

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

a cura di Franco Giampietro

**Presentazione del volume  
(Parte II)**

**Franco Giampietro**

*Nella Parte prima* dell'opera si è cercato di delineare non solo la "genesì" della direttiva 2004/35/CE, nell'ambito dello sviluppo della politica comunitaria sulla tutela dell'ambiente, ma soprattutto, i *principi* e *gli obiettivi*, sottesi alle prescrizioni, *giuridiche* e *tecniche* (con i suoi 6 Allegati), allo scopo di evidenziare l'approccio *duttile* e *pragmatico* della UE, che muove dall'elenco delle attività pericolose (con un sistema di responsabilità oggettiva analogo a quello della Convenzione di Lugano) e dalla *precisa definizione* del bene-ambiente "protetto" e della *soglia* del danno, giuridicamente rilevante, allo scopo di porre le *premesse necessarie* per una sua *copertura assicurativa*. In tale direzione si collocano i contributi di A. Quaranta (in una prospettiva storico-evolutiva della politica ambientale europea) e di R. Montanaro (che sottolinea le "scelte" che graveranno sul legislatore italiano in merito alle procedure amministrative, ove connesse all'illecito ambientale colposo, che costituisce, infatti, il presupposto di sanzioni amministrative pecuniarie quale sistema alternativo al regime comunitario sulla responsabilità oggettiva per danno ambientale); di L. Prati (che evidenzia criticamente il carattere "riduttivo" dell'approccio comunitario alle nozioni di ambiente e di danno ambientale, sottolineandone il percorso "inverso" rispetto a quello, delineato dall'art.18 della L. 349/1986, e dai suoi sviluppi giurisprudenziali, che hanno prodotto il "rischio di *proliferazione* dei pregiudizi risarcibili" ed, infine, quelli di A. Muratori (sulle puntuali misure riparatorie, previste dalla cit. direttiva, anche con riferimento al danno al terreno) e di F. Quercia (che esamina le linee di sviluppo della vigente disciplina comunitaria sul danno ambientale in riferimento ai programmi di lavoro della Commissione europea in ordine alla protezione del suolo e alla bonifica dei siti contaminati).

*Nella Parte seconda* del volume, sono stati messi a fuoco i *problemi applicativi* della direttiva comunitaria in esame, considerandone *l'impatto sia* sulla legislazione previgente al D. Lgs n.152/2006 (e sulla relativa giurisprudenza) *sia* sulle disposizioni, introdotte dal citato decreto legislativo, in vigore dal 29 aprile 2006.

All'interno dei tale contesto, si segnalano gli interventi di M. Mazzoleni (che, in particolare, illustra la peculiare prassi interpretativa "veneta" della norma

previgente, ed espone un primo analitico commento del nuovo regime, con particolare riguardo alle procedure ingiunzionali ministeriali di accertamento del danno ambientale) ; di F. Fonderico (che, in specie, delinea l'evoluzione delle competenze degli enti locali in materia ambientale, a partire dagli anni 90 sino alla riforma costituzionale del 2001; riconduce ad un *vulnus* costituzionale l'esclusione della legittimazione degli enti locali dall'azione risarcitoria del danno "all'ambiente locale", indicando le possibili misure per scongiurare il c.d. doppio recupero dei costi); di M. Calabrò (che rivisita il ruolo delle associazioni ambientaliste, così come configurato nella direttiva comunitaria e alla stregua degli artt. 13 e 18 della legge 349/1986 e della giurisprudenza amministrativa, civile e penale, sottolineando la rilevanza della Convenzione di Aarhus ed il principio di sussidiarietà orizzontale, codificato della Riforma costituzionale del Titolo V, con un'analisi finale degli artt. 309 e 310 del D. Lgs n. 152/2006); nonché i contributi dello scrivente (che, nel primo, ricostruisce la "storia" dei lavori di elaborazione del testo del decreto legislativo unico, nelle sue quattro versioni, con ritocco finale, conseguente alle osservazioni del Presidente della Repubblica, e con l'intermezzo della legge finanziaria del 2006, sub art. 1, commi 439-443, allo scopo di rendere più agevole la "lettura" del testo definitivo, ora vigente. Nel secondo contributo, esamina i capitoli fondamentali della nuova disciplina, nei suoi profili sostanziali, procedurali e processuali, analizzando, altresì, i rapporti tra il nuovo regime sulla bonifica e quello sulla responsabilità per danno ambientale.

Conclude questa parte del volume il contributo di D. de Strobel (che affronta la problematica assicurativa del danno ambientale, prima e dopo il D. Lgs 152/2006).

*La Parte terza* è dedicata all'approfondimento dei profili di liquidazione del danno ambientale, esaminati da due economisti. M. Franzini, dopo aver individuato il danno ambientale in termini di *perdita illegittima di benessere* rispetto al livello assicurato dalla *preesistente qualità dell'ambiente* (che si consuma tra il momento in cui il danno si è verificato ed il momento in cui il ripristino ha luogo), passa in rassegna i metodi di stima economica di tale perdita, descrivendone i limiti veri e quelli presunti, lamentando la mancanza di scelte chiare e coerenti del legislatore. P. Liberatore sottopone al vaglio economico le varie nozioni giuridiche del danno *de quo* in relazione sia ai parametri, definiti dall'art. 18 della l. n. 349/198, sia alla novità introdotte dal D. Lgs n. 152/2006, e dopo aver espresso adesione ai criteri *pragmatici*, stabiliti dalla direttiva e dai suoi Allegati, analizza "casi di studio

esemplari” di quantificazione monetaria del pregiudizio ambientale, provenienti dalla giurisprudenza applicativa del cit. art. 18, con particolare riguardo alla stima (“estremamente difficile”) del danno dell’atmosfera. Propone, infine, alcune nozioni operative.

Poiché la richiamata direttiva ha aperto un dibattito, all’interno dei 25 Partners dell’Unione, avviato dal Convegno, organizzato a Roma, Ostia Antica, il 25-27 maggio 2005, dalla Commissione europea e dalla Suprema Corte, tramite il Presidente A. Postiglione, tra i giudici dei 25 Stati *sulle modalità di trasposizione* della citata direttiva, si è ritenuto opportuno proporre al lettore un “confronto” con *le altre esperienze europee*. A tal fine, la *Parte quarta* dell’opera si avvale dei contributi di F. Benedetti, che sintetizza gli esiti della nominata Conferenza, considerando le esperienze più significative dei Paesi comunitari ed evidenziando i quesiti posti da alcuni degli Stati membri alla Commissione in merito alla portata di alcune prescrizioni della stessa direttiva. Seguono due “corposi” ed organici lavori di D. Roettgen sul danno ambientale nel diritto federale tedesco e di A. Savaresi sull’esperienza in corso in Gran Bretagna.

A conclusione del volume, la *Parte quinta* è dedicata a due interventi di A. Muratori, il primo sui profili tecnici relativi all’accertamento del danno all’ambiente alla stregua del diritto previgente, in due casi giudiziari emblematici di una *discarica* e di un *inceneritore*, siti nel Comune di Forlì, ove l’Autore ha svolto funzioni di consulente tecnico d’ufficio; il secondo, mirato a definire le linee tecniche essenziali della direttiva e i problemi lasciati (ancora) aperti dalla nuova disciplina della responsabilità per danno all’ambiente, con un espresso richiamo agli insoddisfacenti “collegamenti” con il regime della bonifica dei suoli. Conclude la Parte quinta ed il volume un’analisi tecnica di V. Giampietro sulle linee-guida, adottate negli Stati Uniti, in ordine al ripristino delle risorse naturali, previa valutazione del rischio ambientale. Il medesimo Autore elabora alcune valutazioni comparative dell’esperienza statunitense con la nozione di danno ambientale (risultante dalla direttiva 2004/35/CE), dalle quali si evince che le azioni di risarcimento del medesimo danno possono essere intraprese negli USA solo al termine della bonifica, in relazione ai danni residui.

1. *Quali conclusioni* si possono trarre dagli esiti della ricerca interdisciplinare, qui condotta?

Se per un verso, si coglie la *portata generale* della nuova normativa sulla prevenzione ed il ripristino-risarcimento del danno ambientale, che si qualifica come istituto *ad efficacia orizzontale collegato* con la *bonifica dei siti contaminati*, sotto il profilo sostanziale e procedimentale; per altro verso, appare evidente un *difetto di scelta univoca* del legislatore delegato del 2006 nei confronti del sovrappiombamento delle regole previgenti, alcune delle quali "riappaiono", in termini sostanzialmente analoghi, *contestualmente* alle regole "nuove", a loro volta mutate dalla direttiva comunitaria ai fini dell'*effettiva* riparazione e dell'*assicurabilità* del danno ambientale. Ma, nello stesso tempo, le une e le altre non sembrano tra loro compatibili.

A sua volta, l'accentramento delle competenze nel Ministero comporta un duplice vizio: si pone in contrasto con i principi costituzionali, già enunciati dalla Sovrana Corte, e ribaditi dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e rende assai precario –se non impossibile– l'efficace perseguimento dell'obiettivo fondamentale della direttiva (la riparazione effettiva del danno ambientale), in violazione della medesima. In altri termini, il sistema "dell'assemblaggio" di disposizioni "eterogenee" non è soddisfacente né dal punto di vista del *diritto interno*, (quale attesa semplificazione dei regimi previgenti) né dal punto di vista del *diritto comunitario*, quale corretta attuazione della citata direttiva.

Ne consegue che è necessario rimettere mano al DLGS n. 152/2006, ma *non* per continuare a ripetere gli errori di un metodo di legiferazione approssimativo e frammentario, epperò, senza risultati apprezzabili di *razionalizzazione* e *semplificazione* della *ipertrofica* normativa previgente.

Scartata (per fortuna...) la soluzione della sospensione immediata dell'intero o di intere Parti del DLGS, già entrato in vigore<sup>(1)</sup>; rimasta infruttuosa la richiesta di sospensione dell'efficacia di alcune delle disposizioni dello stesso decreto,

---

<sup>1</sup> Ci riferiamo all'emendamento proposto dall'on. Vitali al decreto-legge sul c.d. *spacchettamento* dei Ministeri, che prevedeva, tra l'altro, l'immediata "sospensione degli effetti della Parte III e della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152" e aggiungeva: "Al fine di ovviare alla carenza di disciplina, la materia è disciplinata dalle disposizioni previgenti al suddetto decreto legislativo". Con evidenti problemi di individuazione delle *discipline transitorie (precedenti e successive* al 29 aprile 2006) e di quelle *effettivamente* richiamate *in vigore*, tenendo conto delle abrogazioni *formali e non*, introdotte dal D. Lgs. nelle cennate Parti III e IV. Un rimedio certamente peggiore del male! Come ho cercato di dimostrare nelle conclusioni al Convegno di Milano, del 18 luglio 2006, su *Nozione di rifiuto, bonifica e danno ambientale nel D. Lgs. 152/06: applicazione e prospettive di riforma*, organizzato dalla Giampietro Consulting s.r.l., pubblicato in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

presentata alla Corte costituzionale<sup>(2)</sup>, si è accolta la tesi di utilizzare, *nei tempi tecnici necessari*, il meccanismo dei decreti correttivi, previsto dall'art. 1, comma 6, del D.LGS: n.306/2004.<sup>(3)</sup> E' necessario, infatti, dare *concreta* attuazione ad alcuni dei principi della cit. legge-delega rimasti "lettera morta". All'obiezione che i decreti correttivi o integrativi, dovendo essere uniformati ai principi e criteri stabiliti dalla legge 308 (ex art. 1, comma 6) non possono modificare "sostanzialmente" l'impianto del c.d. Testo Unico o comunque perseguire finalità "demolitorie", senza una nuova legge del Parlamento, modificativa della legge-delega<sup>(4)</sup>, sembra possibile replicare che, nel caso concreto, i principi sanciti dall'art. 8 e dall'art. 9, lett. e), ultima parte, della legge richiamata sono, da un lato, di *valenza generale*, nel senso che indicano, ciascuno, *un obiettivo* (per es., "piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie", "maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali", "coordinamento ed integrazione della disciplina del sistema sanzionatorio amministrativo e penale"), ma, nello stesso tempo, *non* recano criteri vincolanti, quanto *agli strumenti* da adottare per realizzarli. Sono delle vere proprie "pagine bianche"<sup>(5)</sup>. Epperchiò, restano utilizzabili per la scelta di disposizioni attuative *diverse* da quelle formulate nel D. Lgs n. 152/2006.<sup>(6)</sup> Tuttavia, superata l'eccezione di metodo, resta da affrontare, come si è detto in esordio, il *merito* della preannunciata riforma... della riforma.

---

<sup>2</sup> Ci riferiamo all'ordinanza di sospensione della Corte Costituzionale n. 245 del 22 giugno 2006, che ha dichiarato *non luogo a provvedere* sulla domanda della regione Emilia-Romagna, nel ricorso diretto all'annullamento di numerose disposizioni del D. Lgs n. 152, per violazione dell'autonomia regionale, costituzionalmente garantita. L'ordinanza ed il ricorso sono pubblicate in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it), ove pure è pubblicata l'ordinanza n. 288 del 14 luglio 2006 della medesima Corte, sulla disciplina dei rottami ferrosi, previgente al Decreto Legislativo, nonché sulle definizioni di rifiuto, sottoprodotto e materie prime secondarie, fissate dal medesimo decreto legislativo. I ricorsi delle regioni Toscana, Piemonte e Val d'Aosta avverso il D. Lgs citato sono pubblicati nelle G.U. del 12, 19 e 26 luglio 2006.

<sup>3</sup> Tesi che ho formulato nella relazione al cit. Convegno di Milano del 18 luglio 2006 e che ho approfondito in: "Analisi critica del D.Lgs. n. 152/2006: gli obiettivi ed i tempi di una vera riforma" nel volume, *Commento al T. U. ambientale*, IPSOA, 2006, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Cfr. le lucide argomentazioni di M. CHITI, "Rispettare i vincoli del diritto", in *Sole 24 Ore* del 6 luglio 2006, p. 26.

<sup>5</sup> In tal senso, si rinvia agli Autori, citati nella nota 2. Quanto alla "curiosa" vicenda dei 17 decreti ministeriali attuativi del D. Lgs. n. 152, dichiarati improduttivi di effetti (v. la G.U. del 26/06/2006), si rinvia al paziente lettore allo "stato del arte", quale rappresentato da B. L. MAZZEI, in *Sole 24 Ore* del 7 agosto 2006 *La delega riparte a settembre* e alle persuasive osservazioni di M. MEDUGNO, *ibidem*, 26 luglio 2006: *Codice dell'ambiente bloccato nell'incertezza del diritto...*

<sup>6</sup> Salva l'eccezione indicata nel cit. comma 8, lett. i) ove si precisa: "fermi restando i limiti di pena e l'entità delle sanzioni amministrative già stabiliti dalla legge". In tema, si rinvia alle puntualizzazioni di L. VERGINE, "Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori", nel cit. volume collettaneo: "Commento al Testo unico ambientale", cit., p. 171 ss.

A tal fine, è da escludere l'utilità di un approccio, *ancora una volta, urgente e frammentario*, senza un disegno organico e, quindi senza muovere dai principi della delega, considerati come il *tessuto connettivo* delle discipline di settore (dalla Parte II alla Parte VI del vigente decreto n. 152) e non come una scarna introduzione, *avulsa* dalla restanti Parti (com'è la vigente Parte I).

La seconda versione dello schema di decreto legislativo correttivo, approvata il 30 luglio 2006, sembra avviata su questa prospettiva, avendo abbandonato le originarie scadenze del 30 novembre e del 31 gennaio 2007<sup>(7)</sup>.

Riteniamo che i *contributi* e le *proposte* elaborate in questo volume possano suggerire, *accanto ed oltre* al commento del decreto legislativo in materia di danno ambientale (e di bonifica dei siti contaminati), in vigore dal 29 aprile 2006, *soluzioni regolatrici* più lineari e più efficaci di quelle sin qui adottate, in riferimento: a) alle prescrizioni ed agli obiettivi fondamentali della direttiva 2004/35/CE; b) ai vizi o alle incongruenze della disciplina del D. Lgs. n. 152/2006, esaminati *anche* alla stregua delle sovrabbondanti e contraddittorie normative previgenti e della relativa interpretazione giurisprudenziale; c) alle indicazioni avanzate in sede giuridica, tecnica ed economica, tenendo altresì conto delle esperienze in corso dei nostri Partners europei. Tutto ciò, se intendiamo *realmente* "europeizzare" il nostro Paese, affrancandolo da leggi ambientali sguarnite di un *sufficiente* coefficiente di *certezza e stabilità*. L'opera appare, perciò, a chi scrive e ai suoi preziosi Coautori (che si ringraziano) *proiettata sul futuro*, perché sostenuta dalla consapevolezza dei *limiti* sia della disciplina abrogata e sia di quella ora vigente. Epperò, da applicare, secondo i consueti criteri interpretativi, sino a quando non sarà modificata.

Roma, 9 settembre 2006

---

<sup>7</sup> Quelle scadenze sono apparse infatti del tutto inidonee per *dare corpo* ai principi di semplificazione e razionalizzazione delle normative e dei procedimenti, che sono "episodicamente" recepiti nel D. Lgs. n.152, com'è stato puntualizzato da M. COSENTINO, in "Spunti di semplificazione amministrativa nel decreto legislativo n. 152/2006", nel volume *Commento al T.U. ambientale*, cit., p. 23 ss.