



UNIVERSITÀ DI CATANIA  
PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

*Nuova Serie*

238

# IL DANNO AMBIENTALE TRA PREVENZIONE E RIPARAZIONE

*a cura di* Ida Nicotra - Ugo Salanitro



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

UGO SALANTRO \*

IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE:  
PROFILI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. I problemi. - 2. Il quadro normativo previgente nell'ordinamento italiano. - 3. La direttiva europea sulla responsabilità ambientale. - 4. Il quadro normativo vigente nell'ordinamento italiano. - 5. Regole di coordinamento e questioni di metodo.

*1. I problemi*

A causa di un incidente in uno stabilimento industriale, materiali inquinanti vengono versati in un corso d'acqua e raggiungono un lago, provocando la distruzione degli ambienti naturali, l'estinzione di un piccolo crostaceo autoctono (di nessun valore commerciale), la rarefazione della fauna ittica e impedendo la balneazione: forti odori permangono per un certo tempo sulle rive del lago, comportando disagi ai frequentatori del lago, che si diiettavano della pesca e che praticavano la balneazione, e pregiudizi economici alle strutture turistiche della zona per il venire meno della clientela. Il forte odore provoca disturbi ad alcuni villeggianti più sensibili, i quali vengono ricoverati per controlli.

A seguito dello sbancamento abusivo di un'area di proprietà privata viene distrutto un sito importante per la riproduzione di un insetto, viene disturbata la fauna in un'ampia zona circostante e si modifica il paesaggio, degradando un'area frequentata da escursionisti e comportando anche un pregiudizio economico per una struttura agriturismo confluente con la proprietà violata.

\* Ordinario di Diritto privato nell'Università di Catania.

surre di prevenzione e di ripristino, poteva recuperarli senza che fosse rilevante la colpa o il dolo del responsabile, l'illiceità del comportamento e la sussistenza del danno, le quali tornavano ad assumere rilievo ai fini del risarcimento del danno residuo; nel caso in cui l'amministrazione non avesse proceduto d'ufficio, poteva chiedere somme di denaro a titolo di risarcimento solo in presenza di un comportamento colposo (o doloso), illecito e dannoso.

Si trattava di un sistema incongruo, che in assenza di modifiche normative, avrebbe richiesto uno sforzo di razionalizzazione, che è mancata<sup>17</sup>: un impulso significativo per restituire congruità tra le regole delle procedure amministrative e quelle giudiziarie sarebbe potuto in ogni caso derivare dall'attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale.

Principale obiettivo della legge delega -- ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. e) -- era infatti l'effettività delle sanzioni amministrative per danno ambientale, alla quale si sarebbe dovuto pervenire mediante l'adeguamento delle procedure d'irrogazione e delle sanzioni medesime. In questo quadro la stessa legge delega prevedeva la revisione delle procedure relative agli obblighi di ripristino, per assicurare l'efficacia delle prescrizioni delle autorità competenti ed il risarcimento del danno, del quale si chiedeva la definizione dei criteri di quantificazione.

### 3. La direttiva europea sulla responsabilità ambientale

L'evoluzione del quadro normativo è stato ampiamente condizionato dalla contestuale approvazione della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 "sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale"<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Sottolinea la carenza G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 497 ss.

<sup>18</sup> Per il commento alla direttiva, si vedano: U. SALANITTO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2003, p. 137 ss.; V. FOGLEMAN, *The environmental liability directive*, in *Environmental liability*, 2004, p. 101 ss.; D. DE STROBEL, *La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*

Il testo della direttiva ha avuto un iter particolarmente travagliato, in

del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa. In *Dir. econ. assic.*, 2004, p. 661 ss.; B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005; L. BENGKAMP, *Implementation of the environmental liability directive in EU member states*, in 6 ERA Forum, 2005, p. 389 ss.; H. DESCAMPS, *Liability for environmental damage in Belgium (Flemish region) in 2005*, *ibid.*, p. 401 ss.; A. FERRER, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comunitario e degli scambi internaz.*, 2005, p. 56 ss.; E.H.P. BRANS, *Liability for damage to public natural resources under the 2004 EC Environmental liability directive. Standing and assessment of damages*, in *Environmental law review*, 2005, p. 90 ss.; F. CARLISI, *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della direttiva 2004/35/CE*, in D. DE CAROLIS-E. FERRAR-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 507 ss.; B. POZZO, *La nuova direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 1 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, *ibid.*, p. 19 ss.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, cit., p. 137 ss.; M. GIRACCA, *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 209 ss.; M.C. ALBERTO, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi di diritto europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 605 ss.; V. FOGLEMAN, *Enforcing the environmental liability directives: duties, powers and self-executing provisions*, in *Environmental liability*, 2006, p. 127 ss.; della stessa a.: *The environmental liability directives and its impacts on English environmental law*, in *Journal of planning and environmental law*, 2006, p. 143 ss.; G. CROWHURST, *The environmental liability directive: a UK perspective*, in *European environmental law review*, 2006, p. 266 ss.; F. CORONER, *Environmental liability directive: how well are member states handling transposition?*, in *Environmental liability*, 2006, p. 226 ss.; F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'Env. Liability*, 2006, 226 ss.; F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Giuffrè, Milano, 2006; A. J. QUE-SADA SÁNCHEZ, *Reflexión sobre la posible introducción en el derecho español de algunas exenciones previstas en la directiva 2004/35/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 49 ss.; E. CORNU-THÉNARD, *La réparation du dommage environnemental: étude comparative de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale et de l'US Oil Pollution Act*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2008, p. 175 ss.; M. PETERSEN, *The Environmental liability directive: extending nature protection in Europe*, in *Env. L. Rev.*, 2009, p. 5 ss.;

Sull'attuazione della direttiva in Germania, cfr. E. REEBINDER, *Implementation of the environmental liability directive in Germany*, in *Environmental liability*, 2007, p. 199 ss.; in Polonia, J. JENDROSKA-M. BAR, *Transposition of directive 2004/35/CE (ELD) in Poland*, *ibid.*, p. 43 ss.; in UK, P. HORSWELL, *The biodiversity provisions of the environmental liability directive - benefits, challenge and the implications of inconsistent*

quanto solamente nella fase finale della legislatura comunitaria il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento hanno raggiunto una convergenza<sup>19</sup>. La proposta di direttiva – formulata dalla Commissione Europea il 23 gennaio 2002 (COM/2002/17)<sup>20</sup>, sulla base di un documento di lavoro della Direzione Generale Ambiente, che teneva conto dei risultati del Libro Verde sul risarcimento del danno all'ambiente, presentato dalla Commissione il 14 maggio 1993 (COM/93/47), e del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, presentato dalla Commissione nel febbraio 2000 (COM/2000/66)<sup>21</sup> – è stata modificata dal Consiglio il 18

transposition, in *Env. Liability*, 2009, p. 57 ss.; V. ROGELMAN, *The environmental damage regulation: the new regime*, in *Env. Liability*, 2009, p. 147 ss.; in Belgio, C.-H. BORN-M. DELNOY, *Le décret Walloon du 22 novembre 2007 sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, in *Aménagement Environnement*, 2009, p. 76 ss., 138 ss.; in Spagna, M. ZUBIRI DE SALINAS, *Responsabilidad ambiental y mecanismo financiero de reparación de los daños ambientales*, in *Europa e diritto priv.*, 2007, p. 765 ss.; V. BANI, *La nuova legge spagnola sulla responsabilità ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, 2008, p. 73 ss.; A. J. QUESADA SANCHEZ, *La transposition del artículo 8.4 de la directiva 2004/35/CE en la ley española de responsabilidad medioambiental*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, p. 783 ss.; M. MAZZOLENTI, *Responsabilità ambientale: spunti dalla Spagna*, in *Amb. svit.*, 2009, p. 541 ss.; in Francia, i saggi raccolti nel dossier R. FAMILLY-A.S. BARTHEZ (a cura di), *Responsabilité environnementale des entreprises*, in *Environnement*, 2009, n. 6, p. 8 ss.; in Austria, M. WEISSENBACHER, *Implementation of the Environmental liability directive in Austria*, in *Env. Liability*, 2009, p. 199 ss.

<sup>19</sup> Pubblicata su GUCE L 143 del 30 aprile 2004, p. 56 ss.; l'accordo in sede di procedura di conciliazione è stato conseguito il 23 febbraio 2004 (PRES/2004/44) e l'approvazione in via definitiva, in terza lettura, è stata deliberata dal Consiglio il 30 marzo 2004 (PRES/2004/76) e il giorno successivo dal Parlamento (AS/2004/139).

<sup>20</sup> Pubblicata in GUCE/2002/151, p. 132 ss.

Per una prima analisi della proposta di direttiva, nella stesura originariamente presentata dalla Commissione, si vedano: B. POZZO, *La proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 11 ss.; C. COMAI, *Il danno ambientale*, in G. PONTANELLI (a cura di), *La responsabilità civile. Tre-dici variazioni sul tema*, Cedam, Padova, 2002, p. 89, 113 ss.; F. GIAMPIETRO, *Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 16 ss.; J. THORNTON, *Environmental liability: a shrinking mirage or the most realistic attempt so far*, in *Journal of planning and environment law*, 2003, p. 272 ss.; R. PANETTA, *Il danno ambientale*, cit., p. 11 ss.

<sup>21</sup> Per commenti ai documenti nel processo di formazione della direttiva, v.: B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 623 ss.; S. POLI, *I "modelli" italiano e tedesco sul danno ambientale in una prospettiva europea*, in *Contr. e impr. Europa*, 2000, p. 165 ss.; G. ALPA, *Progetti comunitari sulla assicurazione*

settembre 2003 (PRES/2003/265) e sottoposta ad una complessa procedura di codecisione, nella quale si è dovuto tenere conto delle proposte emendative contenute (oltre che nel parere del Comitato economico e sociale del 18 luglio 2002: CES/2002/868) nelle delibere del Parlamento europeo del 14 maggio (A5/2003/145) e del 17 dicembre 2003 (A5/2003/461)<sup>22</sup>.

L'iter travagliato è stato conseguente alla diversità di prospettive su taluni profili della disciplina, quali, in particolare, la regola del concorso di responsabilità – che nella stesura finale è stata rimessa alla decisione degli Stati membri (art. 9) – e la previsione di un sistema di assicurazione obbligatoria, su cui la decisione è stata rinviata ad una successiva valutazione della Commissione sull'efficacia della direttiva (art. 14, § 2)<sup>23</sup>.

La direttiva – che per taluni aspetti riprende i principi adottati dalla Convenzione internazionale di Lugano in materia di risarcimento del danno derivante dall'esercizio di attività pericolose, approvata dal Consiglio d'Europa il 21-22 giugno 1993<sup>24</sup> – indica due differenti ipotesi nelle quali ricorre la responsabilità per danno ambientale, che si distinguono sia per l'oggetto della tutela, sia per le caratteristiche dell'attività che ha causato il danno, sia per il criterio di imputazione della responsabilità.

Nella prima ipotesi assume rilievo il danno ambientale, o la minaccia imminente di tale danno, causato da un'attività professionale potenzialmente pericolosa per l'ambiente (art. 3, § 1, lett. a)<sup>25</sup>.

*del danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2001, p. 1089 ss.; M. IER, *Tort, regulation and environmental liability*, in *Legal studies*, 2002, p. 33 ss.; B. POZZO (a cura di), *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, cit., pp. 59 ss., 77 ss., 91 ss., 123 ss.

<sup>22</sup> Per un'esposizione analitica dei passaggi politico-istituzionali più importanti della procedura di adozione della direttiva si veda: C. CLARKE, *The proposed EC liability directive: half-way through co-decision*, in 12 *RECIEL*, 2003, p. 254 ss.

<sup>23</sup> Su questo secondo profilo v.: H. BOCKEN, *Financial guarantees in the environmental liability directive: next time better*, in *European environmental law review*, 2006, p. 14 ss.; M. ZUBIRI DE SALINAS, *op. cit.*, p. 765 ss.

<sup>24</sup> Il cui testo in lingua francese si trova in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 145 ss.; per i commenti sulla portata della Convenzione, mai entrata in vigore, si veda: T. TRAVES, *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 105 ss.; F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all'ambiente. L'Italia tra la Convenzione di Lugano e il Libro verde dell'Unione europea*, in *Giust. civ.*, 1995, II, p. 99 ss.; M. COMFORTI, *Nuovi principi*, cit., p. 463 ss.

<sup>25</sup> L'opzione adottata dalla direttiva rispetto a questa ipotesi ricalca ampiamente la

La direttiva delimita il concetto di danno ambientale, il quale, per essere rilevante, deve rientrare in una delle seguenti tipologie (art. 2, n. 1, lett. a, b e c): danno alle specie e agli habitat protetti, danno alle acque e danno al terreno<sup>26</sup>. Il danno alle specie e agli habitat protetti è rilevante se produce significativi effetti negativi sul conseguimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat tutelati dalle direttive comunitarie 79/409/CEE e 92/43/CEE o che lo Stato membro individua per fini equivalenti a quelli perseguiti da tali direttive. Il danno alle acque viene definito come qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque, così come definiti dalla direttiva 2000/60/CE. Il danno al terreno è limitato alle contaminazioni del suolo o del sottosuolo che creino un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana.

Da un punto di vista soggettivo è responsabile del danno ambientale la persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale (cioè un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, di carattere pubblico o privato, con o senza fini di lucro) che ha causato il danno (art. 8, §§ 1 ss.; art. 2, nn. 6 s.). Ma tale responsabilità ricorre soltanto se l'attività economica rientra fra quelle prese in considerazione dalle discipline comunitarie settoriali, per la loro potenziale pericolosità per l'ambiente e la salute, elencate nell'allegato III della direttiva<sup>27</sup>: impianti soggetti ad autorizzazione ai sensi delle direttive sulla prevenzio-

disciplina prevista dalla Convenzione di Lugano (art. 1, art. 2, comma 1) per il danno all'ambiente provocato da attività pericolose.

<sup>26</sup> Da questo punto di vista la direttiva risulta essere meno ampia rispetto alla individuazione del danno all'ambiente rilevante ai sensi della Convenzione di Lugano, la quale faceva riferimento ad un concetto di ambiente comprensivo delle risorse naturali abiotiche e biotiche, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna, la flora e la loro interazione, dei beni che compongono il patrimonio culturale e degli aspetti caratteristici del paesaggio (art. 2, comma 10).

<sup>27</sup> Sono in ogni caso escluse dall'applicazione della direttiva le attività produttive di rischi nucleari, quelle aventi come scopo principale la difesa nazionale o la sicurezza internazionale o come unico scopo la protezione dalle calamità naturali: art. 4, §§ 2 e 6. Sono altresì escluse dall'applicazione della direttiva le attività sottoposte a convenzioni internazionali a tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento da idrocarburi e da sostanze tossiche e nocive: sul tema v. S.M. CARBONE-F. MUNNARI-L. SCHIANO DI PEPE, *The environmental liability directive and liability for damage to the marine environment*, in *Environmental liability*, 2008, p. 18 ss.

ne e la riduzione dell'inquinamento e sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato da impianti industriali; gestione dei rifiuti ai sensi della disciplina comunitaria in materia; scarichi in acque superficiali o sotterranee o attività di estrazione o arginazione delle acque, soggetti a permesso, autorizzazione o registrazione ai sensi delle direttive comunitarie a tutela delle acque; attività concernenti la produzione, l'uso, lo stoccaggio, il rilascio nell'ambiente di sostanze pericolose o il trasporto di merci pericolose o inquinanti indicate nelle direttive in materia; l'uso, il rilascio, il trasporto o l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati ai sensi della disciplina comunitaria in materia.

Quando il danno ambientale è causato da una delle suddette attività si versa in un'ipotesi di responsabilità oggettiva<sup>28</sup>. La persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale, il c.d. operatore, è esente da responsabilità soltanto nei seguenti casi (art. 8, § 3, lett. a e b)<sup>29</sup>: danno per il quale l'operatore provi che sia stato causato da un terzo e si sia verificato nonostante l'adozione di opportune misure di sicurezza; danno per il quale l'imprenditore dimostri che è stato causato dall'osservanza di un ordine o di un'istruzione obbligatori impartiti da un'autorità pubblica. Le suddette esimenti valgono sia per le misure di prevenzione, che per le misure di riparazione.

Gli Stati membri, inoltre, ma solo con riferimento alle misure di riparazione, hanno la facoltà di prevedere che l'operatore possa esimersi da responsabilità, ove dimostri la propria mancanza di colpa, in questi

<sup>28</sup> L'adozione del criterio di responsabilità oggettiva e l'elencazione di specifiche clausole di esonerazione sono scelte in linea con i principi adottati dalla Convenzione di Lugano (art. 5 ss.).

<sup>29</sup> A queste esimenti vanno aggiunti i casi in cui la direttiva non trova alcuna applicazione (art. 4, §§ 1 e 5): danno cagionato da un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile, insurrezione; danno cagionato da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile; danno causato da inquinamento di carattere diffuso per il quale non sia possibile accettare un nesso causale tra il danno e l'attività del singolo operatore.

La nozione di inquinamento di carattere diffuso non si trova nella direttiva: ma può essere desunta dall'esemplificazione contenuta nel Libro bianco al § 2.2, che indica «i cambiamenti climatici determinati dalle emissioni di ossido di carbonio e di altre sostanze, la morte delle foreste a causa delle piogge acide, l'inquinamento atmosferico causato dal traffico». Inoltre va ricordato, quale esempio di inquinamento proveniente da «fonte diffusa» specificamente regolato da altra disciplina comunitaria, quello causato dai nitrati di origine agricola (direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre 1991).

altri casi (art. 8, § 4, lett. a e b): danno causato da un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione rilasciata ai sensi delle discipline attuative delle normative comunitarie che regolano le attività economiche coinvolte; danno causato da un'emissione, 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.

Nella seconda ipotesi assume rilievo soltanto il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, o la minaccia imminente di tale danno, causato da un'attività professionale non compresa tra quelle elencate nell'allegato III della direttiva, in quanto potenzialmente non pericolose per l'ambiente e la salute: in questa ipotesi la persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale, il c.d. operatore, è responsabile solo se ha tenuto un comportamento doloso o colposo (art. 3, § 1, lett. b).

I compiti di attuazione della disciplina sulla prevenzione e la riparazione del danno ambientale, in entrambe le ipotesi, sono assegnati dalla direttiva ad un'autorità competente, che deve essere designata da ogni Stato membro (art. 11, § 1).

Nel caso in cui vi sia la minaccia di un danno ambientale o tale danno si sia già verificato, l'operatore ha l'obbligo di informare l'autorità competente, la quale può chiedere allo stesso operatore di adottare le misure di prevenzione e di riparazione necessarie, con provvedimento analiticamente motivato, fornendo altresì precise istruzioni sull'esecuzione delle misure medesime; qualora l'operatore non ottemperi, l'autorità competente ha il potere di adottare essa stessa le misure necessarie, avvalendosi anche di terzi, imputandone i costi all'operatore responsabile (art. 11, §§ 2 e 4; art. 5, §§ 3 e 4; art. 6, §§ 2 e 3; art. 8, § 2). L'autorità competente ha anche il potere di adottare direttamente le misure di prevenzione o di riparazione del danno ambientale nel caso in cui l'operatore non possa essere individuato o dimostri di non essere responsabile (art. 5, § 4; art. 6, § 3).

Legittimate a segnalare la sussistenza di danni o minacce di danni ambientali e a richiedere all'autorità competente di adottare le misure di prevenzione e di riparazione, sono le persone fisiche o giuridiche che

ricadono in una delle seguenti posizioni (art. 12, § 1): a) sono, o potrebbero essere, colpite da danno ambientale; b) vantano un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente o, in alternativa, se la legge nazionale lo richiede, fanno valere la violazione di un situazione giuridica soggettiva. Nella categoria sub b) sono in ogni caso ritenute comprese le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono in possesso di tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale. L'autorità competente deve valutare le richieste dei soggetti legittimati, in contraddittorio con l'operatore interessato, e deve comunicare la decisione motivata (art. 12, §§ 2 ss.). I soggetti legittimati a richiedere all'autorità competente di assumere misure di prevenzione e di riparazione hanno il diritto di avviare procedimenti davanti ad un tribunale o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, al fine di chiedere il riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti e delle omissioni dell'autorità competente (art. 13, § 1).

Le misure di riparazione possono essere determinate attraverso due procedure (art. 7, §§ 1 e 2): individuazione da parte dell'operatore e approvazione da parte dell'autorità competente; individuazione da parte dell'autorità competente, in cooperazione, se necessario, con l'operatore.

Tali misure, in una prima fase, sono volte a controllare e circoscrivere i fattori di danno e gli agenti inquinanti allo scopo di limitare e prevenire ulteriori danni ambientali ed effetti nocivi per la salute umana (art. 6, § 1, lett. a, § 2, lett. b). In una fase successiva, devono essere conformi ai criteri stabiliti nella direttiva, nell'allegato II, dove si pongono distinti obiettivi a seconda della natura del bene danneggiato: nell'ipotesi di danno all'acqua, alle specie e agli habitat protetti, occorre riportare l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie e compensare l'eventuale mancato ripristino integrale delle condizioni originarie e le eventuali perdite temporanee intercorse sino al completamento del ripristino; nell'ipotesi di danno al terreno, occorre agire sugli agenti inquinanti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o ammesso al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi sulla salute umana.

Al fine di recuperare i costi delle azioni di prevenzione e riparazione, l'autorità competente può agire nei confronti dell'operatore o del terzo responsabile entro cinque anni dalla data in cui le misure sono state por-

tare a termine o, se successiva, dalla data in cui è stato identificato l'operatore o il terzo responsabile (art. 10).

La disciplina in esame si applica ai danni causati da un fatto o un evento verificatisi dopo l'entrata in vigore della direttiva nell'ambito di un'attività che sia ancora esercitata al momento dell'entrata in vigore della direttiva stessa, in applicazione del principio di non retroattività. Si prevede inoltre – con una norma che assumerà concreta rilevanza in un futuro non prossimo – che non vi è responsabilità per i danni causati da un atto avvenuto più di trent'anni prima (art. 17)<sup>30</sup>.

#### 4. Il quadro normativo vigente nell'ordinamento italiano

Il richiamo alla vicenda dell'art. 18 della legge n. 349/1986 non ha soltanto un valore di ricognizione storica, ma è essenziale per la comprensione del dato normativo vigente. In primo luogo, perché la disciplina – pur abrogata, ad eccezione del comma 5, ai sensi dell'art. 318 comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006 – continua ad essere applicabile ai danni ambientali provocati da fatti illeciti precedenti l'entrata in vigore della nuova disciplina (la quale non è retroattiva, ai sensi dell'art. 303, lett. f), e può essere ancora utile chiedersi se, anche alla luce del nuovo dato normativo, non sia possibile riconsiderare l'attendibilità delle interpretazioni consolidate. In secondo luogo, perché – già alla luce dei primi commenti<sup>31</sup> e delle indicazioni (seppure da considerare *obiter dicta*

<sup>30</sup> Appare opportuna, sul piano tecnico giuridico, la scelta della direttiva di distinguere il termine di prescrizione dell'azione per il recupero dei costi dal diverso termine, per il quale appare incongruo applicare le regole sulla sospensione e l'interruzione della prescrizione, che limita l'ambito di operatività della disciplina escludendo gli atti avvenuti più di trent'anni prima che il danno si sia verificato.

<sup>31</sup> Sulla disciplina risarcitoria nel d.lgs. n. 152/2006 si vedano tra i primi commenti: F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit.; P. FIMIANI, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2006; L. PRATI, *La critica del nuovo danno ambientale: il confronto approssivo del "codice dell'ambiente"*, in *Danno e resp.*, 2006, p. 1049 ss.; dello stesso a.: *Il danno ambientale nel d.lgs. 152/2006*, in *Amb. e svill.*, 2006, p. 905 ss.; *Il danno ambientale e la bonifica dei siti contaminati*, *La nuova disciplina dopo il d.lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Wolters Kluwer, 2008; F. GIAMPIETRO, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, p. 180 ss.; F. BENEDETTI, *Il risarcimento del danno ambientale*

la) di una recente sentenza di legittimità<sup>32</sup> – va segnalato il rischio che anche nei confronti della nuova disciplina, la quale tende a ribadire molte delle scelte della normativa previgente, dottrina e giurisprudenza riproducano il medesimo atteggiamento, svalutando la portata sistemica e evitando di misurarsi sino in fondo nella comprensione delle soluzioni legislative. In terzo luogo, perché talune regole della nuova disciplina della responsabilità ambientale possono essere comprese e valutate soltanto come il prodotto di una reazione alle interpretazioni che si erano affermate sotto la vigenza della disciplina abrogata.

Ciò posto, va detto che l'attuazione della legge delega e della direttiva europea avrebbe potuto costituire l'occasione per sottoporre a criteri co-

la tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa, ivi, p. 187 ss.; F. ANILE, *La nuova disciplina amministrativa sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Riforma*, 2006, n. 5, p. 59 ss.; dello stesso a.: *La parte sesta del T.U. ambientale*, in A. BUONFRATE, (diretto da), *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Torino, 2008, p. 327 ss.; M. ALBERGON, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale ad opera del D.lgs. n. 152 del 2006*, in *Gazz. amb.*, 2006, n. 3, p. 63 ss.; della stessa a.: *Santi George and the dragon: transposing the environmental liability directive in Italy*, in *Environmental liability*, 2007, p. 235 ss.; G. FERREO-F. RUSSO, *Il danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *Foro amm.*, CDS, 2006, p. 3443 ss.; U. SALAMINO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicotri*, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2007, 169 ss.; dello stesso a.: *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 939 ss.; *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 472 ss.; A. TOMASETTI, *Il danno ambientale*, in *La resp. civ.*, 2007, p. 396 s.; G. SALVI, *La tutela civile del danno ambientale*, in *La resp. civ.*, 2007, p. 676 s.; G. GAMBINO, *Il danno all'ambiente tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, ivi, p. 1268; L. COSTANTO-F. PELTZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2007, p. 807 ss.; A. POSTIGLIONE, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: problemi applicativi*, in *Dir. e giur. agr.*, 2007, p. 10 ss.; S. GIOVA (a cura di), *Tutela della persona beni comuni e valorizzazione dei nuovi diritti*, Napoli, 2008, p. 127 ss.; AA.VV., *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 2533 ss.; M. BENOZZO, *La disciplina del danno ambientale*, in AA.VV., *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 705 ss.; A. SCARSO, *I danni all'ambiente*, in G. BONNIN- U. CARNEVALI-M. CONFORTINI (a cura di), *Codice specialistico della responsabilità civile*, Utet, Torino, 2008, p. 1223 ss.; D. BARBERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, 2009, p. 1412 ss.; B. POZZO, *Danno ambientale*, in S. NESPOR-A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2009, p. 854 ss.

<sup>32</sup> Cass. 6 marzo 2007, n. 16575, in *Danno e resp.*, 2008, p. 406 ss., con note di L. GIAMPIETRO e U. SALAMINO.