

**La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva  
2004/35/CE**

a cura di Franco Giampietro

**Presentazione del volume  
(Parte I)**

**Franco Giampietro**

E', questo, il secondo volume della Collana "Le nuove frontiere del diritto dell'ambiente", che segue a "La bonifica dei siti contaminati" (2001, con Aggiornamento 2004) e che, con lo stesso metodo *multidisciplinare* -giuridico, tecnico, economico- presenta i risultati di una ricerca sulla nuova disciplina della responsabilità (e prevenzione) della danno all'ambiente; vale a dire, su un tema di natura orizzontale, ove i contributi predisposti da vari Autori, si integrano come segmenti essenziali dell'analisi *di un unico fenomeno* (la tutela ambientale nella fase ripristinatoria-risarcitoria, *complementare* a quella *preventiva e precauzionale*). Non è un caso -come si chiarirà *infra*- che l'attuale volume risulti "collegato", sotto vari profili, a quello sulla bonifica dei siti contaminati, atteso che si tratta di *connessione*, fondata, prima di tutto, sulla *logica giuridica* e sugli *obiettivi* di entrambi gli istituti, risultanti dalla normativa previgente e ribaditi da quella (pur diversa), qui commentata... Di essi si darà contezza, più volte, nel corso dell'opera, poiché il legislatore del 2006 non ha potuto non tenerne conto, anche se con esito, come si vedrà, poco soddisfacente.

E' noto che il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, intitolato "Norme in materia di tutela ambientale" (in suppl. ord. G.U. n. 88 del 14 aprile 2006), entrato in vigore il 29 aprile dello stesso anno, costituito da 318 articoli e di 45 Allegati, pari a 373 pagine di G.U. (di due colonne per ciascuna), detta, nella Parte sesta, "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente" (Artt. 299-318, con 5 Allegati.).<sup>(1)</sup>

E' vero che 20 articoli sembrano pochi, se comparati con quelli, molto più numerosi, che compongono le altre 4 Parti del D. LGS. citato (rispettivamente, sulla VIA e VAS; sulla difesa del suolo e sulla tutela delle acque dall'inquinamento, sulla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; sulla tutela dell'aria), considerato che la Parte prima, intitolata "Disposizioni comuni", si esaurisce - ahimè!- in soli 3 articoli !!

Ma, a ben vedere, la disciplina della Parte sesta, qui commentata, non si prestava ad un esercizio di "copia e incolla", quale è stato realizzato massicciamente dal legislatore delegato nelle altre *discipline di settore*, rimaste *tali*, appunto, per mancanza di un'effettiva attività di semplificazione e di coordinamento, secondo principî comuni, identificabili nei

---

<sup>1</sup> Per una prima analisi del citato D. Lgs., si rinvia al volume collettaneo, a cura di F. GIAMPIETRO, "Commento al T.U. ambientale", IPSOA, 2006, pp. 260.

criteri direttivi, generali o specifici della legge delega n. 308/2004 <sup>(2)</sup>. Donde l'impossibilità di classificare il decreto legislativo n. 152/2006 come un effettivo T.U., o, addirittura come un Codice dell'ambiente.<sup>(3)</sup>

Esso esigeva invece, un *intervento radicale di razionalizzazione* del previgente istituto della responsabilità civile per danno all'ambiente, codificato con l'art. 18 della legge n. 349/1986, sul quale si erano *stratificati* ulteriori e concorrenti regimi (per es. ex art. 17 DLGS n.22/1997 e succ. modifiche e DM n.471/1999 ed ex art.58 DLGS n. 152/1999... ecc.), che pur sembravano distaccarsi dal primo, sotto vari profili *sostanziali, procedurali* e *sanzionatori*. Richiedeva, altresì, una chiara "presa di posizione" del legislatore delegato in merito alla *contestuale* funzione, *compensativa* e *punitiva*, del cit. art. 18, ed ai conseguenti orientamenti (latamente dissonanti) del giudice, civile e penale, investiti di una *troppo lata discrezionalità* nella quantificazione monetaria del danno all'ambiente. Come è testimoniato dai contributi non solo giuridici, ma anche tecnici ed economici di questo volume, convergenti nell'analisi critica di 20 anni di giurisprudenza...

Né potevano essere sottovalutate le difficoltà di approvare un nuovo regime, che poneva il quesito preliminare su *come* armonizzare la *ben nota* disciplina codicistica del danno civile (e della connessa giurisdizione del giudice ordinario) e delle risalenti "aperture" al *diritto all'ambiente salubre* con quella pubblicistica di un danno al bene ambiente, di natura collettiva e azionabile dallo Stato, regioni ed enti locali, legittimati -nell'interesse delle collettività rappresentate- all'azione risarcitoria (secondo una giurisprudenza consolidatasi all'indomani dell'art. 18...). Tanto più che i connotati pubblicistici erano emersi decisamente con l'entrata in vigore dell'art. 17 del DLGS n. 22/1997, che sottoponeva l'attività di bonifica dei siti "inquinati" (da pericolo-danno all'ambiente...) a procedimenti *autorizzatori* di vigilanza e verifica della corretta eliminazione del pregiudizio ambientale (con atti impugnabili innanzi al giudice amministrativo).

Difficoltà in qualche modo (...) accresciute dall'*obbligo*, sancito dalla legge-delega, di dare attuazione alla *direttiva 2004/35/CE*, ove il legislatore comunitario ha, per un verso, scelto il *modello pubblicistico*, richiedendo allo Stato membro di garantire l'*effettiva* applicazione del principio del "chi inquina paga" (ferme restando alcune regole-base del sistema della responsabilità civile, richiamate anche nelle premesse del medesimo atto); per altro verso, ha adottato un *regime comune minimale* sulla prevenzione e ripristino del danno

---

<sup>2</sup> In tema si rinvia il paziente lettore ai miei contributi: "*Delega per il Testo Unico Ambientale: una corsa (utile?) contro il tempo*", in *Ambiente e Sviluppo*, IPSOA, 2005, fasc. 2, p. 105 ss. e: "*I criteri direttivi specifici (?) della legge delega in Testi Unici ambientali*" *ibidem*, 2005, fasc. 3, p. 205 ss. nonché alle puntuali notazioni di F. FONDERICO, "*La muraglia e i libri: legge delega testi unici e codificazione del diritto ambientale*" in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 6, p. 585 ss.

<sup>3</sup> Come ho cercato di dimostrare in: "*Né Testo Unico né Codice dell'ambiente... ma un unico contenitore per discipline differenziale*" in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, fasc. 5, p. 405 ss.

all'ambiente, lasciando agli Stati membri la facoltà di approvare regole più restrittive, in una forma del tutto inusuale (v. art. 16 della direttiva cit.).<sup>(4)</sup>

Di guisa che l'onere della scelta di molte delle linee portanti del nuovo regime comunitario resta *affidata* allo Stato membro. Di qui trova una "qualche" giustificazione (...) la serie di disposizioni *compromissorie*, enunciate nella Parte sesta, ove compaiono, accanto alle nuove regole, trasposte letteralmente dalla citata direttiva (v. per es l'art. 300, comma 2), quelle derivanti dal previgente regime (E' sufficiente rileggere gli artt. 311, comma 2, e 314, comma 3, del DLGS. n. 152).

Non sembra, infatti, che il legislatore delegato sciolto il dilemma tra l'approccio "graduale" ed *in progress* della disciplina comunitaria (trasposta con integrazioni, per esempio, dall'art. 313, comma 2) e l'approccio "parapenalistico" di un danno punitivo (o presunto), "ripescato" (dalla previgente legislazione), ai sensi dell'art. 314, comma 3.

In sostanza, si tratta di una "terza via" compromissoria, che, a tacer d'altro, non appare conforme ai canoni di *razionalizzazione* e *semplificazione* della normativa abrogata. Vale a dire, manca l'obiettivo primario della legge delega, ove si consideri, ancora per esemplificare, che, in tema di accertamento del danno, *concorrono* le giurisdizioni del giudice ordinario (civile e penale), del giudice amministrativo e della Corte dei Conti, a seconda delle fattispecie previste.

Né all'obiettivo della semplificazione può essere ricondotto *l'accentramento delle competenze* all'esercizio delle azioni di (precauzione) prevenzione, ripristino e risarcimento del danno ambientale in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, atteso che le relative disposizioni si pongono in *oggettivo contrasto* -oltre con le prerogative costituzionali delle regioni e degli enti locali- con la richiesta comunitaria di un'*effettiva riparazione* del danno ambientale nel territorio degli Stati membri. (E' noto che l'apposita Direzione Generale prevista dall'art. 299, comma 1, in quanto istituita ai sensi dell'art. 34 del decreto-legge n.4/2006, era già venuta meno, per mancata conversione del cit. art. 34, ai sensi della legge n. 80 del 9 marzo 2006, alla data di pubblicazione del decreto legislativo n. 152 sulla G.U. del 14 aprile 2006).

Di questi e di altri problemi interpretativi specifici si occupano i contributi, pubblicati nel presente volume, con un'attenzione particolare ai cennati rapporti tra la disciplina della responsabilità per danno ambientale e quella innovativa (rispetto al regime previgente) sulla bonifica dei siti inquinati, ove campeggia il *rischio sanitario* rispetto a quello "complementare" e, quindi accessorio, del ripristino-risarcimento del danno all'ambiente. Di tal ché si è cercato di identificare una *precisa linea di confine* tra i rispettivi precetti di rilevanza sostanziale e procedimentale, per evitare *inutili e dispendiose duplicazioni* di

---

<sup>4</sup> Tanto da sollevare critiche in merito al reale spessore di un "modello comune" di normativa europea...

misure e di atti autorizzatori, assegnati a competenze distinte (rispettivamente, al Ministero e al sistema regioni-enti locali).

Individuati, in termini sintetici, i profili generali delle tematiche, coinvolte direttamente o indirettamente dalla Parte sesta del DLGS n.152 in rapporto all'obbligo di trasposizione, nel nostro ordinamento, della direttiva, più volte richiamata, riteniamo opportuno passare in rassegna i contributi , di cui si compone il volume, allo scopo di sottolineare le *linee essenziali dell'opera* e gli *obiettivi fondamentali*, in essa perseguiti, i quali, in buona sostanza, offrono qualcosa in più del commento al citato decreto legislativo del 2006.

Si è inteso, infatti, mettere a disposizione degli studiosi e degli operatori interessati (P.A. controllante e soggetti controllati, associazioni ambientaliste ecc.) la giurisprudenza e la dottrina sulle normative previgenti (al DLGS n. 152); l'analisi delle novità, introdotte dalla direttiva 2004/35/CE nell'ambito della politica comunitaria sulla tutela ambientale e, infine, i problemi interpretativi e applicativi del decreto legislativo del 2006, con l'ulteriore intento di elaborare proposte o linee di soluzione delle (tante) questioni, rimaste irrisolte, pur dopo la riforma, o che, comunque, meritano soluzioni più lineari, nel segno di un'*effettiva semplificazione* delle disposizioni, oggi vigenti. e, quindi, in una prospettiva di riforma ... della riforma<sup>5</sup>).

**(Segue)**

---

<sup>5</sup> Che è stata avanzata, con particolare urgenza, appena formato il nuovo Governo, all'indomani delle elezioni del 9 aprile 2006. In tema, v. appreso, i rilievi esposti nel par. 3.