

Il danno ambientale nella Parte sesta della bozza di decreto legislativo unico sull'ambiente

Franco Giampietro

[Vedere il Testo del schema di Decreto Legislativo recante Norme in materia ambientale del 24 ottobre 2005, \(omessi gli allegati\)](#)

Una rapida ricognizione delle "varianti", introdotte nel testo dell'originario schema di decreto legislativo sulla "tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente" viene qui condotta con la consapevolezza che occorrerebbe preliminarmente riesaminare tutte le modifiche, inserite, a partire dalla fine di ottobre 2005, nell'unico schema di decreto, intitolato "Norme in materia ambientale", che, a guisa di "contenitore", recepisce quelli dei precedenti cinque decreti legislativi e reca gli Allegati, che qui appaiono, in un primo momento, formalmente completi.

Una lettura, dunque, che esigerebbe tempi tecnici di valutazione e riflessione adeguati, anche per "gli addetti ai lavori", ma che, nella specie, sarà "contenuta" in sede parlamentare nel breve termine di gg. 30, per l'espressione del parere, spettante alle "competenti Commissioni parlamentari", ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge-delega n. 308/2004, pur investendo 318 articoli e, allo stato, 26 Allegati.

L'articolato è diviso in 6 Parti, concernenti cinque settori legislativi differenziati, con una prima Parte che prevede, a titolo di disposizioni comuni, solo 3 articoli, di natura puramente informativa e ripetitiva della legge -delega n. 308/2004 e quindi senza alcuna rilevanza, ai fini dell'individuazione di principi o di criteri interpretativi delle successive Parti, che restano perciò regolate da disposizioni *autonome e distinte* (VIA, suolo e acque, rifiuti e bonifica, aria, danno ambientale).

In definitiva, l'unitarietà dello schema ha un valore puramente "collocativo" perché contenuto in un unico atto legislativo, e, a ben vedere, persegue un obiettivo metagiuridico. Quello di restringere ad un solo passaggio l'iter parlamentare consultivo, stabilito dal cit. art. 1, comma 5, che, altrimenti, avrebbe interessato ognuno dei cinque schemi, con i rispettivi pareri delle Commissioni parlamentari. Nello stesso tempo, si alleggerisce l'onere di predisporre sia la "analisi tecnico-normativa" sia quella su "l'impatto della regolamentazione", gravanti sul Governo, non più destinate a ciascuno dei cinque schemi di decreto, ma ad uno solo, e che, perciò, si risolveranno in una più rapida e generica sintesi... dovendo abbracciare contestualmente cinque materie.

Ma è appena il caso di aggiungere che lo schema di decreto in esame non è né un Testo Unico in senso proprio né, a *fortiori*, un codice dell'ambiente.

Tanto premesso, ci limitiamo a formulare sulle attuali (ma non ultime...) modifiche dell'originario schema "in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente", già commentato, le seguenti considerazioni, quanto ai profili generali concernenti: a) la connessione del nuovo testo con le prescrizioni della direttiva n. 2004/35/CE; b) la definizione del danno ambientale e delle misure risarcitorie; c) la sua quantificazione; d) la disciplina dei procedimenti contenziosi e di quelli collegati; e) l'efficacia abrogatrice della normativa de qua (tutto l' articolato è contenuto nella Parte sesta).

Da questo primo accenno può dedursi che gli "aggiustamenti" non sono stati marginali né limitati ad aspetti secondari, ma, come si avrà modo di precisare, gli interventi di miglioramento o di rettifica del testo, non appaiono, a nostro avviso, idonei a rimuovere *quei vizi di impostazione e di equivocità* delle linee fondamentali della disciplina sulla responsabilità per danno all'ambiente, già evidenziati in ordine all'originario schema. In specie, quello consistente nel *sovraffollamento* di disposizioni non convergenti con gli obiettivi delle prescrizioni comunitarie e *non conformi* al dichiarato fine di *semplificazione* delle leggi vigenti.

Sarà, perciò, difficile convalidare, con i fatti, il messaggio, tante volte ripetuto, che la normativa ambientale deve essere considerata non un vincolo, ma un'occasione propizia per uno sviluppo economico eco-compatibile.

Donde la facile previsione, per l'immediato futuro, di lunghe diatribe giurisprudenziali o di nuovi interventi normativi correttivi, per far funzionare un istituto che, nonostante l'iniziativa di riforma, conserva, nel suo attuale dettato, un elevato coefficiente d'incertezza.

Ferma restando la conclusione, cui siamo già pervenuti, in merito alla "divisibilità" del previsto regime in due "sezioni", tra loro incoerenti: la *prima*, ispirata ad alcune prescrizioni della direttiva n. 2004/35/CE, con richiami impropri al principio di precauzione; la *seconda*, ancora radicata su un'azione risarcitoria, che, in parte, riecheggia la disciplina dell'art. 18 della legge n. 349/1986 (abrogando ex art. 318), non v'ha dubbio che, nella nuova versione, la Parte sesta dello schema appare più "integrata" con "le definizioni" comunitarie (v., per esempio, quelle riportate dall'art. 302, commi 2, 3, 7, 8, 10, 11 e 12).

Resta identica la più ampia nozione di ambiente (v. art. 300, commi 1 e 2, primo periodo), ma soprattutto, la rilevanza del danno ambientale in riferimento al "rischio significativo di effetti negativi, anche indiretti", (non solo sulla salute umana), "sull'ecosistema" (v. art. 300, comma 2, lett. e), con la conseguenza che il *ripristino* consiste, nella specie, "nell'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per "l'integrità ambientale (art. 302, comma 9).

Trattasi, all'evidenza, di normativa *più restrittiva* di quella comunitaria, ribadita dall'art.301, ove, applicando il principio di precauzione, si prevedono misure di intervento ministeriale (ai sensi del comma 4), in presenza di "pericoli, anche solo potenziali, per l'ambiente". Epperçiò, si stabilisce un *obbligo di informativa "senza indugio"*, da parte dell'interessato, *parallelo ed autonomo* rispetto a quello di adozione, "senza indugio", delle misure di prevenzione e messa in sicurezza, sancito dall'art. 304, comma 1, per la *diversa e concreta* fattispecie di "minaccia imminente" di danno ambientale.

È agevole osservare che un obbligo del primo tipo, da adempiere "senza indugio" non appare compatibile con il presupposto del pericolo *potenziale*, ipotizzato dall'art. 301, comma 1, "pur se *non* vi sia certezza scientifica in ordine alla effettività del rischio"...

Né sembra "praticabile" una definizione di " minaccia di danno ambientale" che, nella versione italiana del testo comunitario, appare configurato in tre *varianti lessicali*, allorquando lo si coniuga con il danno ambientale "specifico" (v. art. 302, comma 7) ovvero con i "casi sospetti" di minaccia imminente di danno ambientale (v. art. 304, comma 3, letta a) e, nella prima definizione generale, lo si integra con un criterio cronologico discutibile (rischio che si verifichi "assai presto"...) perché limitativo della corrispondente disposizione comunitaria e, nello stesso tempo, contraddittorio con quello precedente ("casi sospetti" di minaccia imminente).

Quanto alla definizione di danno all'ambiente e delle relative misure risarcitorie, si deve sottolineare, *in limine*, che il nuovo dettato non elimina l'originario vizio di *molteplicità* e quindi di *variabilità* della formule; vizio che lascia aperto un problema fondamentale, per risolvere il quale la direttiva citata ha, invece, perseguito l'obiettivo di dettare prescrizioni giuridiche e tecniche, idonee a fissare sia la soglia, *giuridicamente rilevante*, del pregiudizio all'ambiente sia le *conseguenti* misure di ripristino.

Nella specie, una prima definizione del danno deriva dall'iniziale ricognizione delle prescrizioni (anche di natura tecnica, v. Allegato II) della direttiva, pur con le eccezioni sopra ricordate: in tal senso, si consultino gli artt. 300-310 ed, in specie, l'ampia e dettagliata definizione di "ripristino, anche naturale", ex art. 302, comma 9.

Qui sembra che danno e ripristino si collochino *all'interno* dell'approccio comunitario, salva *la deroga espressa del previsto danno all'atmosfera*, lasciando fuori ogni questione di liquidazione monetaria (o per equivalente patrimoniale) del c.d. danno residuo, di cui all'originario art. 18, comma 2, dello schema di decreto legislativo, citato.

Mentre, *solo* a partire dall'art. 311 e ss., il legislatore delegato elabora una nuova definizione generale sia dell'illecito ambientale (v. art. 311, comma 2), sia dell'azione risarcitorie in forma

specificata (ripristino) e, *in mancanza* per equivalente patrimoniale (v. art. 311, comma 2), che, peraltro, va integrata con le disposizioni dell'art. 313, comma 1 (relative alla condanna al ripristino e al risarcimento di una somma pari al 15% del danno "accertato e stimato in base ai criteri di cui alla Parte sesta") e con quelle dell'art. 314, comma 3 (sulla "quantificazione" del danno, per equivalente patrimoniale, che "deve comprendere il pregiudizio arrecato alla *situazione ambientale*" allorquando non sia "motivatamente" possibile "l'esatta quantificazione "della parte di esso" non risarcibile in forma specifica"...). Continua...