ripristino degli ecosistemi marini²⁵, contribuendo così alla strategia europea di sostenibilità e resilienza ecologica.

3. Segue. Le più recenti direttive UE per la tutela delle acque marine e la repressione degli illeciti ambientali

La disciplina introdotta dalla Direttiva 2004/35/CE, con il suo *focus* sulla responsabilità degli operatori nel prevenire e riparare i danni all'ambiente, si è integrata perfettamente con la Direttiva Quadro sulla Strategia Marina (2008/56/CE)²⁶, nota come MSFD, che ha fissato per gli Stati membri l'obiettivo

²¹ Ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva, Sull'adozione di tali misure preventive messe in atto dai soggetti operatori, devono vigilare le Autorità competenti che devono garantire un'efficace sorveglianza ambientale e possono imporre agli operatori obblighi aggiuntivi per la prevenzione dei danni.

²² Così M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, in *Riv. giur. ambiente* 2006, 605.

²³ Gli operatori non possono ritenersi responsabili ove dimostrino che il danno sia stato causato da un terzo e si sia verificato nonostante la presenza di opportune misure di sicurezza; quando dimostrino che sia stato causato dall'osservanza di un ordine o un'istruzione obbligatori emanati da un'autorità pubblica; infine, quando sia previsto dalla legislazione nazionale (U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.* 2003, II, 2, 137).

²⁴ Ai sensi dell'articolo 4 della Direttiva, essa non si applica quando "il danno sia stato cagionato da un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile, insurrezione; da un fenomeno naturale, di carattere eccezionale, inevitabile, incontrollabile; da inquinamento di carattere diffuso per il quale non sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e l'attività del singolo operatore".

²⁵ Tra i principali strumenti vi è il programma LIFE che sostiene progetti ambientali e di conservazione della biodiversità, inclusi interventi contro l'inquinamento marino; la missione *Restore our Ocean and Waters by 2030* che mira a ripristinare la salute degli oceani e delle acque europee; il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (in *G.U. L* 152 del 3 giugno 2022, 45) che stabilisce obiettivi vincolanti per il recupero degli ecosistemi terrestri e marini (sul punto si veda M. COMENALE PINTO, *Il meccanismo dei fondi e la proposta di istituzione di un fondo europeo di terzo livello*, in *Riv. giur. ambiente* 2003, 197).

²⁶ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente

di conseguire entro il 2020 il cosiddetto buono stato ambientale (GES – *Good Environmental Status*) delle acque marine, prevedendo l’elaborazione di strategie nazionali articolate in più fasi, comprendenti una valutazione iniziale approfondita dello stato delle acque e delle pressioni derivanti dalle attività umane, la definizione di obiettivi ambientali e dei relativi indicatori, il monitoraggio continuo e l’adozione di programmi di misure finalizzate a prevenire e ridurre l’impatto antropico²⁷. Poiché il traguardo fissato per il raggiungimento del GES non è stato conseguito pienamente in tutte le acque marine dell’UE e in relazione a tutti i descrittori²⁸, l’Unione ha aggiornato le proprie strategie fissando un nuovo orizzonte temporale al 2028.

Il legislatore comunitario, nell’ottica di un rafforzamento complessivo della tutela ambientale, ha arricchito, altresì, il quadro normativo con la Direttiva 2008/99/CE sui crimini ambientali²⁹ tipizzando come reati determinate condotte illecite, poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, particolarmente lesive dell’ambiente marino³⁰. Tra queste rientrano lo scarico illecito di sostanze inquinanti in mare, la distruzione di *habitat* protetti, il prelievo e il commercio illegale di specie

marino), in *G.U. L 164 del 25.6.2008*, 19

²⁷ In questa direzione la Direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019 (relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi modificativa della Direttiva 2010/65/UE e abroga la Direttiva 2000/59/CE, in *G.U. L 151/116 del 7 giugno 2019*) che ha imposto agli Stati membri una maggiore cooperazione tra le autorità portuali e gli operatori marittimi, ha promosso incentivi per l’adozione di pratiche sostenibili ed ha previsto sanzioni per il mancato rispetto delle disposizioni. Ma anche la Decisione (UE) 2017/848 della Commissione del 17 maggio 2017 che definisce i criteri e le norme metodologiche relativi al buono stato ecologico delle acque marine nonché le specifiche e i metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione, e che abroga la decisione 2010/477/UE, in *G.U. L 125/43 del 18 maggio 2017*.

²⁸ Ciò è evincibile chiaramente dal Rapporto del *Joint Research Centre (Assessment of sea-floor integrity under the EU Marine Strategy Framework Directive)* del 2025 che ha rilevato il mancato raggiungimento delle soglie concordate (*threshold values*) dal TG Seabed e adottate dai *Marine Directors*, per il Descrittore 6 (D6C4 – perdita di habitat; D6C5 – estensione degli effetti negativi).

²⁹ Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell’ambiente, in <https://eurlex.europa.eu>. La Direttiva 2008/99/CE è il risultato di una Convenzione ed una Decisione Quadro del Consiglio di Europa e ben due sentenze della Corte di Giustizia, nelle quali sono state affrontate le questioni concernenti l’estensione delle competenze del legislatore comunitario in materia penale nonché il fondamento normativo comunitario delle disposizioni riguardanti la protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale. In particolare la Convenzione per la tutela dell’ambiente adottata dal Consiglio d’Europa il 4 novembre 1998 non è mai entrata in vigore per il numero insufficiente di ratifiche pervenute. La successiva Decisione Quadro 2003/80/GAI, del 27 gennaio 2003, è stata impugnata dalla Commissione europea che aveva maturato il convincimento secondo il quale la base giuridica dell’intervento di tutela dell’ambiente attraverso il ricorso al diritto penale dovesse essere una “direttiva”. La Corte di Giustizia con la sentenza del 13 settembre del 2005 (Causa 176/03), ha deciso l’annullamento della decisione 2003/80/GAI. In tale pronuncia, la Corte di Giustizia, Grande Sezione, pur rilevando che “in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (...), osservava come tale (...) constatazione non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, di pronunciarsi”. In tale prospettiva, si collocava anche un secondo ricorso della Commissione avverso analoga Decisione quadro adottata dal Consiglio d’Europa in materia di inquinamento delle acque. Anche in questo caso la Corte di Giustizia (Causa 667/05), giungeva alla medesima conclusione, statuendo, in particolare, che siffatti interventi fossero da ascrivere alle competenze della Comunità, con ciò condividendo l’assunto della Commissione, secondo cui il corretto fondamento normativo da invocare in materia fosse da individuare nell’art. 175, n. 1, del Trattato CE e non nel Titolo VI del TUE (artt. 29-34). Pertanto, l’atto da adottare doveva essere una direttiva e non una decisione-quadro.

³⁰ L’inquinamento planetario costituisce il primo problema della nostra era, essendo l’ambiente abitabile “il presupposto del riconoscimento ed esercizio di tutti i rivendicati diritti umani, a cominciare dal diritto alla vita e alla salute. Sicché l’intera nostra sorte appare affidata - prescindendo da sempre possibili interventi provvidenziali, poiché essi sfuggono alle umane previsioni - a due ipotetiche soluzioni: il metter giudizio ... o la paura insorgente in forza della quale, essendo l’uomo capace di fare per paura ciò che è incapace di fare per amore” (F. MANTOVANI, *Criminalità sommersa e cecità politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1999, 1201).

marine tutelate, nonché la gestione illecita di rifiuti pericolosi (articolo 3). La Direttiva ha stabilito che tali condotte debbano essere punite con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, applicabili sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche.

A tal fine, l'Unione invita gli Stati membri ad introdurre nei rispettivi ordinamenti la responsabilità delle imprese e di altri enti per i crimini ambientali commessi a loro vantaggio da persone che rivestono funzioni di direzione o controllo, oppure resi possibili da una carente vigilanza interna (articolo 6). Tale responsabilità può comportare oltre che sanzioni di natura pecuniaria (articolo 7) anche misure accessorie quali l'esclusione da appalti pubblici, la sospensione o la revoca di licenze, e l'obbligo di adottare azioni di riparazione e ripristino ambientale. Seppure un siffatto approccio sanzionatorio, rafforzato dall'inasprimento delle sanzioni punitive previsto dalla Direttiva (UE) 2024/1203 (*Environmental Crime Directive*)³¹, segni un passo decisivo verso una tutela penale più incisiva degli ecosistemi marini, permangono, tuttavia, criticità legate all'effettiva armonizzazione delle normative nazionali e alla concreta applicazione delle sanzioni, che potrebbero limitarne l'impatto. Emerge, dunque, oggi più che mai, la necessità di un più efficace coordinamento tra gli Stati membri, in un percorso nel quale il Green Deal europeo³² e la Strategia UE per la biodiversità 2030³³ si configurano come punti di riferimento imprescindibili, in quanto fondati su un approccio ecosistemico e su una prospettiva temporale di più ampio respiro.

4. L'evoluzione della disciplina italiana sulla tutela e responsabilità per i danni al mare

Nonostante l'esistenza di Direttive comuni sulla responsabilità ambientale, negli Stati membri dell'Unione la normativa non è stata applicata in maniera uniforme³⁴. In Italia, prima dell'entrata in vigore del Codice

³¹ Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, in *G.U.* L1203 del 30 aprile 2024, ha previsto un aumento delle pene detentive fino a 10 anni, e delle multe fino al 5% del fatturato annuo per le imprese oltre che l'obbligo di riparazione del danno ambientale.

³² Il *Green Deal europeo* è la strategia di crescita dell'UE. Lanciato nel 2019, consiste in un pacchetto di iniziative strategiche che hanno avviato l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

³³ La *Biodiversity strategy for 2030* è un piano completo da realizzare entro il 2030 che include la creazione di una rete di zone protette comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'UE, di cui almeno un terzo sottoposte a tutela rigorosa; il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 attraverso una serie di impegni e misure specifici, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% e l'impianto di 3 miliardi di alberi all'interno dell'UE; lo stanziamento di 20 miliardi di EUR l'anno per la protezione e la promozione della biodiversità tramite i fondi dell'UE e finanziamenti nazionali e privati; la creazione di un quadro globale per la biodiversità.

³⁴ Mentre l'Austria, il Belgio e la Grecia non prevedono una normativa specifica per l'ambiente e, pertanto, la tutela rientra in quella di carattere generale data dalle norme ordinarie, la Germania, disciplina, innanzitutto, i danni all'ambiente nella Legge fondamentale della Repubblica Federale (*Grundgesetz*) la quale all'articolo 20 stabilisce che "lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo". Nel 1990, poi, è stata introdotta la Legge sulla responsabilità ambientale che, modificata nel 2007, si rifà ad una concezione di danno tradizionale, evitando di affrontare lo spinoso problema del danno all'ambiente in senso stretto, e si limita a considerare i danni alle persone ed alle cose che possano derivare da immissioni nocive nell'ambiente. Infatti l'articolo 32 paragrafo 1 prevede che "qualora da una immissione nell'ambiente, proveniente da uno degli impianti indicati nell'appendice 1 derivi la morte, la lesione del corpo o della salute, oppure della proprietà di un soggetto, il proprietario dell'impianto è tenuto a risarcire il danno che ne è derivato" (B. POZZO, *La responsabilità per danni all'ambiente in Germania*, in *Riv. dir. civ.* 1991, I, 599; A. SOMMA, *Il danno ambientale nel sistema tedesco di responsabilità civile*, in *Contratto ed impresa* 1992, 1033; W. SCHMIDT- F. SALZER, *Kommentar zum Umweltaftungsrecht*, Heidelberg 1992; V. PIGNATELLI, *Responsabilità per danni all'ambiente in Germania secondo l'ordinamento giuridico tedesco*, in *Resp. civ. prev.* 1988, 933.). In Francia, la disciplina dei danni ambientali è regolata dalla Carta dell'ambiente del 2004 (*Charte de l'Environnement*) e dal codice dell'ambiente (*Code de l'Environnement*) formalmente istituito nel 2000 e completato negli anni successivi. La Carta dell'Ambiente è

dell'Ambiente (D. Lgs. n. 152/2006)³⁵, la disciplina del danno all'ecosistema marino è stata prevista dalla L. 979/1982 (*Disposizioni per la difesa del mare*)³⁶ che, integrata dal più recente D. Lgs. 1/2018³⁷, ha introdotto misure di prevenzione e di repressione dell'inquinamento derivante da scarichi da terra e da attività marittime, ponendo particolare attenzione alla tutela delle acque territoriali, dei fondali e delle coste. A tal fine la legge ha individuato strumenti di pianificazione (*piani di disinquinamento marino e costiero*) e obblighi di regolazione del traffico marittimo e delle aree portuali, nonché interventi di monitoraggio e controllo delle acque per scongiurare emergenze ambientali³⁸. Secondo quanto statuito dall'articolo 12 della legge "in caso di avarie o di incidenti suscettibili di arrecare, attraverso il versamento di idrocarburi o di altre sostanze nocive o inquinanti, danni all'ambiente marino, al litorale o agli interessi connessi", il comandante, l'armatore o il proprietario di una nave o il responsabile di un mezzo o di un impianto situato sulla piattaforma continentale o sulla terraferma "oltre che informare senza indugio l'autorità marittima" hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per prevenire il pericolo d'inquinamento e per eliminare gli effetti già prodottisi³⁹. In relazione, poi, ai danni provocati, fermo quanto disposto dall'art. 185 del codice penale⁴⁰, i soggetti suddetti sono tenuti in solido a rifondere allo Stato le spese sostenute per la bonifica delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine (articolo 21). L'imputazione del danno segue, ivi, un principio che esula dalla reale causazione del fatto che ha provocato il danno, infatti non si considera né l'autore del danno né il nesso di causalità. Ciò che è posto alla base di questo criterio, se vogliamo aprioristico, è la qualità giuridica posseduta dal comandante, dal proprietario e dall'armatore che rispondono per i danni causati dalla loro nave in via del tutto solidale. Non è prevista la possibilità per i soggetti responsabili (comandante, proprietario, armatore) né di provare la sussistenza di motivi non

stata inserita direttamente nella Costituzione francese e i suoi principi – come il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente sano, il dovere di proteggere la natura e il principio di precauzione – hanno rango costituzionale, alla pari dei diritti fondamentali dell'uomo. Il Codice dell'Ambiente, invece, raccoglie e organizza tutte le disposizioni relative alla protezione della natura, alla gestione delle risorse e alla prevenzione dei rischi ambientali. Al suo interno si trovano regole sulla tutela dell'acqua, dell'aria, della biodiversità, sulla gestione dei rifiuti e sul coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali (M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, in *Riv. giur. ambiente* 2006, 605).

³⁵ Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006.

³⁶ Legge n. 979 del 31 dicembre 1982 (*Disposizioni per la difesa del mare*), in *G.U.* n. 16 del 18.01.1983.

³⁷ Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018 (*Codice della protezione civile*), in *G.U.* n. 17 del 22 gennaio 2018.

³⁸ La legge, all'articolo 11 prevede che "nel caso di inquinamento o di imminente pericolo di inquinamento delle acque del mare causato da immissioni, anche accidentali, di idrocarburi o di altre sostanze nocive, provenienti da qualsiasi fonte o suscettibili di arrecare danni all'ambiente marino, al litorale e agli interessi connessi" l'autorità marittima è tenuta a disporre tutte le misure necessarie, non escluse quelle per la rimozione del carico o del natante, allo scopo di prevenire, eliminare o attenuare gli effetti inquinanti ovvero attenuarli qualora risultasse tecnicamente impossibile eliminarli" (comma 1). Se il pericolo di inquinamento o l'inquinamento in atto sia tale da determinare una situazione di emergenza, "il capo del compartimento marittimo competente per territorio dichiara l'emergenza locale, dandone immediata comunicazione al Ministro della marina mercantile" (comma 2) ... "Quando l'emergenza non è fronteggiabile con i mezzi di cui il Ministero della marina mercantile dispone, il Ministro della marina mercantile chiede al Ministro della protezione civile di promuovere la dichiarazione di emergenza nazionale" (comma 4)

³⁹ Nel caso in cui i soggetti indicati dal comma 1 dell'articolo 12 non provvedano in un periodo di tempo assegnato, "l'autorità marittima farà eseguire le misure ritenute necessarie per conto dell'armatore o del proprietario, recuperando, poi, dagli stessi le spese sostenute. Nei casi di urgenza, l'autorità marittima farà eseguire per conto dell'armatore o del proprietario le misure necessarie, recuperandone, poi, le spese, indipendentemente dalla preventiva diffida a provvedere. Nei casi in cui l'amministrazione fa eseguire le misure necessarie ai sensi del secondo e terzo comma, le spese sostenute sono recuperate, nei limiti del valore del carico anche nei confronti del proprietario del carico stesso quando, in relazione all'evento, si dimostri il dolo o la colpa del medesimo (commi 2,3 e 4 dell'articolo 12).

⁴⁰ L'articolo 185 c.p. (Restituzioni e risarcimento del danno) statuisce che "ogni reato obbliga alle restituzioni a norma delle leggi civili. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui".

addebitabili a loro (causa di forza maggiore), né tanto meno di aver adottato ogni precauzione per evitare o limitare lo sversamento nocivo. Alla luce di ciò è, quindi, sufficiente che il soggetto danneggiato (Stato – collettività) dimostri la sussistenza dell'evento lesivo (sversamento di idrocarburi o altre sostanze nocive previste dall'elenco allegato alla legge, condotta dolosa o colposa, verificatasi per motivi di sicurezza o per avaria anche inevitabile) affinché si configuri la responsabilità dei soggetti in possesso della qualità giuridica indicata.

Se la legge n. 979 del 1982 ha posto l'attenzione soprattutto sulla tutela del mare e delle coste, con la legge n. 349 dell'8 luglio 1986⁴¹ il legislatore italiano ha compiuto un passo decisivo verso una più ampia politica ambientale, riconoscendo l'ambiente come bene unitario ed istituendo il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare⁴², chiamato a coordinare le politiche di tutela in maniera trasversale ed unico oggetto legittimato ad agire in giudizio per il risarcimento del danno (articolo 18). L'azione pubblica, autonoma rispetto a quelle poste a tutela di diritti soggettivi individuali, può essere esercitata anche in assenza di lesioni a situazioni giuridiche tradizionalmente protette (proprietà, salute etc.)⁴³. Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità -pur riconoscendo la specialità della previsione- ne ha ricondotto la disciplina nell'alveo generale della responsabilità civile da fatto illecito ex articolo 2043 c.c., ritenendo che l'azione ministeriale ne mutui la struttura sia sotto il profilo dell'imputazione oggettiva (nesso causale tra condotta ed evento) che sotto quello dell'imputazione soggettiva (colpa o dolo dell'autore)⁴⁴. Ne discende che il risarcimento del danno ambientale, pur in presenza di un interesse pubblico unitario, resta subordinato alla prova della colpa o del dolo del soggetto responsabile⁴⁵.

5. Il Testo Unico Ambientale e la nozione di danno all'ambiente marino. Le misure di prevenzione e di riparazione del danno

Con l'introduzione del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale - TUA) e delle sue

⁴¹ Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), in *G.U.* n. 162 del 15 luglio 1986.

⁴² Nel 2021, con il governo Draghi, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) è stato riorganizzato e ribattezzato Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), includendo competenze energetiche. Nel 2022 con l'avvento del governo Meloni, il MiTE ha assunto l'attuale denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

⁴³ Su tale legge i contributi della dottrina sono stati copiosi. Tra gli altri si vedano: F. GIAMPIETRO, *Evoluzione della disciplina sul danno ambientale*, in *Ambiente* 2002, 9, 833; D. BORGONOVO RE, *Contributo allo studio del danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 1992, 257; P. FEOLA, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 sulla responsabilità civile per il danno all'ambiente: dalle ricostruzioni della dottrina alle applicazioni giurisprudenziali*, in *Quadrimestre* 1992, 541; AA.VV., *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile* a cura di Perlingieri, Napoli, 1991; S. PATTI, *La tutela giurisdizionale civile dell'ambiente dopo la legge 349/1986*, in AA.VV., *La qualità della vita e l'ambiente* a cura di Ferranti-Pascolini, Milano, 1989, 17; F. NOVARESE, *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diverse ideologie*, in *Riv. giur. ambiente* 1988, 13; G. GRECO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, in *Riv. giur. ambiente* 1987, 323; G. COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Riv. giur. ambiente* 1986, 1.

⁴⁴ Così Corte di Cassazione, sentenza n. 9211 del 1° settembre 1995, n. 9211, in *Giust. civ.* 1996, I, 777; ma anche Corte di Cassazione penale, sentenza del 22 giugno 1990, in *Cass. pen.* 1992, 1590; Corte di Cassazione penale, sentenza del 13 novembre 1992, in *Dir. giur. agr.* 1994, 100; Corte di Cassazione penale, sentenza del 31 luglio 1990, in *Nuova giur. civ.* 1991, I, 535; Corte di Cassazione penale, sentenza del 23 ottobre 1989, in *Foro it.* 1990, II, 169. In dottrina, tra i tanti di parere contrario si veda F. COGGI, *Sul problematico inserimento del danno ambientale nel nostro sistema di responsabilità civile e sulla categoria del danno futuro*, in *Resp. civ. prev.* 1991, 302, secondo cui la fattispecie ex art. 18 è inquadrabile in una prospettiva di tutela sostanzialmente pubblicistica.

⁴⁵ Corte di Cassazione, sentenza n. 500 del 22 luglio 1999, in *Giust. civ.* 1999, I, 2261.

successive modifiche⁴⁶, l'ordinamento italiano ha compiuto un ulteriore passo decisivo verso la costruzione di un quadro normativo unitario e coerente in materia ambientale, capace di integrare le diverse discipline – dalla gestione dei rifiuti alla tutela delle acque, dal controllo delle emissioni alla responsabilità per danno ambientale – e di recepire in maniera più sistematica le Direttive europee.

Nello specifico la parte VI (artt. 299-318) del D.lgs. 152/2006 ha recepito la Direttiva 2004/35/CE sostituendo l'intera disciplina del danno ambientale contenuta nell'articolo 18 della L. 349/1986. In questo nuovo quadro il legislatore fornisce una definizione di danno ambientale che, non presente nell'articolo 18 della L. 349/1986, consiste in “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”, con l'espressa limitazione “al danno alle specie e habitat protetti, alle aree protette, alle acque ed al terreno (2° comma) salvo le specifiche esclusioni di cui art. 303” (articolo 300, 1° comma). Il danno ambientale marino, poi, è inteso come “il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo *significativamente*⁴⁷ negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate” (articolo 300, lettera b, TUA) ... “alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali” (articolo 300, lettera c, TUA). Una siffatta formulazione ha, però, generato in giurisprudenza diversi dubbi e interrogativi in particolare con riferimento alla misurazione del deterioramento causativo di danno all'ambiente e della conseguente attivazione del rimedio risarcitorio. Riprendendo un orientamento piuttosto datato secondo cui il deterioramento deve corrispondere ad una vera e propria compromissione del bene “non essendo sufficiente né la violazione di una o più delle finalità perseguite con la normativa antinquinamento, né la semplice esposizione al pericolo”⁴⁸, la Suprema Corte ha affermato che il contenuto del danno ambientale non si identifica con la nozione di danno patito, bensì con quella di danno provocato “(...) ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensione fissati da norme e provvedimenti”⁴⁹. Questo orientamento ha trovato la corretta e ferrea opposizione nelle Sezioni Unite secondo cui “il danno ambientale (...) accoglie il concetto di “compromissione o torto ambientale”, consistente nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte, dell'ambiente. In altri termini non basta la violazione puramente formale della normativa in ma-

⁴⁶ Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006. Il Decreto legislativo è stato oggetto di numerose ed anche recenti modifiche in particolare ad opera della Legge n. 191 del 13 dicembre 2024, in *G.U.* n. 294 del 16 dicembre 2024 (Legge di conversione del Decreto Legge Ambiente 2024 n. 153 del 17 ottobre 2024); e della Legge annuale per il Mercato e la Concorrenza (2024) – Legge n. 193 del 16 dicembre 2024, in *G.U.* n. 295 del 17 dicembre 2024).

⁴⁷ Il riferimento al criterio della “*significatività*” non è riportato dal testo della Direttiva. Esso determina l'accoglimento nel nostro ordinamento di un concetto di danno più restrittivo e la conseguente possibile mancata regolazione di ricorrenti fenomeni di inquinamento graduale che possono divenire “significativi” solo nel medio-lungo termine. Per osservazioni critiche sul punto si vedano: S. POLI, *Commento all'articolo 300. Danno ambientale*, in AA.VV., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2575, che, inoltre, evidenzia i possibili dubbi interpretativi che possono derivare dalla locuzione “utilità assicurata delle risorse” poiché la Direttiva utilizza il termine servizi e non utilità; A. FERRI, *Prospettive civilistiche e danno ambientale. Prevenzione e riparazione nel c.d. Codice dell'ambiente*, in *Resp. civ.* 2007, 390; P.G. MONATERI, *Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia*, in AA.VV., *La responsabilità ambientale* a cura di Pozzo, Milano, 2005, 137.

⁴⁸ Corte di Cassazione penale, sentenza del 25 maggio 1992, in *Cons. amb.* 1993, 65.

⁴⁹ Corte di Cassazione penale, sentenza del 2 maggio 2007, in *Resp. civ. e previdenza* 2007, 2081 con nota G.G. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*; in *Riv. giur. amb.* 2007, 807, con nota B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*; in *Danno resp.* 2008, 406, con note di L. GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S.C. sul nuovo regime del danno ambientale*; e di U. SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*.

teria di inquinamento (...), ma occorre che lo Stato o gli Enti territoriali, (...) deducano l'avvenuta compromissione dell'ambiente"⁵⁰.

Ai sensi della nuova normativa, quando esiste un caso di pericolo, anche solo potenziale per la salute umana e per l'ambiente, in applicazione del principio di precauzione, deve essere assicurato un alto livello di protezione (articolo 301, comma 1, TUA). L'operatore (cioè il soggetto che esercita o controlla un'attività professionale a rilevanza ambientale) deve informare senza indugio le autorità competenti (articolo 301, comma 3) e il Ministero dell'Ambiente ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione che risultino proporzionali rispetto al livello di protezione da raggiungere; non discriminatorie e coerenti con misure analoghe già adottate; basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; e aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici (articolo 301, comma 4). Se, invece, pur non essendosi verificato un danno ambientale, si manifesti una minaccia imminente, l'operatore è tenuto ad adottare senza indugio, ed anche previa sollecitazione del Ministero dell'ambiente, tutte le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza (articolo 304, commi 1 e 3, TUA). Infine, ove il danno si sia già prodotto, il Testo Unico Ambientale prevede che l'operatore debba procedere al ripristino ambientale. Deve, cioè, adottare tutte "le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi" ... oltre che "le necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306" (art. 305 del TUA)⁵¹. Queste ultime, scelte tra quelle "conformi" a quelle indicate nell'allegato 3 e 4, parte VI, del TUA, devono essere presentate per l'approvazione al competente Ministero nel termine di 30 giorni dall'evento dannoso. Esse, come già previsto nella Direttiva 2004/35/CE, possono essere misure di riparazione primaria ("per riportare le "risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie"), complementare (qualora le risorse e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o servizi danneggiati) o compensativa (che si sostanzia in "qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse o servizi naturali alla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo"). Si tratta di un rimedio risarcitorio in forma specifica unico per natura che, così come delineato, "risulta la migliore reazione possibile ad un danno peculiare come quello all'ambiente"⁵². E solo nei casi in cui la riparazione in forma specifica non sia realizzabile, il Ministero dell'Ambiente può agire in giudizio per chiedere il risarcimento per equivalente patrimoniale (articolo 311, comma 1, TUA)⁵³.

6. Prospettive per la tutela del mare

La disciplina della tutela dell'ambiente marino è frutto di un *iter* normativo in costante evoluzione, volto a fronteggiare le criticità emergenti che via via si presentano. La sfida futura sarà, innanzitutto,

⁵⁰ Corte di Cassazione, Sez. Un. civ., sentenza n. 9211 del 1° settembre 1995, in *Resp. civ. e previdenza* 1996, 108.

⁵¹ Anche nel caso di ripristino ambientale, il Ministro dell'ambiente ha, in qualsiasi momento, la facoltà di: "a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente ai sensi del comma 1; b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie; d) adottare egli stesso le suddette misure" (articolo 305, comma 2).

⁵² D. BARBIERATO, *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. e previdenza* 2016, 2039.

⁵³ D. BARBIERATO, *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, cit. 2041 secondo cui il riferimento al risarcimento per equivalente, "se necessario", previsto dal comma 1 dell'art. 311 non è altro che frutto di un errore da parte del legislatore. Depone, in questo senso, la Relazione parlamentare alla l. n. 97/2013 che riporta "nell'articolo 311, tanto nell'intestazione quanto nel comma 1, è stato eliminato ogni riferimento al risarcimento per equivalente".

quella di conciliare la salvaguardia di un ecosistema marino già fragile con la promozione dello sviluppo economico. Tale bilanciamento non potrà prescindere da un'azione mirata a ridurre le emissioni di gas serra e l'inquinamento derivante dalle attività umane, come scarichi industriali, traffico navale e uso di combustibili fossili. Le politiche climatiche ed energetiche a livello globale dovranno, in questa direzione, integrarsi con gli strumenti giuridici volti alla tutela dell'ambiente marino, promuovendo una *governance* multilivello capace di garantire un'effettiva coordinazione tra i diversi livelli normativi e istituzionali, favorendo l'adozione di misure vincolanti e meccanismi di controllo efficaci. Al coordinamento verticale tra ordinamenti sovranazionali, europei e nazionali deve affiancarsi un'efficace cooperazione orizzontale tra gli Stati, fondata su principi comuni e sistemi condivisi di monitoraggio. In questo senso, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione dei sistemi di sorveglianza -dai satelliti alle piattaforme di raccolta dati- potrebbero costituire strumenti fondamentali per prevenire i danni ambientali e agevolare interventi rapidi di ripristino degli ecosistemi marini. Sarà possibile, così, superare la frammentarietà delle normative e assicurare una gestione realmente sostenibile degli ecosistemi marini.

In una visione di più lungo periodo, poi, sarà indispensabile promuovere una solida cultura della responsabilità ambientale. Per garantire comportamenti virtuosi, non è sufficiente fare affidamento solo sugli obblighi amministrativi e civili di prevenzione e ripristino, né sul sostegno offerto dagli articoli 452-bis e 452-quater del codice penale che sanzionano rispettivamente l'inquinamento e il disastro ambientale, rafforzando il quadro di deterrenza. A ciò si deve affiancare un'azione educativa e informativa volta a promuovere una reale cultura della responsabilità ambientale, incoraggiando scelte consapevoli da parte di imprese, cittadini e consumatori. Senza questo autentico cambiamento ogni politica rischia di essere inefficace e la protezione dell'ambiente marino un'utopia lontana.