



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**DIPARTIMENTO DI AFFERENZA RELATORE**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT**

**PROVA FINALE**

**"L'EVOLUZIONE DELLA RESPONSABILITÀ  
PER DANNO AMBIENTALE"**

**DALL'ART. 18 L. 8 LUGLIO 1986, N. 349 ALLA "LEGGE EUROPEA 2013"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. ARIANNA FUSARO**

**LAUREANDA: GIULIA BRAGGION**

**MATRICOLA N. 1043315**

**ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015**

## SOMMARIO

1. Introduzione.....	1
2. Primo intervento legislativo in materia di danno ambientale: art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349.....	3
2. 1. La legittimazione attiva e il ruolo delle associazioni ambientaliste.....	4
2. 2. La legittimazione passiva.....	5
2. 3. Il criterio di imputazione della responsabilità.....	6
2. 4. La tipicità dell’illecito ambientale e il nesso di causalità.....	7
2. 5. Il risarcimento del danno.....	8
3. I principi e il contenuto della direttiva 2004/35/CE.....	10
3. 1. La nozione di danno ambientale.....	11
3. 2. L’ambito di applicazione della direttiva.....	12
3. 3. La legittimazione attiva.....	13
3. 4. I criteri di imputazione della responsabilità.....	15
3. 5. Le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale e il risarcimento del danno.....	17
4. Il “parziale” recepimento della direttiva in materia ambientale: il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Parte sesta.....	20
4. 1. La nozione di danno ambientale.....	21
4. 2. La legittimazione ad agire.....	22
4. 3. I criteri di imputazione della responsabilità e i problemi di coordinamento tra i due regimi.....	24
4. 4. Le tre procedure: l’azione di prevenzione, l’azione di ripristino e l’azione risarcitoria.....	27
4. 5. Le forme di risarcimento del danno all’ambiente.....	30
5. Le modifiche al Testo Unico ambientale introdotte dall’art. 5-bis Dl. 25 settembre 2009, n. 135.....	31
6. Le ulteriori modifiche apportate dall’art. 25 L. 6 agosto 2013, n. 97, la cd. “legge europea” del 2013.....	34
7. Conclusioni.....	36

## 1. Introduzione.

La problematica del danno ambientale diede luogo ad un lungo dibattito in dottrina e in giurisprudenza negli anni '70 e '80. Una parte della dottrina (Pozzo, 1998, p. 8) affermava che l'obiettivo era quello di giungere ad "una migliore tutela della persona nei confronti dell'inquinamento". In quegli anni, in particolare, un caso aveva scosso l'opinione pubblica: il disastro di Seveso, avvenuto il 10 luglio 1976<sup>1</sup>.

Tuttavia solo nel 1986 vennero promulgate le prime regole in materia ambientale: l'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349. Al fine di disciplinare la responsabilità per danno ambientale il legislatore italiano scelse quindi di prevedere norme specifiche di responsabilità civile, in quanto quelle presenti nel Codice civile erano state ritenute inadeguate a regolare la fattispecie del danno all'ambiente. L'art. 18 stabiliva che la legittimazione ad agire era affidata allo Stato e/o agli enti territoriali e riconosceva un potere di denuncia ai cittadini e alle associazioni ambientaliste. La legittimazione passiva non presentava limiti: infatti a chiunque poteva essere contestato l'illecito ambientale. Per quanto riguarda l'imputazione della responsabilità contavano il comportamento doloso o colposo del soggetto danneggiante e l'antigiuridicità del condotta dello stesso. Infine il risarcimento del danno all'ambiente poteva avvenire in forma specifica o per equivalente.

Anche a livello europeo e internazionale il tema della responsabilità ambientale era ampiamente discusso. Le Convenzioni internazionali in materia ambientale cominciarono ad accrescere il loro peso e ci furono anche diversi interventi legislativi nel diritto dell'UE.

La disciplina europea più recente è la Direttiva 2004/35/CE, che ha modificato in maniera radicale la disciplina del danno all'ambiente. In base alla direttiva il danno all'ambiente è costituito dal danno alle specie e agli habitat naturali protetti (ossia alle biodiversità), dal danno alle acque e dal danno al terreno. Al danno e alla minaccia imminente di un danno

---

<sup>1</sup> Alle 12.37 di sabato 10 luglio 1976, nello stabilimento della società Icmesa vicino a Seveso, il sistema di controllo di un reattore chimico destinato alla produzione di un componente di diversi diserbanti, andò in avaria e la temperatura salì oltre i limiti previsti. L'esplosione del reattore venne evitata dall'apertura delle valvole di sicurezza, ma l'alta temperatura raggiunta aveva causato una massiccia formazione di diossina, una delle sostanze chimiche più tossiche se dispersa nell'aria. Le prime avvisaglie furono l'odore acre e le infiammazioni agli occhi. Non vi furono morti, ma circa 240 persone vennero colpite da una dermatosi provocata dall'esposizione al cloro e ai suoi derivati, che crea lesioni gravi; invece gli effetti sulla salute generale sono ancora oggi oggetto di studi. I vegetali investiti dalla nube si disseccarono e morirono a causa dell'alto potere diserbante della diossina, mentre migliaia di animali contaminati dovettero essere abbattuti. La popolazione dei comuni colpiti venne informata della gravità dell'evento solamente 8 giorni dopo la fuoriuscita della nube.

Anonimo, 2011. Il disastro di Seveso 35 anni fa. La Repubblica Milano.

[http://milano.repubblica.it/cronaca/2011/07/10/foto/il\\_disastro\\_di\\_seveso\\_35\\_anni\\_fa-18934723/1/](http://milano.repubblica.it/cronaca/2011/07/10/foto/il_disastro_di_seveso_35_anni_fa-18934723/1/)

all'ambiente sono collegati due regimi di responsabilità: quella oggettiva, qualora il danno sia causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III, mentre la responsabilità per colpa o dolo è prevista se si tratta di attività non pericolose. La direttiva prevede due tipologie di azioni da intraprendere, a seconda che il danno si sia o meno già verificato: l'azione di prevenzione e l'azione di riparazione (riparazione "primaria", "complementare" e "compensativa"). Per quanto riguarda la legittimazione ad agire questa spetta all'autorità individuata da ciascun Stato membro.

In Italia il recepimento della direttiva è avvenuto in tre fasi.

Nel 2006 il Governo italiano ha emanato il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "Codice dell'ambiente") con cui è stata parzialmente recepita la direttiva ed è stato abrogato l'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349. La disciplina della responsabilità per danno ambientale è contenuta nella parte sesta del decreto testé menzionato. Sono previsti due regimi di responsabilità: nel titolo II è stato recepito in parte il modello di responsabilità oggettiva della direttiva europea, mentre è stato introdotto un regime di responsabilità soggettiva "generalizzato" nel titolo III. La legittimazione ad agire è stata affidata 'in via esclusiva' al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; non è stato invece riconosciuto il diritto al risarcimento del danno né agli enti territoriali, né alle associazioni ambientaliste. Il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 individua tre differenti procedure: l'azione di prevenzione e l'azione di ripristino sono di derivazione comunitaria e si applicano al danno o alla minaccia imminente di danno causato durante lo svolgimento di un'attività professionale avente rilevanza ambientale; mentre l'azione risarcitoria è la procedura prevista per il regime di responsabilità soggettiva "generalizzato". In quest'ultimo caso le alternative sono l'effettivo ripristino o il risarcimento per equivalente patrimoniale.

Nel 2008 la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione 2007/4679 nei confronti dell'Italia per violazione del diritto UE; il motivo è la non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. La contestazione riguarda la previsione di risarcimenti pecuniari, invece vietati dalla direttiva; la mancata predisposizione di un regime di responsabilità oggettiva per le attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva; la previsione di una *causa di improcedibilità* che non compare nell'art. 4 della direttiva. Per far fronte alle contestazioni mosse dalla Commissione l'Italia ha emanato l'art. 5-bis del Dl. 25 settembre 2009, n. 13, con cui è stato modificato il testo di alcuni articoli, senza però risolvere completamente il problema del non corretto recepimento della direttiva.

Nel 2012 infatti l'Italia ha ricevuto un'ulteriore contestazione dalla Commissione europea, poiché ha adottato e mantenuto in vigore delle norme che ancora consentono di disporre

risarcimenti pecuniari, violando gli articoli 1 e 7 e l'allegato II della direttiva 2004/35/CE. Per superare questa seconda contestazione il legislatore italiano ha predisposto aggiuntive modifiche al "Codice dell'ambiente" nell'art. 25 della L. 6 agosto 2013, n. 97, le quali hanno portato a un completo recepimento della disciplina comunitaria in materia ambientale.

## 2. Primo intervento legislativo in materia di danno ambientale: art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349.

La responsabilità per danno ambientale è stata disciplinata per la prima volta in Italia dall'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349. La stessa legge ha anche istituito il Ministero dell'ambiente. La scelta del legislatore è stata quella di predisporre norme specifiche per la responsabilità civile in materia ambientale, in quanto quelle presenti nel Codice civile si presentano inadeguate a regolare la fattispecie "danno ambientale". Pertanto tale disciplina assume un carattere di specialità rispetto al regime codicistico. Le differenze con la disciplina del Codice civile sono evidenti: la tipicità dell'illecito ambientale contro l'atipicità dell'art. 2043 c.c. ("*Risarcimento per fatto illecito*"); il riferimento alla violazione di norme nell'art. 18, mentre l'art. 2043 c.c. si riferisce all'ingiustizia del danno. Inoltre viene ribaltata la regola del risarcimento del danno: il risarcimento deve avvenire in forma specifica, salvo il caso in cui questo sia impossibile, nell'art. 2058 c.c. invece è il risarcimento per equivalente che assume una posizione prioritaria. Infine nei casi di pluralità di soggetti si ha la parziarietà dell'obbligazione risarcitoria in contrapposizione con la responsabilità solidale prevista all'art. 2055 c.c.

L'illecito ambientale è definito al primo comma dell'art. 18 legge 349/86 come: "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte". Costituisce quindi danno ambientale qualsiasi compromissione dell'ambiente accompagnata dalla violazione di norme giuridiche poste a tutela dell'ambiente. Secondo parte della dottrina (Pozzo, 1998, p. 20) l'ambiente in questo modo viene tutelato "indipendentemente dalla violazione di altri diritti individuali quali la proprietà privata o la salute: ... non si vuole [quindi] tutelare l'ambiente *salubre*, ma l'ambiente *tout court*."

Occorre sottolineare che la finalità principale della disciplina contenuta nell'art. 18 non è il ripristino del 'bene ambiente' danneggiato. Piuttosto tale disciplina assume una funzione deterrente e sanzionatoria; l'obiettivo infatti è reprimere la condotta illecita e evitare che altri

ripetano i medesimi comportamenti nel futuro perché spaventati dalle conseguenze amministrative.

Di seguito verranno analizzati i principali commi ed aspetti della norma in esame.

## 2. 1. La legittimazione attiva e il ruolo delle associazioni ambientaliste.

La legittimazione ad agire è affidata allo Stato e/o agli enti territoriali “sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo” (art. 18, co. 3, L. 8 luglio 1986, n. 349); questi possono avviare l’azione di risarcimento del danno, anche in sede penale.

Mentre la legittimazione attiva spetta allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, il diritto al risarcimento del danno è riservato allo Stato, rappresentato in questo ambito dal Ministro per l’ambiente. Questo diritto esclusivo è stabilito dal primo comma dell’art. 18: “qualunque fatto doloso o colposo ... che comprometta l’ambiente ... obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.” Tale scelta legislativa è subordinata alla funzione sanzionatoria attribuita all’obbligazione che sorge in capo al danneggiante; in dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 370) si afferma che sotto questo aspetto gli enti territoriali appaiono come “sostituti processuali dello Stato, ... [più che come] effettivi titolari di un’autonoma legittimazione ad agire”.

Il sistema previsto dal legislatore risulta però poco efficace sul piano pratico, soprattutto nel caso di risarcimento per equivalente, in quanto non è certo che le somme riscosse dallo Stato saranno successivamente destinate agli enti territoriali nei quali è avvenuta la compromissione dell’ambiente. Perciò gli enti pubblici territoriali sono disincentivati ad agire nei casi in cui non sia possibile, come previsto dall’art. 18, co. 8, “il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile”, ossia il risarcimento in forma specifica.

Dopo aver disposto la legittimazione attiva dello Stato e degli enti territoriali “sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo” (art. 18, co. 3), il quarto comma dell’art. 18 stabilisce che “le associazioni di cui al precedente articolo 13 [legge 349/86] e i cittadini, al fine di sollecitare l’esercizio dell’azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza.” La legge attribuisce quindi un potere di denuncia ai cittadini e alle associazioni ambientaliste; quest’ultime devono possedere determinati requisiti indicati all’art. 13 L. 8 luglio 1986, n. 349: “carattere nazionale [o presenza] in almeno cinque regioni, finalità programmatiche e ... ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché ... continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna”. Il legislatore in questo modo vuole evitare che il giudice caso per caso debba valutare l’effettivo interesse dell’associazione di protezione ambientale alla tutela dell’ambiente danneggiato. Le associazioni che rispondono a tali requisiti “sono individuate

con decreto del Ministro dell'ambiente ... previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide", ex art. 13 legge 349/86.

Inoltre è stato attribuito alle associazioni di cui all'art. 13 il potere di agire in sede amministrativa. Infatti, il quinto comma dell'art. 18 legge 349/86 stabilisce che queste "possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

Infine in dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 371) si sostiene che "sulla base del presupposto che l'azione di danno è autonoma rispetto a quella diretta al ripristino dello stato dei luoghi (art. 18, co. 8) si ammette che le associazioni, ... possano agire di fronte al giudice civile o costituirsi parte civile nel processo penale, quando lo Stato e/o gli altri enti territoriali abbiano già promosso l'azione di danni ... al fine di far valere il proprio diritto".

## 2. 2. La legittimazione passiva.

Ai sensi del primo comma dell'art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 la responsabilità civile dell'illecito ambientale può essere attribuita a chiunque commetta fatti dolosi o colposi "in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge", i quali determinino la compromissione dell'ambiente in tutto o in parte.

La legge pertanto non seleziona i soggetti o le attività che potrebbero rientrare nel campo di applicazione della disciplina del danno ambientale. Ciò significa che nessuno è escluso dalla responsabilità per illecito ambientale; la dottrina per il lato passivo (Giampietro, 1988, p. 257) parla infatti di soggetto "indifferenziato". Si può concludere, quindi, che l'azione di risarcimento può essere promossa nei confronti sia di persone fisiche che di persone giuridiche, sia di enti privati che di enti pubblici. Eventuali limitazioni all'imputazione della responsabilità possono essere determinate dalla tipicità della condotta illecita. (La tipicità dell'illecito ambientale verrà affrontata nel paragrafo 2.4)

La giurisprudenza, dopo l'entrata in vigore della L. 8 luglio 1986, n. 349, ha individuato quelle che parte della dottrina (Pozzo, 1998, p.126) ha definito "le varie categorie di responsabili di danno all'ambiente":

- a) il privato cittadino, indipendentemente dallo svolgimento di un'attività di tipo inquinante;
- b) le imprese che svolgono attività potenzialmente dannose per l'ambiente;
- c) gli amministratori degli enti territoriali;
- d) gli enti pubblici, in mancanza o in violazione delle previste autorizzazioni o prescrizioni, qualora arrechino un danno all'ambiente.

Nel caso in cui l'evento dannoso sia cagionato da una pluralità di soggetti, l'art. 18, co. 7 stabilisce che "ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale." Viene meno in materia ambientale, per volontà del legislatore, la responsabilità solidale, che è invece prevista in ambito codicistico dall'art. 2055, co. 1 c.c. Quindi, nel caso ci siano più responsabili di un fatto illecito a danno dell'ambiente l'obbligazione risarcitoria ha natura parziaria.

La scelta del legislatore è finalizzata ad evitare che il risarcimento per il danno all'ambiente, solitamente di ammontare ingente, possa gravare tutto su di un unico soggetto. Ciò infatti andrebbe a minare la funzione deterrente attribuita alla disciplina ambientale. Tuttavia sono sorte alcune critiche in merito a tale previsione normativa, in quanto a causa della parziarietà dell'obbligazione il soggetto danneggiato gode di minori garanzie.

### 2. 3. Il criterio di imputazione della responsabilità.

La responsabilità per danno ambientale ha carattere soggettivo. L'art. 18, co. 1 L. 8 luglio 1986, n. 349 infatti esordisce con l'espressione "qualunque fatto doloso o colposo", riprendendo così la formula dell'art. 2043 c.c. Al criterio soggettivo di imputazione però si deve aggiungere la violazione di "disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge" come prevede lo stesso art. 18. Perciò la responsabilità ambientale è data dalla combinazione del dolo o della colpa con l'antigiuridicità della condotta del soggetto danneggiante.

Tale formulazione ha sollevato diverse critiche in quanto in contrasto con il sistema della responsabilità civile, il quale tende a preferire il criterio oggettivo d'imputazione nei casi di illeciti tipici, soprattutto se riferiti ad attività potenzialmente dannose.

È evidente il contrasto con gli articoli 2049 ("*Responsabilità dei padroni e dei committenti*"), 2050 ("*Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*"), 2051 ("*Danno cagionato da cosa in custodia*"), 2052 ("*Danno cagionato da animali*") c.c., in cui la responsabilità è oggettiva. Altrettanto evidente è il contrasto con l'art 15 L. 31 dicembre 1962, n. 1860: "l'esercente di un impianto nucleare è responsabile ...". O ancora con quanto disposto dall'art. 21 L. 31 dicembre 1982, n. 979 in materia di inquinamento delle acque marine: "in relazione ai danni provocati ... il comandante e il proprietario o l'armatore della nave sono tenuti in solido ...".

Sul piano processuale il criterio soggettivo della responsabilità implica che il danneggiato ha l'onere di provare il dolo o la colpa del danneggiante, nonché l'antigiuridicità del fatto dannoso. Dato che le norme in materia ambientale contengono soprattutto comandi specifici, e non generici, e tenuto conto che nella maggior parte dei casi i fatti inquinanti costituiscono

ipotesi di reato, una parte della dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 376) afferma che “il carattere colposo di una condotta si può ritenere insito nella stessa inosservanza delle regole”.

## 2. 4. La tipicità dell'illecito ambientale e il nesso di causalità.

La responsabilità per danno ambientale non si configura in ogni lesione del ‘bene ambiente’, bensì nei casi di danno con “violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”. La responsabilità civile in materia ambientale costituisce quindi una responsabilità tipica, in contrapposizione alla clausola generale dell’art. 2043 che stabilisce l’atipicità dell’illecito. Le norme che costituiscono la base dell’illecito tipico previsto dall’art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 sono quelle emanate dallo Stato e/o dagli enti territoriali e che hanno ad oggetto la tutela ambientale. Questa materia ha un panorama legislativo particolarmente ampio tanto da non poter fornire un elenco completo delle norme a protezione dell’ambiente; in ogni caso si deve tenere conto delle disposizioni che contengono specifiche regole di condotta come il rispetto di standards definiti tollerabili, la richiesta di autorizzazioni per l’esercizio di attività potenzialmente dannose, i divieti di specifici comportamenti ritenuti lesivi per l’ambiente e costituenti ipotesi di reato.

La molteplicità delle possibili cause della compromissione dell’ambiente però rende difficile individuare il nesso causale tra un determinato fatto e la lesione dell’ambiente. I problemi aumentano nei casi in cui il danno ambientale si manifesta a distanza di tempo o in quelli in cui una pluralità di cause, nessuna delle quali determinante, produce l’evento dannoso. L’art. 18 non aiuta a risolvere tali problematiche in quanto non prevede specifiche regole per l’individuazione del nesso di causalità; quindi sembrerebbe che il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale sia slegato dalla prova del nesso causale.

A questo proposito si è espressa la giurisprudenza penale<sup>2</sup> secondo cui appare sufficiente l’accertamento della violazione di norme poste a tutela dell’ambiente affinché l’ambiente si possa considerare compromesso. In quest’ottica non è necessario provare il nesso causale. Basta semplicemente ricollegare la compromissione dell’ambiente alla anti giuridicità della condotta. Tutto ciò si ricollega alla connotazione sanzionatoria della disciplina prevista all’art. 18, come sottolinea la dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 377) secondo cui “il rimedio civilistico sarebbe diretto non tanto ad ottenere il ripristino del bene leso, quanto piuttosto a reprimere comportamenti illeciti, già sottoposti, in genere, a sanzioni penali o amministrative”. In linea con il parere della giurisprudenza penale si è pronunciata la

---

<sup>2</sup> Cass. Pen., sez. III, 31-3-1994, CP, 1995, 1610.

Cassazione civile<sup>3</sup>, la quale sostiene che bisogna provare che la compromissione del ‘bene ambiente’, ossia il suo deterioramento, la sua alterazione o la sua distruzione, in tutto o in parte, sia connessa a una condotta antiggiuridica. Pertanto rileva anche il danno che si manifesta a distanza di tempo rispetto all’illecito ambientale.

Fortunatamente la disciplina delle attività potenzialmente dannose facilita la prova del nesso causale. Il legislatore infatti ha preso in considerazione comportamenti idonei a pregiudicare l’ambiente e ne ha stabilito i limiti, nonché le modalità di svolgimento. Questo implica che possa essere plausibile il nesso di causalità tra un certo atto (ad. es. l’immissione in mare di sostanze tossiche e nocive) e una determinata tipologia di danno (ad es. inquinamento delle acque). A questo proposito la dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 378) afferma che “la stessa inosservanza delle prescrizioni normative diventa, in via presuntiva, la causa più probabile dell’evento dannoso”. Di conseguenza in questi casi si presume il nesso di causalità quando vengono accertati la lesione dell’ambiente e una condotta che la legge ritiene idonea a causare quel determinato evento dannoso.

Più articolate sono le situazioni in cui, oltre al danno ambientale, si verificano danni “diffusi” alla salute delle persone, in quanto risulta più difficile determinare il nesso di causalità. In questi casi la tesi prevalente è che il rimedio sia dato dall’azione di risarcimento avviata da un ente pubblico; tuttavia questo non risolve il problema del nesso causale tra l’evento dannoso e il danno all’ambiente e alla salute.

## 2. 5. Il risarcimento del danno.

Il primo comma dell’art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 prevede l’obbligo gravante sull’ “autore del fatto” di “risarcimento nei confronti dello Stato”. Sono previste due tipologie di risarcimento del danno ambientale: il risarcimento in forma specifica (art. 18, co. 8) e il risarcimento per equivalente (art. 18, co. 6).

Nonostante il legislatore l’abbia collocato in un comma successivo si ritiene che “il ripristino dello stato dei luoghi” ex art. 18, co. 8 sia da adottare prioritariamente rispetto al risarcimento per equivalente. La riparazione in natura del danno ambientale è, secondo l’interpretazione del dato normativo, preferita alla determinazione in via equitativa del danno da parte del giudice.

Il risarcimento in forma specifica non sopporta il limite dell’eccessiva onerosità, né è subordinato alla richiesta del danneggiato; entrambi questi elementi caratterizzano invece la disciplina generale della responsabilità civile, secondo quanto disposto dall’art 2058 c.c.

---

<sup>3</sup> Cass., 1°-9-1995, n. 9211.

Pertanto il risarcimento in forma specifica può essere disposto su iniziativa del giudice anche in mancanza di una precisa richiesta del soggetto danneggiato.

Qualora non sia possibile il ripristino dei luoghi danneggiati, si ha in via subordinata il risarcimento per equivalente. Il legislatore dispone che “il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l’ammontare in via equitativa”, nonché fornisce i criteri per determinare l’entità del risarcimento consapevole della difficoltà della sua stima: la “gravità della colpa individuale, ... [il] costo necessario per il ripristino e ... [il] profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.” Il legislatore probabilmente ha selezionato il criterio della “gravità della colpa” influenzato dai modelli penalistici; tale criterio permette di definire il risarcimento del danno in maniera proporzionale rispetto alla deplorabile condotta del danneggiante. Il secondo criterio, “costo necessario per il ripristino”, desta qualche perplessità in quanto se “il ripristino dello stato dei luoghi” risulta impossibile, non si comprende il motivo di considerare nel risarcimento per equivalente tale costo, che è in questo caso per definizione di difficile determinazione. Infine il criterio del “profitto conseguito dal trasgressore” sottolinea la natura sanzionatoria del risarcimento per danno ambientale previsto dall’art. 18; in dottrina (Tenella Sillani, 1998, p. 380) si afferma che il danneggiante è costretto a “pagare la maggior somma fra il danno cagionato e l’arricchimento da lui tratto dalla lesione dell’ambiente”.

Nell’applicazione della disciplina della L. 8 luglio 1986, n. 349 risulta scarso il numero di condanne al risarcimento in forma specifica, scartato nei casi di impossibilità ma probabilmente anche quando ritenuto inopportuno, non adatto o di difficile determinazione. Infatti è stata enfatizzata dalla giurisprudenza soprattutto la natura punitiva della disciplina. In alcuni casi si è ritenuto possibile prevedere la condanna alla riparazione in natura del danno ambientale sommata a una condanna pecuniaria. In dottrina (D’Adda, 2013, nota 23, p. 410) si sostiene che questa soluzione funga da risarcimento per la “mancata fruizione dell’ambiente nelle more del ripristino”. Questo nonostante il dato testuale disponga il risarcimento per equivalente solo per i casi in cui “non sia possibile una precisa quantificazione del danno” (art. 18, co. 6).

In altri casi sono stati previsti risarcimenti ingenti ottenuti sommando l’ammontare determinato secondo i diversi parametri previsti all’art. 18, co. 6, diversamente da quanto disposto dal legislatore che ha selezionato tali indici per determinare un ammontare complessivo del risarcimento.

Infine in altre ipotesi il risarcimento per equivalente è stato calcolato sulla base del criterio del “profitto conseguito dal trasgressore” senza però detrarre quanto già sostenuto dal danneggiante per il ripristino dei luoghi.

La giurisprudenza ha voluto quindi privilegiare la connotazione sanzionatoria e la funzione deterrente della disciplina della responsabilità per danno ambientale. Tale “strategia” però è risultata inefficace ai fini della salvaguardia del ‘bene ambiente’, che è oggetto di tale disciplina. Il giudice infatti poteva disporre il risarcimento in via equitativa ma non poteva stabilire la destinazione di tali somme.

### 3. I principi e il contenuto della direttiva 2004/35/CE.

Il *Libro Verde sul risarcimento dei danni all’ambiente* del maggio 1993, la *Convenzione del Consiglio d’Europa sulla responsabilità civile per danno all’ambiente da attività pericolose* ratificata a Lugano nel giugno 1993 e il *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all’ambiente* del febbraio 2000 rappresentano le principali tappe intermedie dell’evoluzione del concetto di responsabilità per danno all’ambiente a livello europeo. L’ultima tappa è costituita dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/35/CE la quale dispone in merito alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

La direttiva è formata da 21 articoli, 6 allegati e 31 Considerando, quest’ultimi accompagnano il testo normativo e hanno la funzione di agevolare la comprensione della *ratio legis*.

Il principio “chi inquina paga”, che oggi è previsto anche dall’art. 191<sup>4</sup> nella versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, è fatto proprio dalla direttiva. Infatti l’art. 1 (“*Oggetto*”) dir. 2004/35/CE afferma: “la presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.” Tale principio viene ribadito anche nel 2° “Considerando” della direttiva: “la prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel Trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile.”

Il legislatore europeo ha voluto armonizzare i diversi regimi di responsabilità degli Stati membri, che si presentavano molto eterogenei tra loro con riguardo all’imputazione dei danni ambientali, con la conseguenza che si potevano creare distorsioni nella concorrenza tra imprese dei Paesi comunitari. Infatti il 3° “Considerando” dichiara che “l’obiettivo della presente direttiva [è] istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del

---

<sup>4</sup> “La politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».” (art. 191, co. 2)

danno ambientale a costi ragionevoli per la società” e tale obiettivo può essere meglio realizzato a livello comunitario.

La direttiva in concreto si occupa della nozione di danno ambientale, della definizione delle attività soggette al regime di responsabilità e della nozione di operatore responsabile, del criterio di imputazione della responsabilità, delle azioni da intraprendere, del legittimato attivo e delle opzioni per la riparazione del danno. Mentre lascia alle scelte degli Stati membri la disciplina del nesso causale, la solidarietà dell’obbligazione passiva, l’assicurabilità del danno ambientale e le esenzioni dalla responsabilità.

### 3. 1. La nozione di danno ambientale.

La nozione di danno ambientale è collocata nell’art. 2 (“*Definizioni*”), co. 1 il quale individua tre specifiche risorse ambientali -le specie e gli habitat naturali protetti (ossia le biodiversità), le acque e il terreno- la cui compromissione costituisce appunto danno all’ambiente. La differenza rispetto all’art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 è tangibile. L’ambiente infatti non viene considerato un bene unitario bensì sono indicate le risorse ambientali che lo identificano (acque, suoli e biodiversità).

La dir. 2004/35/CE fornisce anche la nozione di “danno” all’art. 2, co. 2, ossia “un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente.” Emerge da questa disposizione il criterio della “*misurabilità del detrimento ambientale*” (Pozzo, 2010, p. 50), elemento che invece è stato omissso nell’art. 18 legge 349/86; pertanto in ambito comunitario non è possibile slegare la compromissione del ‘bene ambiente’ dalla lesione di specifiche risorse. Ulteriore differenza rispetto alla normativa nazionale è il fatto che il ‘bene ambiente’ non è considerato come un bene immateriale proprio perché questo è costituito dalle acque, dal terreno e dalla biodiversità.

“Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all’acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti” è quanto asserisce il 4° Considerando della direttiva.

Infine la direttiva non si applica “al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso”, salvo il caso in cui “sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori” (art. 4, co. 5).

### 3. 2. L'ambito di applicazione della direttiva.

Il campo di applicazione è definito dall'art. 3 (“*Ambito di applicazione*”) dir. 2004/35/CE, il quale individua due fattispecie alle quali si applica la disciplina della responsabilità per danno ambientale; esse, come afferma la dottrina (Salanitro, 2013, p. 1310), “si distinguono per l'oggetto della tutela, per le caratteristiche dell'attività che ha causato il danno e per il criterio di imputazione della responsabilità”. A differenza di quanto previsto dall'art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349, il quale non individuava categorie di soggetti responsabili.

All'art. 3, par. 1, lett. a è indicata la prima ipotesi: il danno ambientale e qualsiasi minaccia imminente di tale danno causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III. Tra queste attività figurano l'attività estrattiva e quella chimica, l'industria dell'energia, la gestione dei rifiuti, l'attività di produzione e lavorazione dei metalli, le raffinerie, le cokerie. Nella seconda ipotesi invece rileva il danno alle specie e agli habitat naturali protetti e qualsiasi minaccia imminente di tale danno, causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III, e solo in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore (art. 3, par. 1, lett. b). Per entrambe le fattispecie la direttiva prevede l'applicazione della stessa procedura (argomento che verrà affrontato nel paragrafo 3. 5.).

La dir. 2004/35/CE quindi seleziona le attività economiche soggette a un regime speciale di responsabilità: si tratta delle “attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente”, dichiara l'8° Considerando, e che pertanto richiedono il rispetto di particolari requisiti normativi; mentre è imputabile alle attività non pericolose il danno causato alla biodiversità, purché si dimostri la colpa o la negligenza dell'operatore. L'«attività professionale» è definita all'art. 2, co. 7 della direttiva come “qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro”.

Il secondo comma dell'art. 3, sempre in merito al campo di applicazione, stabilisce che sono “fatte salve disposizioni più severe della legislazione comunitaria sull'esercizio di una delle attività che rientrano nel suo ambito di applicazione”. Ad esempio la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti prevede all'art. 8 la responsabilità estesa del produttore<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> L'OCSE ha definito la responsabilità estesa del produttore (o *EPR Extended Producer Responsibility*) come una strategia di protezione ambientale dove la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase post-consumer, rendendo così il produttore responsabile dell'intero ciclo di vita (OECD, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*), in particolare per il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea 24 giugno 2008 (C-188/07), applicando estensivamente il principio “chi inquina paga”, ha stabilito che obbligati a sostenere i costi di ripristino ambientale siano anche i produttori dei

Il campo di applicazione della direttiva è inoltre limitato dai tre casi di esclusione previsti all'art. 4 (*"Eccezioni"*) dir. 2004/35/CE. "La presente direttiva non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati da ...:

- a) un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione;
- b) un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile" (Art. 4, co. 1);
- c) "un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV, comprese eventuali successive modifiche di tali convenzioni, in vigore nello Stato membro interessato." (Art. 4, co. 2)

In conclusione, si può affermare che l'ambito di applicazione della direttiva risulta più limitato rispetto a quello delineato dall'art. 18 la cui disciplina si applicava a qualsiasi attività e soggetto, senza alcuna distinzione, e solo nei casi di "violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge". La direttiva seleziona gli operatori responsabili, mentre secondo l'art. 18 il soggetto imputabile era indifferenziato. Il motivo della scelta del legislatore europeo è che si ritiene che l'operatore di attività professionali sia in grado di calcolare *ex ante* i costi dei danni che l'attività può causare all'ambiente e quindi possa internalizzarli, riducendo così le esternalità negative per la società (cd. *"misallocation"* delle risorse).

### 3. 3. La legittimazione attiva.

Il legislatore europeo delega agli Stati membri la designazione "[del]l'autorità competente o [del]le autorità competenti ai fini dell'esecuzione dei compiti previsti" dalla direttiva in esame, a norma dell'art. 11 (*"Autorità competente"*). I compiti affidati all'autorità competente a livello nazionale sono indicati all'articolo testé menzionato e consistono:

- a) nell' "individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno";
- b) nel "valutare la gravità del danno"
- c) e nel "determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II."

---

beni dai quali sono derivati i rifiuti che hanno cagionato l'inquinamento, se hanno contribuito con la loro condotta a provocare il danno.

Ilaria Donatio, 2014. Responsabilità estesa del produttore: un dibattito aperto (e piuttosto confuso). Greenew.info. <http://www.greenews.info/eventi/responsabilita-estesa-del-produttore-un-dibattito-aperto-e-piuttosto-confuso-20140925/>

Inoltre, l'autorità competente può chiedere all'operatore coinvolto nel danno all'ambiente una sua valutazione, nonché informazioni e dati necessari relativi al danno.

Gli Stati membri inoltre devono disporre in modo che "l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi" di effettuare le misure di prevenzione e riparazione necessarie (art. 11, co. 3).

I singoli cittadini o le associazioni ambientali non sono legittimati ad agire. Tuttavia l'art. 12 permette loro di effettuare una "*Richiesta specifica*" stabilendo al primo comma che "persone fisiche o giuridiche:

- a) che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o
- b) che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa,
- c) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva."

Tale richiesta dovrà essere corredata da dati e informazioni pertinenti a sostenere le osservazioni fatte in merito al danno ambientale (art. 12, co. 2).

Ai sensi dell'art. 12, co. 3 l'autorità competente terrà conto delle richieste di azione e delle osservazioni che mostrano "con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale".

A fronte di una "richiesta d'azione" fondata l'operatore responsabile ha la possibilità di far conoscere la propria opinione in merito a questa e alle osservazioni che la accompagnano.

Inoltre il prima possibile l'autorità competente informa i soggetti di cui al primo comma se ha deciso di accogliere o rifiutare la richiesta d'azione motivando la sua scelta (art. 12, co. 4).

Le persone indicate all'articolo 12 possono anche, a norma dell'art. 13 ("*Procedure di riesame*"), co. 1, "avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva".

In materia di legittimazione attiva l'art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 prevedeva che questa spettasse allo Stato e/o agli enti territoriali "sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo" (art. 18, co. 3). Tuttavia il diritto al risarcimento del danno era riservato allo Stato. Vedremo che il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 attribuirà la legittimazione ad agire al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

### 3. 4. I criteri di imputazione della responsabilità.

L'art. 3 della direttiva 2004/35/CE prevede due regimi di responsabilità: uno a carattere oggettivo per i danni causati dalle attività pericolose di cui all'allegato III, e un regime di responsabilità soggettiva nei casi di danno alla biodiversità provocato da attività non pericolose. L'art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349 invece prevedeva un unico regime di responsabilità, ossia la responsabilità soggettiva dell'autore del danno in caso di "violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge".

Il soggetto imputabile della responsabilità per danno ambientale è l'operatore di attività professionali, definito come "qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività" (art. 2, co. 6). Il 3° Considerando afferma che, affinché il modello della responsabilità civile sia efficace, è necessario che "uno o più inquinatori [siano] individuabili", che il danno sia "concreto e quantificabile" e che siano accertati i "nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati". Prosegue dicendo che "la responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti." Pertanto come si afferma in dottrina (Degl'Innocenti, 2013, p. 749) "oltre alla qualifica soggettiva di «operatore» in capo al danneggiante [occorre] la prova del nesso fra l'attività svolta dall'operatore e il danno all'ambiente". Tutto ciò è in linea con il significato del principio "chi inquina paga" secondo cui gli effetti negativi e i costi derivanti dall'inquinamento devono gravare sugli inquinatori e non su soggetti ignari o addirittura sulla collettività.

L'art. 8 ("*Costi di prevenzione e di riparazione*"), co. 1 stabilisce che "l'operatore [responsabile per il danno all'ambiente] sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva". L'autorità competente, individuata autonomamente da ciascun Stato membro, può recuperare tali costi anche attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie. Tuttavia, la stessa autorità ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato (art. 8, co. 2).

Per quanto riguarda il regime di responsabilità oggettiva, ai sensi del terzo comma art. 8, i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate in conformità alla direttiva non gravano sull'operatore qualora questi possa provare che "il danno all'ambiente o la minaccia imminente di tale danno:

- a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o
- b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.”

In questi casi lo Stato membro è chiamato a prevedere delle misure che permettano all'operatore di recuperare i costi sostenuti.

Mentre per il regime di responsabilità soggettiva il successivo comma prevede che “gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione ... qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da:

- a) un'emissione o un evento espressamente autorizzati da un'autorizzazione conferita o concessa ...,
- b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.” (Art. 8, co. 4)

L'art. 9 (“*Imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno*”) della dir. 2004/35/CE si occupa dell'imputazione della responsabilità in caso di più operatori responsabili del danno, tuttavia la disposizione non definisce le regole di imputazione in materia di responsabilità solidale e lascia agli Stati membri la facoltà di stabilire “la ripartizione della responsabilità tra produttore e utente di un prodotto.” La scelta del regime di responsabilità quindi è di competenza del legislatore nazionale che però non deve fare scelte contrarie ai principi generali della disciplina europea.

Il *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente* (1993) aveva sottolineato i problemi legati alla responsabilità solidale in materia ambientale, tra cui l'eccessiva proliferazione delle richieste di risarcimento. Inoltre le vittime del danno ambientale in questo modo sarebbero incentivate ad agire nei confronti dell'operatore responsabile con maggiori disponibilità finanziarie e non contro l'autore con la maggiore responsabilità nell'evento dannoso; questo fenomeno è noto come effetto “deep pocket”.

Anche il legislatore italiano si è dimostrato contrario alla responsabilità solidale prevedendo all'art 18, co. 7 che ciascun danneggiante avrebbe risposto nei limiti della propria responsabilità individuale. Tuttavia la motivazione di tale scelta non si fonda sulle stesse problematiche sollevate nel *Libro Verde*, infatti la parziarietà dell'obbligazione risarcitoria

aveva come obiettivo quello di sostenere la funzione deterrente della disciplina della responsabilità per danno ambientale.

### 3. 5. Le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale e il risarcimento del danno.

Le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale sono disciplinate agli artt. 5 (“*Azione di prevenzione*”) e 6 (“*Azione di riparazione*”) della direttiva 2004/35/CE.

L’azione di prevenzione è prevista per i casi in cui il danno ambientale non si sia ancora verificato, ma esista una minaccia imminente che ciò possa avvenire; l’art. 5, co. 1 prevede che in queste situazioni l’operatore debba adottare “senza indugio le misure di prevenzione necessarie”. Nel caso in cui la minaccia persista nonostante le misure adottate, “gli Stati membri provvedono affinché gli operatori abbiano l’obbligo di informare il più presto possibile l’autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.” (Art. 5, co. 2)

Ai sensi dell’art. 5, co. 3 l’autorità competente può in qualsiasi momento

- a) “chiedere all’operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
- b) chiedere all’operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;
- c) dare all’operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure
- d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.”

Nei casi in cui invece il danno all’ambiente si sia già verificato, l’art. 6, co. 1 stabilisce che “l’operatore comunica senza indugio all’autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:

- a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e
- b) le necessarie misure di riparazione conformemente all’articolo 7.”

In base al secondo comma dell’art. 6 “l’autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

- a) chiedere all’operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;
- b) adottare, chiedere all’operatore di adottare o dare istruzioni all’operatore circa tutte le iniziative praticabili ...;

- c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;
- d) dare all'operatore le istruzioni ... riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure
- e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.”

L'autorità competente adotta direttamente le misure di prevenzione o di riparazione necessarie qualora l'autore del danno non possa essere individuato oppure nel caso in cui questi non sia tenuto a sostenere i relativi costi. (Art. 5, co. 4 e art. 6, co. 3)

Per quanto riguarda il risarcimento del danno, l'art. 3, co. 3 stabilisce che “ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno.” Infatti, i criteri di risarcimento previsti dalla dir. 2004/35/CE sono collegati alla nozione di ripristino delle risorse ambientali danneggiate, che è il principale obiettivo della direttiva in caso di danno all'ambiente.

Inoltre è stata scartata l'idea di rimettere alla decisione del giudice la determinazione dell'ammontare dei danni; questa sarebbe stata sicuramente la soluzione più semplice ma in contrasto con lo scopo ripristinatorio, e non afflittivo, voluto dalla Commissione europea per tale disciplina. Il regime di responsabilità previsto dalla dir. 2004/35/CE di fatto mira all'internalizzazione delle esternalità negative, in modo che i loro costi non siano sostenuti da terzi soggetti bensì dai diretti responsabili.

L'art. 7 (“*Determinazione delle misure di riparazione*”) della direttiva si occupa appunto della determinazione delle misure di riparazione del danno all'ambiente. Queste misure vanno scelte in conformità all'allegato II della direttiva in esame e sono sottoposte all'approvazione dell'autorità competente.

Nelle situazioni di “pluralità di casi di danno ambientale” il secondo comma dell'articolo testé menzionato asserisce che se “l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di riparazione necessarie”, questa può stabilire un ordine di priorità per l'attuazione della riparazione del danno all'ambiente.

L'allegato II della direttiva distingue il danno arrecato alle acque e agli habitat naturali protetti dal danno al terreno stabilendo diversi criteri di riparazione del danno ambientale.

Per quanto riguarda la riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, l'allegato II definisce la riparazione del danno ambientale come il ripristino delle condizioni originarie dell'ambiente danneggiato e dispone che ciò debba avvenire tramite misure di riparazione primaria, “complementare” e “compensativa”. La riparazione «primaria» è qualsiasi misura di riparazione, anche naturale, che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie; la riparazione «complementare»

invece è qualsiasi misura di riparazione intrapresa per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati. Infine la riparazione «compensativa» rappresenta qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione “primaria” non abbia prodotto un effetto completo. In particolare le «perdite temporanee» sono definite come perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto; non si tratta quindi di una compensazione finanziaria al pubblico.

La volontà del legislatore europeo è quella di escludere la compensazione pecuniaria che permette allo Stato di incassare le somme di denaro ma non assicura che queste verranno destinate alla tutela dell'ambiente. In ambito nazionale invece il numero di condanne al risarcimento in forma specifica - “ripristino dello stato dei luoghi” ex art. 18, co. 8 L. 8 luglio 1986, n. 349- è risultato scarso, in quanto la giurisprudenza ha preferito favorire la funzione deterrente della disciplina della responsabilità per danno ambientale. In questo modo però è stata garantita una minore tutela del ‘bene ambiente’.

La direttiva stabilisce che prioritariamente si deve compiere la riparazione “primaria” del luogo danneggiato, ossia si devono ripristinare le condizioni originarie del luogo danneggiato. Solo nel caso in cui essa non sia possibile, l'autore del danno effettua la riparazione “complementare” la quale ha lo scopo di ottenere, anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie. Se risulta possibile e opportuno, il sito alternativo dovrebbe essere geograficamente collegato al sito danneggiato. Infine è prevista la riparazione “compensativa” per supplire alla perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino; concretamente la compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo.

Con riferimento all'ipotesi di danno al terreno la direttiva stabilisce che si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. Il rischio viene valutato tenendo conto di una serie di elementi tra cui caratteristica e funzione del suolo, tipo e concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi. Anche per il danno al terreno va presa in considerazione un'opzione di ripristino naturale, ossia un'opzione senza interventi umani diretti nel processo di ripristino.

Riassumendo la direttiva 2004/35/CE prevede esclusivamente il ripristino dei luoghi danneggiati (riparazione “primaria” o in alternativa riparazione “complementare”) ed esclude la possibilità della compensazione pecuniaria, che come sottolineato precedentemente non assicura che tali somme di denaro saranno poi destinate alla tutela dell’ambiente. In aggiunta alla riparazione “primaria” dell’ambiente può essere disposta la riparazione “compensativa”, la quale ha la funzione di far fronte alla perdita temporanea di risorse e servizi mentre l’ambiente danneggiato viene ripristinato, ma questa non è una compensazione finanziaria al pubblico. Nel caso di danno al terreno, invece, è necessario evitare che gli agenti nocivi non cagionino danni alla salute umana.

L’art. 18 legge 349/86 invece prevedeva entrambe le alternative: il risarcimento in forma e il risarcimento per equivalente; la riparazione in natura del danno ambientale è, secondo l’interpretazione del dato normativo, preferita alla determinazione in via equitativa del danno da parte del giudice. Tuttavia nella pratica il numero di condanne al risarcimento in forma specifica è risultato scarso con conseguenze negative per la tutela e la salvaguardia dell’ambiente.

#### 4. Il “parziale” recepimento della direttiva in materia ambientale: il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Parte sesta.

Il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore il 12 agosto 2006, è il nuovo Testo Unico in materia ambientale in Italia, ed è meglio noto come “Codice dell’ambiente”. Questo decreto è formato da 318 articoli, da 45 allegati e da una decina di appendici ed è suddiviso in sei parti. La disciplina della responsabilità per danno ambientale è contenuta nella parte sesta del decreto legislativo in esame, la quale reca le norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni ambientali, di prevenzione e ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale, ed è suddivisa in tre titoli.

Il primo titolo (artt. 299-303), rubricato “*Ambito di applicazione*”, recepisce alcune parti della direttiva 2004/35/CE: individua l’autorità competente, fornisce la nozione di danno ambientale secondo le indicazioni europee, inserisce altre definizioni e delimita l’ambito di applicazione della disciplina. Il secondo titolo (artt. 304-310), rubricato “*Prevenzione e riparazione*”, attua la parte della direttiva relativa alle azioni di prevenzione e riparazione, individua le esimenti e consente l’intervento di soggetti terzi interessati. Infine il terzo titolo (artt. 311-318), rubricato “*Risarcimento del danno ambientale*”, prevede un regime di responsabilità soggettiva in caso di violazione di legge, regolamento o provvedimento amministrativo, con risarcimento del danno in forma specifica o per equivalente.

L'art. 318, co. 2, lett. a abroga "l'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, ad eccezione del comma 5". La disciplina prevista dall'art. 18 viene quindi sostituita da quella contenuta nella parte sesta del Dlgs. 152/2006, con l'unica eccezione del comma 5 il quale dispone che "le associazioni individuate in base all'articolo 13 della ... legge [349/86] possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

L'origine della disciplina per danno ambientale contenuta nella parte sesta del Dlgs. 152/2006 è duplice: da un lato attua la legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 *per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale*; dall'altro recepisce la direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale. La duplicità delle fonti normative ha causato problemi di coordinamento tra le norme contenute nel titolo II e quelle presenti nel titolo III. Il titolo II infatti recepisce il modello di prevenzione e riparazione del danno ambientale previsto dalla direttiva europea; mentre il titolo III, secondo quanto afferma una parte della dottrina (Salanitro, 2006, p. 2), introduce "un diverso modello normativo, modificativo della disciplina interna preesistente, del quale non risulta evidente l'effettiva portata applicativa". Sembra che siano state disposte due discipline che sostanzialmente regolano fattispecie pressoché coincidenti.

Si procede analizzando il testo normativo originale del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale verrà anche confrontato con quello della direttiva 2004/35/CE.

#### 4. 1. La nozione di danno ambientale.

Ai sensi del primo comma dell'art. 300 ("*Danno ambientale*") Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 si definisce danno ambientale "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima." Mentre al secondo comma si specifica che "ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali, ... alle acque interne, ... alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, ... [e] al terreno".

Leggendo tale disposizione sorge un dubbio di interpretazione: non è chiaro quale sia il rapporto che intercorre tra le fattispecie di danno all'ambiente indicate nei due commi. Sembra infatti che la prima fattispecie sia più ampia della seconda. Questo dubbio può essere superato integrando la nozione di danno ambientale contenuta nel primo comma dell'art. 300 con la definizione di "risorse naturali" fornita dall'art. 302 ("*Definizioni*"), co. 10, il quale asserisce che "per «risorse naturali» si intendono specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno". Combinando le due disposizioni il risultato è che le due fattispecie –primo e secondo

comma– coincidono perfettamente, in quanto gli elementi naturali che costituiscono le risorse naturali sono gli stessi indicati al secondo comma dell’art. 300. Tale ragionamento sembra confermato anche dal contenuto dell’allegato 3 del Dlgs. 152/2006, il quale distingue la riparazione del danno all’acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti dalla riparazione del danno al terreno; è evidente che vengono rinominati gli stessi elementi naturali.

Sostanzialmente la nozione di danno ambientale fornita dall’art. 300 Dlgs. 152/2006 coincide con quella prevista dalla direttiva all’art. 2, commi 1 e 2. Entrambe fanno riferimento al deterioramento misurabile di una risorsa naturale o della funzione che questa svolge, e tale deterioramento può avvenire direttamente o indirettamente. Inoltre entrambe le definizioni individuano gli stessi elementi naturali -le specie e gli habitat naturali protetti (ossia le biodiversità), le acque e il terreno- per identificare una risorsa naturale.

#### 4. 2. La legittimazione ad agire.

L’art. 11 della direttiva 2004/35/CE stabilisce che spetta agli Stati membri designare “l’autorità competente o le autorità competenti ai fini dell’esecuzione dei compiti previsti” dalla direttiva stessa. La legittimazione attiva in Italia è stata assegnata ‘in via esclusiva’ al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, il quale, secondo quanto afferma l’art. 299 (“*Competenze ministeriali*”) Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, “esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all’ambiente, attraverso la Direzione generale per il danno ambientale istituita presso il Ministero dell’ambiente ... e gli altri uffici ministeriali competenti.”

La scelta di tale organo per la legittimazione ad agire non è casuale, infatti tra i compiti assegnati al Ministero dell’ambiente, indicati all’art. 1, co. 2 L. 8 luglio 1986, n. 349, figurano quello di promuovere, conservare e recuperare “le condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita”, nonché quello di conservare e valorizzare il patrimonio naturale nazionale e difendere le risorse naturali dall’inquinamento.

In base a quanto disposto dal titolo II del Dlgs. 152/2006 il Ministro ha diritto a recuperare interamente i costi sostenuti nei casi in cui abbia adottato ed eseguito direttamente le misure di prevenzione o di riparazione del danno all’ambiente. Le somme di denaro rimosse a titolo di risarcimento del danno ambientale a seguito di una sentenza o di un’ordinanza ai sensi degli artt. 311 ss. sono inserite nel bilancio dello Stato ed assegnate ad un fondo di rotazione destinato a finanziare gli interventi e le attività elencate all’art. 317 (“*Riscossione dei crediti e fondo di rotazione*”), co. 5.

Non è stato riconosciuto il diritto al risarcimento del danno né agli enti territoriali, né alle associazioni ambientaliste. Infatti è stato abrogato l'art. 18, co. 3 legge 349/86, il quale stabiliva che la legittimazione ad agire era affidata anche agli enti territoriali "sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo"; e l'art. 9, co. 3 Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267 il quale prevedeva la legittimazione sostitutiva delle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 legge 349/86: esse infatti potevano "proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia, conseguenti a danno ambientale". Entrambe le norme sono state abrogate dall'art. 318 del "Codice dell'ambiente". Residuano però i casi in cui la stessa legge assegna ad un soggetto diverso dal Ministero dell'ambiente un determinato potere di recupero dell'ambiente; si pensi all'art. 29 L. 6 dicembre 1991, n. 394 il quale riconosce agli enti gestori delle aree protette la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale causato all'interno di parchi e riserve naturali.

Nella disciplina di derivazione comunitaria l'art. 309 stabilisce che "le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino ... possono presentare al Ministro dell'ambiente ... denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto." Tra i soggetti dotati di questo potere di denuncia rientrano anche "le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349" (co. 2). Gli stessi soggetti dotati del potere di denuncia sono legittimati ad agire, "secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del ... decreto [legislativo 152/2006] nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente ... e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale." (Art. 310, co. 1)

Resta ferma invece la posizione processuale delle associazioni ambientaliste già prevista dall'art. 18, co. 5 legge 349/86, il quale stabilisce che "le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi."

#### 4. 3. I criteri di imputazione della responsabilità e i problemi di coordinamento tra i due regimi.

Il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede due regimi di responsabilità. Nel titolo II è stato recepito in parte il modello di responsabilità oggettiva della direttiva europea, mentre il legislatore italiano ha introdotto nel titolo III un regime di responsabilità soggettiva “generalizzato”. È evidente che non è stato testualmente recepito il contenuto dell’art. 3 della direttiva 2004/35/CE il quale prevede due fattispecie di responsabilità ambientale, una oggettiva e l’altra soggettiva, distinte a seconda che l’attività professionale svolta dall’operatore sia o meno pericolosa.

Il testo normativo nazionale non individua un elenco delle attività professionali pericolose che in quanto tali, secondo la direttiva, richiedono particolari requisiti normativi e sono per questo motivo soggette a un regime di responsabilità oggettivo (art. 3, par. 1, lett. a., dir. 2004/35/CE). Gli artt. 304 ss. stabiliscono che le procedure di derivazione comunitaria – azione di prevenzione e azione di ripristino– si applichino alle ipotesi di danno o minaccia di danno all’ambiente causato da un atto avvenuto durante lo svolgimento di una attività professionale avente rilevanza ambientale. In base all’art. 302, co. 5 “per «attività professionale» s’intende qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un’attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata.” Dell’espressione “avente rilevanza ambientale” invece non è possibile individuare nel testo legislativo una nozione. Tuttavia secondo una parte della dottrina (Salanitro, 2006, p. 13) “pur in assenza di un richiamo diretto [bisogna fare riferimento] alle attività che sono direttamente o indirettamente contemplate dalla normativa comunitaria come comportanti un rischio reale o potenziale per la salute umana o l’ambiente”; si tratta quindi delle attività professionali pericolose indicate nell’allegato III della stessa direttiva.

Il soggetto responsabile in questa prima fattispecie (responsabilità oggettiva) è l’operatore dell’attività professionale, il quale viene definito come “qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell’autorizzazione a svolgere detta attività” ex art. 2, co. 4. L’operatore responsabile del danno ambientale “sostiene i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate” secondo quanto disposto dall’art. 308, co. 1 del Dlgs. 152/2006.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che sostituisce l'autorità competente in materia ambientale in Italia, può recuperare le spese sostenute dallo Stato per le azioni di precauzione, prevenzione e ripristino previste "anche attraverso garanzie reali o fidejussioni bancarie a prima richiesta e con esclusione del beneficio della preventiva escussione, [naturalmente] dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia" (art. 308, co. 2). Inoltre, ai sensi dell'art. 308, co. 3, può decidere di non recuperare la "totalità di tali costi qualora la spesa necessaria sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato."

Al medesimo articolo, commi 4 e 5, sono previste delle esimenti per l'operatore:

- a) non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:
  - 1) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;
  - 2) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore;
- b) l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del ... decreto [legislativo 152/2006] qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da:
  - 1) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all'allegato 5 della parte sesta del presente decreto, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste;
  - 2) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.

Con riferimento al "danno causato da terzo" (*sub* lett. a, n. 1) in dottrina (Salanitro, 2006, p. 17) si precisa che conformemente "all'intenzione originaria della proposta di direttiva" la

responsabilità dell'operatore può essere esclusa solo nel caso in cui nel rapporto di causalità tra l'atto e il danno intervenga il comportamento doloso del terzo.

Il secondo regime di responsabilità previsto dal Dlgs. 152/2006 è quello soggettivo "generalizzato" contenuto nel titolo III. Tale regime risente della disciplina previgente (art. 18 L. 8 luglio 1986, n. 349) e identifica il soggetto responsabile in "chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte" (art. 311, co. 2).

Non è sicuro se tale disciplina possa essere applicata anche nei confronti degli operatori già soggetti alla disciplina del titolo II in quanto esercenti attività aventi rilevanza ambientale. Il dubbio sorge analizzando l'art. 313, co. 1 (titolo III), il quale conferisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il potere di ingiungere il pagamento con una successiva ordinanza ogni volta che "il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ... ai sensi degli artt. 304 e ss." (titolo II).

Nell'interpretare tale disposizione in dottrina sono state individuate due interpretazioni alternative. Secondo la prima è consentito all'autorità competente escludere la procedura di derivazione comunitaria e applicare quella prevista dal titolo III ogni qualvolta sia possibile dimostrare la colpevolezza del soggetto responsabile. Questa ipotesi però è stata scartata ed è stata preferita la seconda interpretazione secondo cui "la disciplina contenuta nell'art. 313 indica in dettaglio il contenuto dell'ordinanza con la quale, ai sensi dell'art. 305, co. 2, l'autorità competente ordina il ripristino all'operatore, il quale continuerebbe a rispondere a titolo di responsabilità oggettiva" (Salanitro, 2006, p. 20). Quindi il Ministero dell'ambiente può effettuare direttamente il ripristino e rivalersi poi sul responsabile, qualora l'operatore non vi provveda a seguito dell'ordinanza, nonché potrebbe chiedere in anticipo, nel caso di colpa del responsabile, una somma pecuniaria da destinare al ripristino, a titolo di risarcimento per equivalente.

Anche l'articolo 311 solleva delle problematiche interpretative, in quanto non prevede espressamente la responsabilità per dolo, che tuttavia si ritiene ricompresa a maggior ragione nella fattispecie oltre alla responsabilità per colpa.

Un'altra problematica emerge dal riferimento alla "violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo" (co. 2). Non è chiaro se costituisca un requisito ulteriore o se invece la responsabilità soggettiva debba essere combinata alla violazione di norme per costituire illecito ambientale, come nella formula prevista dalla disciplina previgente (art. 18, co. 1 legge 349/86). In dottrina (Salanitro, 2006, p. 23) si sostiene che "nel testo normativo

ora approvato ... non si può escludere che la disposizione che fa riferimento alle violazioni di legge sia indicativa di una delle ipotesi in cui ricorre un comportamento colposo”; tale interpretazione è giustificata dal fatto che nell’ordinamento vigente nel 2006 “sono talmente numerose e significative le disposizioni indicative dei criteri di composizione dei conflitti tra gli interessi ambientali e gli interessi collettivi” che il “rischio di soluzioni arbitrarie” da parte del giudice è ora trascurabile.

In conclusione nel nostro ordinamento è stata recepita soltanto in parte la prima fattispecie prevista dall’art. 3 della dir. 2004/35/CE (responsabilità oggettiva), in quanto non è stato fornito un elenco delle attività soggette a tale disciplina. Risulta invece del tutto carente il recepimento della seconda fattispecie (art. 3, par. 1 lett. b) relativa al danno o alla minaccia imminente di danno alle specie e agli habitat naturali causati da attività potenzialmente non pericolose per le quali la direttiva prevede il regime di responsabilità soggettiva. Al suo posto è stato previsto un regime di responsabilità per colpa “generalizzato” al quale non è possibile applicare la procedura di origine europea stabilita dal titolo II, e nella quale sono soggetti imputabili non solo gli operatori economici di attività non pericolose, ma anche qualsiasi altro soggetto estraneo all’esercizio di attività professionali, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva.

#### 4. 4. Le tre procedure: l’azione di prevenzione, l’azione di ripristino e l’azione risarcitoria.

Il Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 individua tre differenti procedure da applicare in caso di danno o minaccia di danno all’ambiente:

- a) l’azione di prevenzione,
- b) l’azione di ripristino,
- c) l’azione risarcitoria.

Le prime due azioni derivano dalla disciplina comunitaria e si applicano al danno o alla minaccia imminente di danno causato durante lo svolgimento di un’attività professionale avente rilevanza ambientale. L’azione risarcitoria, invece, è la procedura prevista per il regime di responsabilità soggettiva “generalizzato” e si divide in risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente.

Per quanto riguarda l’azione di prevenzione e l’azione di ripristino previste agli artt. 304-305 Dlgs. 152/2006 è stato ricalcato il modello europeo, in particolare gli artt. 5-6 della dir. 2004/35/CE; la stessa cosa vale per l’allegato 3 del Dlgs. 152/2006 che riprende il contenuto dell’allegato II della direttiva.

L'azione di prevenzione si riferisce alla situazione in cui il danno all'ambiente non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che ciò possa avvenire; in questi casi l'art. 304, co. 1 dispone che "l'operatore interessato [debba] adottare, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza." Questi interventi devono essere preceduti da una comunicazione rivolta "al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia". La comunicazione ha ad oggetto "tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire" ex art. 304, co. 2. Qualora l'operatore non provveda entro il termine indicato ad effettuare gli interventi e a darne comunicazione, ai sensi del terzo comma "l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente ... irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo." Inoltre "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
- b) ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire;
- c) adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie." (Art. 304, co. 4)

L'azione di ripristino invece è predisposta per i casi in cui il danno all'ambiente si sia già verificato. Ai sensi dell'art. 305 ("*Ripristino ambientale*") l'operatore quindi deve:

- a) comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità competenti;
- b) adottare tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno;
- c) adottare le necessarie misure di ripristino ex art. 306.

Inoltre ai sensi dell'art. 306 ("*Determinazione delle misure per il ripristino ambientale*") "gli operatori individuano le possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all'allegato 3 alla parte sesta del presente decreto e le presentano per l'approvazione al Ministro dell'ambiente" senza superare il termine dei trenta giorni dall'evento dannoso e a meno che l'operatore "non abbia già adottato misure urgenti, a norma dell'articolo 305, commi 2 e 3". Le misure di ripristino selezionate dal Ministero sono quelle che permettono "il conseguimento del completo ripristino ambientale".

Infine nella situazione di pluralità di casi di danno ambientale se “l’autorità competente non è in grado di assicurare l’adozione simultanea delle misure di ripristino necessarie”, questa può scegliere quale danno all’ambiente debba essere riparato prioritariamente.

Se l’operatore non adempie agli obblighi oppure lo stesso non può essere individuato o ancora lo stesso non è tenuto a sostenere i costi previsti, il Ministro dell’ambiente ha facoltà di adottare sia le misure di prevenzione sia quelle di ripristino, a seconda del caso, “approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse, qualora questi venga individuato entro il termine di cinque anni dall’effettuato pagamento” (artt. 304, co. 4 e 305, co. 3).

Per quanto riguarda il termine ‘facoltà’ la dottrina (Tomasetti, 2007, p. 954) ha subito sottolineato come nella dir. 2004/35/CE si faccia invece riferimento a una potestà (potere-dovere) più che a una facoltà, in quanto il mancato intervento dello Stato in questi casi può avere delle conseguenze giuridiche rilevanti.

Il titolo III del Dlgs. 152/2006 ha ad oggetto una fattispecie più ampia rispetto a quella prevista dal titolo precedente, in quanto riguarda i danni causati non solo da operatori economici ma anche da soggetti estranei alle attività professionali. In base all’art. 311 (“*Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale*”) il Ministero dell’ambiente è legittimato ad agire per ottenere il risarcimento del danno, anche promuovendo l’azione civile in sede penale, in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale.

Accanto alla procedura giudiziale, l’art. 312 prevede una istruttoria amministrativa, che si svolge ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Una volta che l’autorità competente ha accertato il danno all’ambiente, nel caso in cui il responsabile non abbia effettuato le misure di ripristino previste dal Dlgs. 152/2006, il Ministero “con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato” (art. 313, co. 1). Il soggetto accertato come responsabile del danno può impugnare l’ordinanza di fronte al giudice amministrativo ai sensi dell’art. 316.

“Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell’articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario”, (art. 313, co. 2).

Dal confronto con il testo normativo della direttiva risulta evidente come l'azione risarcitoria disposta dall'art. 311 sia aggiuntiva rispetto al modello previsto dalla direttiva 2004/35/CE e sostanzialmente essa sostituisce la disciplina interna previgente (art. 18, commi 6 e 8 L. 8 luglio 1986, n. 349). L'elemento in forte contrasto con il modello europeo è la previsione del risarcimento per equivalente patrimoniale, "se necessario", che invece è stato escluso dalla disciplina comunitaria in quanto ritenuto non conforme all'obiettivo di salvaguardare e tutelare l'ambiente: infatti non è certo che le somme riscosse verranno destinate alla riparazione del luogo danneggiato.

#### 4. 5. Le forme di risarcimento del danno all'ambiente.

Anche nell'ambito della quantificazione del danno ambientale occorre tenere separati il modello di derivazione comunitaria (titolo II) e il modello previsto dal legislatore nazionale (titolo III).

Sappiamo che il sistema previsto dalla direttiva distingue tra azione di prevenzione e azione di riparazione, a seconda che il danno all'ambiente si sia o meno verificato. Le misure di riparazione da effettuare sono quelle indicate nell'allegato 3 del decreto in esame, il quale riprende integralmente il contenuto dell'allegato II della direttiva. Pertanto l'operatore responsabile deve effettuare le misure di riparazione "primaria" che hanno la funzione di riportare il sito danneggiato alle o verso le condizioni originarie. Nel caso in cui questa non sia possibile, l'operatore procede con la riparazione "complementare" che ha lo scopo di ottenere, anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie. Infine è disposta la riparazione "compensativa" che serve appunto a compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione "primaria" non abbia prodotto un effetto completo.

Il modello europeo è orientato alla tutela specifica dell'ambiente che invece appare di livello inferiore nella disciplina del titolo III. Infatti, le alternative previste dall'art. 311 sono l'effettivo ripristino o il risarcimento per equivalente patrimoniale, come nell'art. 18 legge 349/86. Il responsabile è tenuto prioritariamente al risarcimento in forma specifica, ma qualora questi non vi provveda o il ripristino risulti impossibile o eccessivamente oneroso, egli risarcisce il danno in via equitativa, in questo modo l'ambiente gode di una minore tutela. La nozione di ripristino, anche "naturale", è contenuta nell'art. 302: "nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti [consiste nel] ... ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie, nel caso di danno al terreno [nel]l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale." Il

risarcimento per equivalente invece è l'equivalente monetario del danno provocato. Per quanto riguarda la sua quantificazione da un lato l'art. 311, co. 3 rimanda alla disciplina di derivazione comunitaria contenuta nell'allegato 3; dall'altro l'art. 314, co. 4 afferma che "la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino". Qualora non sia possibile "l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica, o di parte di esso, il danno per equivalente patrimoniale si presume, fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma" corrispondente alla sanzione penale o amministrativa concretamente applicata.

Emerge un dubbio sul concetto di ripristino espresso nel titolo III: ci si chiede se questo debba essere ricondotto alle sole riparazioni che ripristinano le condizioni primarie del luogo danneggiato oppure se esso ricomprenda anche le misure di compensazione delle perdite temporanee. La dottrina (Salanitro, 2006, p. 28) si è espressa in favore della seconda ipotesi, affermando che "esigenze di sistematicità e l'esplicito richiamo, contenuto nell'art. 311, comma 3, ai criteri di derivazione comunitaria impongono infatti di equiparare il risarcimento del danno previsto dal titolo III -sia in forma specifica, sia per equivalente, deciso in sede giudiziale o nell'ordinanza amministrativa prevista dal titolo III – al costo delle misure di riparazione della disciplina di cui al titolo II."

## 5. Le modifiche al Testo Unico ambientale introdotte dall'art. 5-bis Dl. 25 settembre 2009, n. 135.

Il 31 gennaio 2008 la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione per la non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.<sup>6</sup>

I profili non conformi e quindi contestati allo Stato italiano sono tre:

- a) Violazione degli artt. 3 e 6 della direttiva. La Commissione contesta la mancata previsione di un regime di responsabilità oggettiva per le attività pericolose elencate nell'allegato III della direttiva come invece disposto dall'art. 3 dir. 2004/35/CE. Secondo la stessa infatti il legislatore italiano ha ancorato il regime di responsabilità al dolo o alla colpa ex art. 311, co. 2 del Dlgs. 152/2006 (regime previsto dalla direttiva per i soli casi di danno alle specie e agli habitat naturali causato da attività professionali non pericolose), restringendo così il campo di applicazione della direttiva.

---

<sup>6</sup> P.I. 2007/4679 ex art. 226 del Trattato nei confronti del Governo italiano.

- b) Violazione dell'art. 4 della direttiva. All'art. 303 del Dlgs. 152/2006 tra le esclusioni dal campo di applicazione della parte sesta del decreto figura quella relativa "alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale" (co. 1, lett. i). Tuttavia questa *causa di improcedibilità* non compare nell'art. 4 della direttiva, risultando quindi aggiuntiva.
- c) Violazione degli artt. 1 e 7 e dell'Allegato II della direttiva. Ai sensi dell'art. 7 della direttiva gli operatori individuano le possibili misure di riparazione e l'autorità competente decide quali misure di riparazione attuare conformemente all'allegato II. Quest'ultimo prevede una gerarchia delle misure di riparazione da effettuare: al primo posto si trova la riparazione "primaria"; solo nei casi in cui questa non sia possibile, l'operatore dovrà procedere con le misure di riparazione "complementare"; infine quella "compensativa" è predisposta per far fronte alle "perdite temporanee". Per definire il contenuto di queste ultime due procedure (riparazione "complementare" e "compensativa") la direttiva prevede l'utilizzo del metodo risorse-risorse o servizio-servizio e altri metodi di valutazione; si tratta di modalità di valutazione monetaria del danno che però sono esclusivamente funzionali a determinare la portata delle misure di riparazione.

Gli artt. 311, 313 e 314 del "Codice dell'ambiente", invece, prevedono che in difetto totale o parziale di ripristino da parte dell'operatore o quando "il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile" sia consentito il risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario. Con riferimento a tale tipologia di risarcimento la Commissione sottolinea che la sua determinazione in proporzione "alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata" è contraria al principio su cui si fonda la direttiva, ossia il principio "chi inquina paga". Ed è la stessa direttiva ad escludere la possibilità del risarcimento del danno all'ambiente in via equitativa.

Per superare la procedura di infrazione nel 2009 è stato emanato il DL 25 settembre 2009, n. 135, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*", e convertito nella L. 20 novembre 2009, n. 166. Al suo interno si trova l'art. 5-bis rubricato "*Attuazione della direttiva 2004/35/CE - Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex articolo 226 Trattato CE*".

Le modifiche apportate da questo articolo alla parte sesta del Dlgs. 152/2006 sono cinque.

In primo luogo è stato modificato l'art. 311, co. 2 prevedendo che in via prioritaria l'operatore sia condannato al ripristino effettivo e solo in mancanza "all'adozione di misure di riparazione «complementare» e «compensativa» ... di cui alla direttiva 2004/35/CE ... secondo le modalità prescritte dall'Allegato II alla medesima direttiva". Inoltre è stata aggiunta la previsione secondo cui qualora le misure di riparazione siano state in tutto o in parte omesse, o risultino impossibili o eccessivamente onerose, o siano state attuate in modo incompleto o difforme "il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato".

La seconda importante modifica è quella che riguarda l'art. 303, co. 1, lett. f. Al testo originale è stata aggiunta la previsione: "i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'articolo 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'articolo 18 della legge 18 luglio 1986, n. 349" o ai sensi dell'artt. 2043 ss. c.c., con esclusione delle sole sentenze passate in giudicato. Pertanto i nuovi criteri di risarcimento del danno ambientale inseriti nell'art. 311 commi 2 e 3 hanno efficacia retroattiva e si applicano anche ai danni all'ambiente che hanno avuto luogo prima dell'entrata in vigore del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Un'altra modifica ha interessato il terzo comma dell'art. 311, in cui è stata inserita la seguente previsione: "con decreto del Ministro dell'ambiente ... da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ... sono definiti ... i criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità". Si prevede quindi la necessità di promulgare i criteri di quantificazione del danno ambientale. Inoltre è stabilito che in caso di più responsabili "ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale" e che "il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi nei limiti del loro effettivo arricchimento". È stata quindi reintrodotta la responsabilità individuale in luogo di quella solidale, al pari di quanto era stato previsto dall'art. 18 legge 349/86.

La quarta modifica riguarda il contenuto dell'art. 317, co. 5, che ora dispone che "le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato ... affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5". Infine è stato abrogato il comma 6 del medesimo articolo, il quale si riferiva al precedente fondo.

Leggendo le modifiche apportate alla parte sesta del decreto si nota come alcuni profili risultino ancora non conformi alla direttiva. Innanzitutto il criterio di imputazione della responsabilità nel Dlgs. 152/2006 rimane ancora legato al comportamento colposo, mentre nella procedura di infrazione è stato sottolineato che la direttiva è ancorata al criterio di responsabilità oggettiva, e in via residuale a quello soggettivo.

Inoltre è stata accolta solo parzialmente la contestazione che riguarda gli artt. 311, 312, 313 (*sub* lett. c.) e che ha ad oggetto la gerarchia delle misure di riparazione. Seconda una parte della dottrina (Galletto, 2014, p. 40) “l’art. 5-bis indica in modo più chiaro la gradualità nel passaggio dall’obbligo primario di ripristino della precedente situazione a quello sussidiario di risarcimento per equivalente”, in quanto è stato esplicitato il ricorso alle misure di riparazione “complementare” e “compensativa” (art. 311, co. 2). Tuttavia permane la possibilità, seppure residuale, di una compensazione pecuniaria del danno ambientale, che invece è esclusa dalla direttiva 2004/35/CE dati i suoi risvolti negativi, e che quindi rappresenta un ulteriore profilo non ancora conforme alla fonte comunitaria.

6. Le ulteriori modifiche apportate dall’art. 25 L. 6 agosto 2013, n. 97, la cd. “legge europea” del 2013.

Nel 2012 è stata nuovamente mossa una contestazione allo Stato italiano da parte della Commissione europea, la quale sostiene che l’Italia ha “adottato e mantenuto in vigore norme (articoli 311, 313, comma 2, e 314, comma 3, del decreto legislativo 152/2006) le quali consentono che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimenti pecuniari, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell’allegato II della direttiva 2004/35/CE”<sup>7</sup>. La Commissione ha sottolineato che la direttiva dispone che le misure di riparazione non possano essere sostituite da risarcimenti in denaro. Infatti, qualora non sia possibile l’effettivo ripristino, è prevista la riparazione “complementare”, la quale ha lo scopo di ottenere, anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo alle condizioni originarie del sito danneggiato.

Questa seconda contestazione è stata superata con l’emanazione dell’art. 25 L. 6 agosto 2013, n. 97, la cd. “legge europea” del 2013.

La prima importante modifica al testo normativo del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Parte sesta avviene tramite l’introduzione di un nuovo articolo, numerato 298-bis e rubricato “Principi generali”. Il primo comma di questo articolo definisce l’ambito di applicazione della disciplina nazionale sulla responsabilità per danno ambientale. La prima parte (lett. a) riprende quanto disposto dall’art. 3, par. 1, lett. a della dir. 2004/35/CE stabilendo che “la disciplina della parte sesta del presente decreto legislativo si applica:

- a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell’allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività.”

---

<sup>7</sup> Vedi *Il Parere Motivato 26.12012 della Commissione europea*, in [www.mi.camcom.it](http://www.mi.camcom.it).

Viene quindi definito il campo di applicazione del criterio di responsabilità oggettiva previsto dall'art. 308 Dlgs. 152/2006.

La seconda parte del primo comma (lett. b) prevede una seconda fattispecie, ossia il “danno ambientale [o la sua minaccia] causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 ... in caso di comportamento doloso o colposo”; questa fattispecie risulta più ampia di quella prevista all'art. 3, par. 1, lett. b della direttiva. Infatti l'oggetto del danno non è limitato solo alle specie e agli habitat naturali protetti, bensì è esteso a tutte le risorse naturali elencate all'art. 300 Dlgs. 152/2006.

Un'ulteriore e massiccia modifica ha interessato l'art. 311, di cui innanzitutto è stata modificata la rubrica, sopprimendo le parole “*e per equivalente patrimoniale*”; ora l'articolo è rubricato “*Azione risarcitoria in forma specifica*”. È rimasto invariato il primo comma, mentre sono stati modificati i due successivi.

La nuova formula del secondo comma prevede che “quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 ... gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 ... Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa.” Pertanto in entrambi i casi i soggetti responsabili del danno sono tenuti ad adottare le misure di riparazione previste dall'allegato 3 della parte sesta (riparazione “primaria”, “complementare” e “compensativa”). “Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme ... il Ministro dell'ambiente ... determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce ... per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”. In questi casi la riparazione del danno ambientale viene effettuata dallo Stato italiano e finanziata dal soggetto responsabile. Con la nuova formula viene rispettato il divieto della direttiva di prevedere la possibilità di risarcimenti pecuniari in luogo dell'effettivo ripristino.

Anche il terzo comma dell'art. 311 è stato integralmente modificato. Nella prima parte è predisposto che il Ministero dell'ambiente “provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare”. Questi allegati contengono solo riferimenti alle misure di riparazione “primaria”, “complementare” e “compensativa”, quindi non si rinvia a misure di risarcimento per equivalente patrimoniale. Nella seconda parte si stabilisce che i criteri e i metodi per la determinazione delle misure di riparazione da adottare “trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente” (art. 311, co. 3). Questa previsione costituisce una deroga a quanto disposto dal nuovo testo dell'art. 303, co. 1, lett. f: “non si applica al danno

causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto”.

Con l'art. 25 è stato quindi eliminato ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente negli artt. 311, 313 e 314. Infatti se il soggetto responsabile omette di effettuare le misure di riparazione, “il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle [suddette] misure e con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti” ex art. 313, co. 2; tali somme saranno destinate a conseguire il completo ripristino del luogo danneggiato. E nell'art. 314, co. 3 (secondo e terzo periodo) è stata eliminata la previsione secondo cui l'ammontare del risarcimento per equivalente “si presume, fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata”.

Inoltre le modifiche apportate agli articoli 311 e 313 hanno eliminato qualsiasi riferimento all'impossibilità o alla eccessiva onerosità della riparazione, situazioni che precedentemente all'entrata in vigore della “legge europea” costituivano la base per la determinazione di risarcimenti pecuniari in luogo del ripristino.

Infine anche l'art. 317, co. 5 è stato reso conforme alle previsioni della direttiva: ora dispone che il fondo ministeriale costituito dalle somme riscosse è destinato “alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione in conformità alle previsioni della direttiva 2004/35/CE ed agli obblighi da essa derivanti”, anziché ad una serie di interventi che venivano scelti di volta in volta in base a criteri discrezionali.

A seguito della promulgazione dell'art. 25 della “legge europea” nei giorni 23 e 24 gennaio 2014 la procedura d'infrazione 2007/4679 “*Violazione del diritto UE - Non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*” è stata archiviata dalla Commissione europea. L'Italia quindi ha completato il recepimento della direttiva 2004/35/CE e si è completamente uniformata alla disciplina europea.

## 7. Conclusioni

In conclusione occorre sottolineare che l'art. 18 legge 349/86 è stato abrogato dal Dlgs. 152/2006, con notevoli vantaggi per l'ambiente che risultava poco tutelato e salvaguardato da quella disciplina.

Oggi le modifiche apportate al testo del Dlgs. 152/2006 contribuiscono a fornire un ottimo livello di tutela all'ambiente attraverso le misure di prevenzione e riparazione previste per entrambe le fattispecie: responsabilità oggettiva e soggettiva.

Non sono più previsti risarcimenti pecuniari in luogo della riparazione in forma specifica. I casi in cui il soggetto danneggiante non interviene direttamente a limitare ed eliminare i danni all'ambiente non rappresentano un'eccezione a quanto appena affermato. Infatti in questi casi il soggetto colpevole corrisponde allo Stato delle somme di denaro che sono tuttavia utilizzate dallo stesso per adottare le misure di ripristino necessarie. In questo modo si tutela l'ambiente e viene rispettato il principio "chi inquina paga".

Un altro importante elemento a salvaguardia dell'ambiente è la previsione di un regime di responsabilità oggettiva per tutte le attività che secondo la direttiva 2004/35/CE risultano rischiose per l'ambiente e per la salute umana. Accanto a questa ipotesi è previsto un regime di responsabilità soggettiva a protezione di tutte le risorse naturali dai danni causati da attività professionali non pericolose.

## Bibliografia

BONELLI F., 2014, Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006, in *Diritto del commercio internazionale*, fasc. 1, pagg. 3-19

D'ADDA A., 2013, Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, fasc. 7-8, pagg. 407-422

DEGL'INNOCENTI F., 2013, I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale, in *Contratto e impresa*, fasc. 3, pagg. 741-770

GALLETTO T., 2014, Responsabilità civile e azione risarcitoria in sede amministrativa per danno ambientale, in *Il foro padano*, fasc. 2, pagg. 31-56, pt. 2

GIAMPIETRO F., La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, fasc. 2, pagg. 191-202

POZZO B., 1998, Il danno ambientale, Milano, Giuffrè

POZZO B., 2010, La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 1, pagg. 1-80

SALANITRO U., 2006, La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente, in *La Responsabilità Civile*, fasc. 8-9, pagg. 678-686

SALANITRO U., 2013, La novella sulla responsabilità ambientale nella "legge europea" del 2013, in *Nuove leggi civili commentate*, pagg. 1310-1330

TENELLA SILLANI C., voce "Responsabilità per danno ambientale", 1998, in *Digesto IV ed., Disc. priv., sez. civ., XVII*, Utet, pagg. 360-383

TOMASSETTI A., 2007, Il danno ambientale nel d. legisl. n. 152 del 2006, in *Studium iuris*, fasc. 9, pagg. 951-957