

“Testi unici ambientali: i criteri direttivi specifici (?) della legge-delega n. 308/2004” (*)

(Seconda parte)

Franco Giampietro

Vedere anche [Commento ai Testi unici ambientali: Prima parte](#)T

1. Nel precedente commento, di “prima lettura”, della legge-delega per l’emanazione dei T.U. sull’ambiente e “sulle misure di diretta applicazione” (l. n. 308/2004), abbiamo sottolineato l’impegno assunto dal Governo a presentare alla Camera entro 1 anno dall’ 11 gennaio 2005, gli schemi di decreti legislativi, recanti un’organica riforma “anche mediante la redazione di Testi Unici” di ben sette complessi normativi, concernenti altrettanti settori o sub-materie riconducibili alla nozione “naturalistica” dell’ambiente^[i]. Si sono evidenziate alcune difficoltà *sostanziali e formali* connesse all’adempimento del mandato parlamentare nonché la tipologia dei “criteri generali” – anzi generalissimi – della delega e la difficoltà di individuare principi e regole, che svolgano la funzione di *tessuto connettivo* della vigente legislazione, riproposta, invece, nella sua tradizionale *frammentarietà, precettiva e sanzionatoria, per singola* componente ambientale (acqua, aria, suolo, flora, fauna, ecc.).^{ii[ii]}

Intendiamo, ora, passare all’esame dei principi e criteri “specifici” della delega, elencati dal comma 9, sub lett. a) – g), che si riferiscono ai settori legislativi, interessati dal riordino, introdotti da tre linee-guida, non solo tra loro eterogenee, quanto ai contenuti, ma che avrebbero dovuto essere collocati tra quelli di valenza “generale”, e, quindi, nel comma 8.^{iii[iii]}

2. Due iniziali riflessioni scaturiscono dalla lettura del comma 9: si tratta di *sette colonne* di Gazzetta Ufficiale, nelle quali è faticoso identificare criteri e principi di contenuto specifico per il settore considerato; consistono, per lo più, nella descrizione dell’oggetto da regolare ovvero nella ripetizione pedissequa di disposizioni generali già vigenti, (per i rifiuti, le acque, l’aria ecc.). Quelli di *portata innovativa* appaiono assai limitati e, ancora una volta, notevolmente generici quanto agli obiettivi da perseguire e/o agli strumenti idonei a perseguirli.

In altri termini, la sovrabbondanza delle disposizioni “deleganti” (il c.d. rumore, in linguaggio dei computer), determinato da superfluità delle medesime rischia di offuscare le poche linee direttive realmente idonee ad incidere sulla normativa vigente, peraltro formulate come una “pagina bianca” per il legislatore delegato.^{iv[iv]}

Indichiamo qualche esempio.

In tema di gestione dei rifiuti, (sub lett. a) del comma 9) i principi ed i criteri direttivi ripetono gli artt. 3, 4 e 5 del Decreto Ronchi ovvero annunciano “il pieno recepimento”

della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti^v. Né poteva mancare il richiamo alla tanto famosa quanto inapplicato "tariffa" sui rifiuti urbani.

Si provvederà ad assicurarne "maggiore certezza sulla riscossione", e si precisa "anche mediante una più razionale definizione dell'istituto^{vi}...

Meritano di essere segnalate come misure attuative di un indirizzo di maggiore liberalizzazione del mercato della gestione dei rifiuti quelle che prevedono: a) il passaggio dal regime di obbligatorietà a quello di volontarietà per l'adesione "a tutti i consorzi", costituiti ex D.LGS. n. 22/1997^{vii}; b) la "gestione (dei rifiuti solidi urbani: n.d.r.) affidata tramite procedure di evidenza pubblica"; c) la definizione di tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali, "come previste dalle normative comunitarie e nazionali, anche quanto alla durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani". Il legislatore delegato, dovrà, nello stesso tempo, garantire una maggiore efficienza nell'organizzazione del servizio pubblico di smaltimento dei rifiuti urbani, essendo previsti: a) modelli derogatori dell'ATO in base al piano regionale; b) poteri sostitutivi del Presidente della giunta regionale e del Ministro dell'ambiente e di tutela del territorio, nei confronti del "soggetto competente che non abbia provveduto ad espletare le gare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi".

Nel senso della vera e propria innovazione va considerata la linea-guida di delega in materia di *bonifica dei siti contaminati*, ove, in termini sintetici, ma univoci e appropriati si statuisce che: a) vanno definiti gli obiettivi di qualità ambientale (dei suoli, sottosuoli e delle acque sotterranee); b) gli stessi saranno perseguiti attraverso *l'analisi di rischio* (sanitario ed ambientale) sito-specifica, connessa agli usi previsti per quel sito; c) "tenendo conto dell'approccio tabellare". Quest'ultimo assume quindi il diverso ruolo di soglia di attenzione o soglia di allarme per verificare, attraverso ulteriori indagini (ove risultino necessarie) se si debba procedere alle successive operazioni di bonifica, attraverso un piano di caratterizzazione del sito. Si tratta di un nuovo approccio legislativo *duttile ed in progress*, che andrà a sostituire quello tabellare, oggi codificato quale *rigido presupposto* delle attività di caratterizzazione-bonifica, anche in caso di pericolo concreto ed attuale di superamento di un solo parametro di accettabilità, quale che ne sia la rilevanza ambientale e/o sanitaria *nel caso concreto*^{viii}. C'è, peraltro, da augurarsi che il (qui ribadito) principio che prevede di "introdurre differenti previsioni a seconda che le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio ovvero siti dismessi" *non resti senza previsioni attuative* (anche in sede autorizzatoria), come è avvenuto con il disposto, pressoché identico, dell'art. 10, comma 11, del DM n. 471/1999, in specie, per, la bonifica dei siti di interesse nazionale, che formalmente prevede un decreto interministeriale, previa intesa, previa intesa con

la regione interessata, per l'approvazione del progetto definitivo di bonifica ... quale che sia l'urgenza dei lavori.

In tema di tutela delle acque dell'inquinamento e di governo degli usi delle acque, l'attenzione del legislatore delegante sembra essere polarizzata sulla "gestione del ciclo idrico integrato" e, in specie, sulla (mancata ...) realizzazione di procedimenti "semplificati", che "siano" rispondenti alla finalità ed agli obiettivi definiti dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36^{ix[ix]}. Ma i principi riformatori ribadiscono ancora una volta quelli già vigenti, ("risparmio idrico", diffusione delle migliori tecnologie per l'uso ed il riutilizzo della risorsa"...), sino alla previsione ... di dettaglio "dell'obbligo di utilizzo dei sistemi anticorrosivi di protezione delle condotte, sia interni che esterni"^{x[x]}.

Ma non poteva mancare il richiamo esplicito ad un principio che impone l'obbligo di un intervento regolatore *pregiudiziale*: quello che esige la pianificazione e l'attuazione di misure dirette a garantire la tutela ed il *risanamento* dei corpi idrici superficiali e sotterranei, *previa ricognizione delle caratteristiche quali-quantitative degli stessi*. (In tal senso, v. il terzo periodo del disposto della lett.b)).

Tale principio, *per un verso*, mette in luce la "parzialità" e la "insufficienza" di tutti gli altri criteri direttivi, contenuti nell'ambito della gestione del ciclo integrato, che si colloca *a valle* della "tutela e del risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei" e della pianificazione dei loro usi, "previa ricognizione degli stessi". Obiettivi, questi ultimi, che sono – com'è noto - *l'aliquid novi* della legge-quadro n. 152/1999 e succ. modifiche, che ad essi *funzionalizza* la disciplina degli scarichi^{xi[xi]}; obiettivi che non compaiono nei criteri di delega in esame, se non attraverso l'indicato (e troppo angusto) richiamo, espresso *inter alia*...

Per altro verso, lo stesso principio rischia di restare "lettera morta" perché già prospettato della legge n. 319/1976; è stato esplicitamente riaffermato dall'art. 44 del D.LGS. n. 152/1999 cit., ma non può avere effettiva applicazione, *in difetto* di idonee risorse finanziarie, da destinare all'espletamento dei relativi compiti, conoscitivi e valutativi. Nella specie, tali risorse sono escluse in forza del citato principio "generale" della legge-delega (v. comma 8, lett. c)).

Sotto questo profilo, non basta la previsione di "poteri sostitutivi", utili, tutt'al più, per fronteggiare le (ricorrenti) *emergenze* locali o nazionali.^{xii[xii]}

Sui criteri direttivi definiti dalla lett. c) in materia di legge-quadro a difesa del suolo (legge n. 183/1989), c'è ben poco da dire. Si potrebbe riassumerli in una *presa d'atto* del *sostanziale fallimento* della citata legge per la sua pesante "impalcatura" organizzativa e procedimentale; e per la sua "interferenza" con molte altre leggi ambientali^{xiii[xiii]}. Nè può essere dimenticato il grave ritardo statale e regionale nell'esercizio delle attività di programmazione ed attuazione degli "interventi di

risanamento idrogeologico del territorio e della messa in sicurezza delle situazioni a rischio". Tant'è che a questi ultimi si è tentato di porre rimedio con le numerose e sempre prorogate ordinanze di protezione civile ... La riprova di perdurante stato di inefficienza legislativa e di inerzia amministrativa, al di là delle tante modifiche della legge, sta nella lettera della disposizione delegante, che si risolve nelle seguenti formule *generali e astratte*; che, in definitiva, si esauriscono nella sola ricognizione dei problemi lasciati irrisolti: "rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario che ostacolano il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela ed al risanamento del suolo e del sottosuolo ... ovvero "adeguare la disciplina sostanziale e procedurale della normativa (...) e delle iniziative finalizzate a combattere la desertificazione, anche mediante l'individuazione di programmi utili a garantire maggiore disponibilità della riserva idrica ed il riuso della stessa" ...

3. 3. Nell'ambito dell'esemplificazione delle materie, elencate dalla lett. a) - g) del comma 9, non può essere trascurato il testo della lett. e), concernente i principi ed i criteri direttivi (specifici) in materia di disciplina del *danno ambientale*.

Di tale nozione *non* si delineano elementi definitivi: *né* quanto al bene o ai beni oggetto di protezione *né* quanto al tipo di pregiudizio, considerato quale "perimetro" del danno. La nozione è data per presupposta (e conosciuta)^{xiv[xiv]}: epperò, il legislatore delegato dovrà "definire le modalità di *quantificazione* del danno", *senza disporre della contestuale* indicazione dei criteri direttivi ... delimitanti il *bene protetto*, il *pregiudizio ritenuto illecito* ed i *parametri di misurazione* del pregiudizio.

La questione - com'è evidente - non è di natura teorica dottrinale, se si considera che, nella stessa norma, si enunciano: a) *le sanzioni amministrative* per danno ambientale, da rendere effettive, per le quali è disposto "l'adeguamento delle procedure di irrogazione e delle sanzioni medesime"; b) la revisione dell'obbligo *del ripristino*, al fine di garantire sia "l'efficacia delle prescrizioni delle autorità competenti" sia "il risarcimento del danno", del quale, come s'è accennato, vanno definite "le modalità di quantificazione; c) l'adozione di *meccanismi premiali*, per coloro che "assumono comportamenti ed effettuano investimenti per il miglioramento della qualità dell'ambiente" ... accanto ("oltre") alle sanzioni a carico dei soggetti che danneggiano l'ambiente".

Volendo, in ipotesi, superare le accennate difficoltà circa la mancanza di qualunque definizione dell'illecito ambientale, sotto il profilo *soggettivo* (responsabilità con o senza colpa?) ed *oggettiva* (quali risorse ambientali si intendono garantire? A partire da quale soglia, giuridicamente rilevante, è identificato il pregiudizio - non consentito - rispetto all'inquinamento "consentito" *ex lege?*), non resta che immaginare un implicito rinvio

della disposizione di delega alle vigenti normative. Queste regolano il danno ambientale nelle *varie forme, ivi previste*, epperò, l'effetto della riforma si ridurrebbe a *meri ritocchi*, diretti a realizzare la migliore efficacia dei *diversi* regimi vigenti, nei quali – come si ammette in modo univoco, ma senza indicazione di alcun criterio di *riordino* e *coordinamento* - concorrono “sanzioni amministrative”, “obblighi di ripristino” e “risarcimento del danno”, *senza* una chiara definizione delle “modalità di quantificazione” dello stesso ... (Evidentemente si allude alla sua liquidazione monetaria). Donde la dichiarata necessità di definirle, una volta per tutte, ma – come ben s'intende - a discrezione totale del legislatore delegato.

Si tocca, qui, in modo tangibile *l'errore metodologico* di impostazione della legge in esame che, neppure di fronte ad un istituto di *valenza orizzontale*, come quello della responsabilità per danno all'ambiente - che dovrebbe essere regolato come un istituto di carattere generale per tutte le ipotesi di pregiudizio illecito alle componenti ambientali - si limita a richiamare implicitamente i vari tipi di regime, stratificatisi nel nostro ordinamento, a partire dall'art. 18 della legge n. 349/1986, che ha integrato la clausola generale dell'art. 2043 c. c. e, quindi, quello risultante dal combinato disposto dell'art. 17, commi 2 ss. del decreto Ronchi (con il DM n. 471/1999) e dell'art. 18, citato; ed, infine, il terzo regime, avviato dall'art. 58 del D.LGS. n. 152/1999^{xv[xv]}. Quest'ultimo sembra il regime “preferito” del legislatore delegante, ove si ritenga consentito leggere la formula di esordio della lett. g), che si richiama alle “sanzioni amministrative” per danno all'ambiente, come quello che rinvia al disposto del comma 3, dell'art. 58, citato.

È appena il caso di aggiungere che, proprio in relazione alle fattispecie di danno ambientale, appariva utile, se non necessario, indicare *criteri di coordinamento* tra responsabilità civile per danno, il sistema sanzionatorio amministrativo (per es. quello scelto dalla legislazione in materia di parchi e riserve naturali) e quello penale^{xvi[xvi]}. Si consideri, infatti, che l'illecito civile, oggi vigente, nelle due figure di danno all'ambiente e danno “all'ambiente idrico”, è caratterizzato da una funzione “punitiva” (parapenalistica), essendo il danno all'ambiente commisurabile “alla gravità della colpa o al profitto conseguito” dall'autore (art. 18 legge n. 349/1986, cit.); e quello all'ambiente idrico ad una somma pari a quella da computare sulla misura della sanzione amministrativa o penale, in concreto irrogata, *in difetto di prova del maggior danno* (il c.d. danno presunto), ex art. 58, comma 3, D.LGS. n. 152/1999 cit^{xvii[xvii]}

4. 4. Proviamo, a questo punto, ad esporre qualche riflessione conclusiva sulla parte della legge-delega, sin qui sinteticamente commentata^{xviii[xviii]}.

Il primo dubbio è, innanzi tutto, quello sull'utilità di rimettere mano, in uno stesso contesto e in un troppo breve arco di tempo, a tanti Testi Unici quante sono le “corsie

legislative" adottate in tempi e modi diversi per le varie forme di inquinamento, senza aver compiuto due operazioni preliminari: 1. *Il censimento delle normative vigenti* per le singole componenti ambientali e per tipo d'impatto ambientale (scarichi, emissioni nell'aria, rifiuti), al fine di definire il "materiale legislativo" da prendere in esame e da sottoporre a semplificazione, eliminando subito quanto appare ripetitivo, superfluo e contraddittorio ... 2. *L'individuazione di principi generali* in materia ambientale e di *regole generali* aventi ad oggetto i capitoli fondamentali di una *legge-quadro per l'ambiente*, quali: gli obblighi ambientali delle imprese; i diritti delle associazioni ambientaliste e dei singoli; la definizione di un unico procedimento autorizzatorio ambientale; la determinazione dei poteri di controllo, in specie, tecnico-amministrativo, delle autorità competenti (per es. ARPA regionali) e delle sue modalità essenziali di esercizio; l'individuazione dei caratteri fondamentali della responsabilità per danno all'ambiente e di quelli dell'illecito amministrativo e dell'illecito penale ecc.^{xix[xix]}.

Questa operazione, instaurando in materia ambientale un *unico quadro legislativo di riferimento*, non solo, rappresenterebbe la base per eliminare le troppe e contraddittorie disposizioni, dettate, sugli istituti generali, dalle normative di settore – queste ultime dovrebbero, invece, svolgere il ruolo di contenitore delle regole tecniche pertinenti alla singola attività inquinante (emissione nell'aria, scarichi, rifiuti ecc.), suscettibili, con lo strumento regolamentatore di agevole modifica-aggiornamento - ma avrebbe, altresì, la funzione di porre, attraverso l'enunciazione di principi e regole comuni, *i criteri interpretativi generali*, che, allo stato, difettano alla P.A., al giudice e agli esperti per risolvere i tanti casi concreti, emergenti dall'esperienza in continua evoluzione del mercato e delle tecnologie di tutela ambientale, *evitando l'attuale ipertrofia legislativa*. (Troppe leggi, nessuna legge ...).

Fattispecie, sino ad oggi "inseguita" da decreti-leggi *ad hoc* o da leggi con norme intrusive ... Con buona pace della (promessa) semplificazione legislativa e dell'obiettivo di aumentare il coefficiente di certezza della norma, oggi, vicino allo zero!

Abbiamo sottolineato quali sono gli unici interventi della legge-delega diretti all'identificazione di principi o regole generali nella legge-delega (autorizzazione unica ambientale, VIA e VAS, tentativo di coordinamento del sistema sanzionatorio, amministrativo e penale; efficienza ed efficacia dei controlli). Ma - come si è evidenziato – si tratta, per lo più, di enunciazione di obiettivi, che *non* indicano gli *strumenti* per realizzarli (senza criteri direttivi); che ammettono eccezioni, con il rinvio alle singole leggi "speciali" (per es. in materia di VIA)^{xx[xx]}; che presupporrebbero, come nel caso delle sanzioni, una più chiara identificazione di *quale tipologia di precetti* va sottoposta alla misura amministrativa e *quale* alla misura penale, secondo *ben precisi parametri vincolanti*.

Né sembra possibile garantire "maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali"(criterio direttivo generale, reiterato nell'ambito di quelli speciali) senza determinare *linee, obiettivi e modalità essenziali* del controllo amministrativo, e senza allocare risorse finanziarie appropriate per rendere il controllo *tecnologicamente specializzato* e, quindi, *responsabile*.

D'altra parte, il "mix" degli indicati limiti della legge-delega *non* ci permette neppure di prevedere *a quale* riforma il Governo approderà, troppe infatti sono le responsabilità poste a carico della Commissione dei Saggi e, in definitiva, dell'Esecutivo, in mancanza di una delega legislativa, da parte delle Camere, conforme ai principi e criteri direttivi dell' art. 76 Cost..

Donde le ulteriori perplessità sugli *spazi residuali* di controllo parlamentare, che pur sono previsti "indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi a principi ed ai criteri direttivi di cui alla presente legge" (ex art. 1, comma 5), se gli uni e gli altri sono – come si è cercato di dimostrare - *evanescenti*.

In definitiva, il lavoro di revisione e coordinamento legislativo delegato al Governo è enorme, ma appare di scarsa utilità e dal risultato imprevedibile, perché non è radicato su un metodo corretto ed efficace per realizzare sia l'obiettivo della *semplificazione* sia quello di un *maggiore coefficiente di certezza* della normativa ambientale, (pur da tutti condivisi); obiettivi, nello stesso tempo, *necessari* per il proseguimento di un più elevato livello di tutela ambientale e di uno sviluppo economico sostenibile.

(*) Il presente contributo è in corso di pubblicazione sulla *Rivista Ambiente, IPSOA, fasc. 03, 2005.*

^{i[i]} Il è pubblicato in ambiente, IPSOA, 2005, fasc. 2, p Restano fuori dalla delega l'inquinamento acustico (ove i problemi applicativi non sono nè pochi nè lievi: cfr. nota di A. MURATORI, in sito [Hwww.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)H; quello da OGM e MGM; la normativa sui rischi di incidenti rilevanti, che pure include problematiche ambientali ... ecc.

^{ii[iii]} ... sul presupposto che i T.U. per singoli settori, per essere sottoposti ad un effettiva semplificazione, non possono ignorare le attuali disparità di trattamento esistenti in tema di procedimenti autorizzatori; tipologie di controlli; sanzioni amministrative o penali; responsabilità per danno di scarichi o di rifiuti ecc.

^{iii[iii]} Ci riferiamo agli obiettivi di massima economicità e razionalità "e, si aggiunge, all'interno del primo"anche utilizzando tecniche di raccolta, gestione ed elaborazione elettronica di dati, e "se necessario, mediante il ricorso ad interventi sostitutivi" ... La prima enunciazione mi sembra retorica (in specie, la massima razionalità ...); la seconda, troppo modesta e forse superflua; la terza, di tutt'altro tipo delle prime due ...

^{iv[iv]} Non riporteremo, pertanto, le tante disposizioni "superflue" che appesantiscono l'elenco dei principi e criteri di delega specifici in tutti i settori considerati. Quanto al loro contenuto, classificabile come una "pagina bianca", v. F. FONDERICO, "*Prospettive di riordino della procedura di VIA e dell'IPPC*", in [Hwww.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)H, con un puntuale commento del disposto della lett. f), del comma 9.

^{v[v]} Quella già prevista nella legge comunitaria (l. 31 ottobre 2003, n. 306). In tema v. P. GIAMPIETRO, Spigolando nella direttiva incenerimento n. 2000/76/CE della semplificazione al Testo Unico, in *Ambiente*, IPSOA, 2001, fasc. 7, p. 605 ss. ed ivi ampi richiami bibliografici nonché, da ultimo, A. Quaranta, *Gestione integrata di rifiuti: l'Italia condannata per la mancata trasposizione della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti* in [Hwww.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

^{vi[vii]} La maggiore certezza nella riscossione della tariffa è un'impressione eufemistica. (Dalla tariffa in luogo della tassa si è parlato tanto, ma evidentemente, con pochi risultati ...) La "risoluzione" è rimasta allo stadio di "annuncio", ma ciò sembra avere una nuova ragione secondo il legislatore delegante, se chiede al Governo di disporre "una più ragionevole disposizione dell'istituto". Nella dosimetria della ragionevolezza la legge-delega conosce la "massima razionalità" e la "maggiore razionalità", mentre il criterio della razionalità (*tout court*) non è considerato soddisfacente ...

^{vii[viii]} E' noto che prende più di un ricorso alla Commissione Europea in ordine ad "ingiustificati" limiti alla concorrenza derivanti dalla normativa del Decreto Ronchi sui consorzi obbligatori per imballaggi; ingiustificati perché non mirati a supplire deficienze del mercato rispetto agli obiettivi di tutela ambientale, perseguiti dalle prescrizioni comunitarie sul recupero di quei rifiuti; recupero, peraltro, liberalizzato *anche* per i rifiuti urbani ...

^{viii[ix]} Sui rigorosi e burocratici presupposti della disciplina dei siti contaminati, introdotta dall'art. 17 del Decreto Ronchi ed integrato dal DM n. 471/1999 e (per i siti di interesse nazionale) da successivi pareri dell'Istituto Superiore di Sanità, ci permettiamo di rinviare al volume (a cura di) F. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati*, Giuffrè, 2001, agg.to giurisprudenziale 2004, ed ivi, i contributi tecnici comparati di F. QUERCIA e di TATANO, *ibidem*, p. 417 ss.. In tema, Cfr. altresì: BUTTI-FARINA-MERLIN-PERES, *Siti contaminati*; SOLE 24 ore, 2001. P.M. VIPIANA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, CEDAM, 2002. Sull'illegittimità delle prescrizioni integrative dei valori-limite imposte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in forza dei pareri dell'ISS, cfr. TAR Campania 24 maggio 2004 nel sito www.giuristiambientali.it.

^{ix[x]} E' la famosa legge recante "Disposizioni in materia di risorse idriche", che prevedeva, tra l'altro il servizio idrico integrato, i canoni per le utenze di acqua pubblica; il Comitato per la vigilanza dell'uso delle risorse idriche; disposizioni sugli usi produttivi delle acque, ecc.. Nota, soprattutto, per la dichiarazione di demanialità di "tutte le acque superficiali e sotterranee, anche non estratte dal sottosuolo", la legge è stata sottoposta a numerose modifiche ed ha subito un lungo periodo di "vacatio" in attesa dei piani regionali, destinati alla delimitazione "degli ambiti territoriali ottimali".

^{x[x]} Si tratta della previsione di norme tecniche, già ricomprese nella più recente disciplina, attuativa della direttiva n. 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano", di cui al D.LGS. 2 febbraio 2001, n. 31 (v. art. 11, comma 1, ed ivi lett. l) ed oggetto di specifici controlli, ai sensi dell'art.8, comma 1, lett. c)). In tema, v. A. MURATORI, *La nuova disciplina sulla qualità delle acque destinate al consumo umano* in *Ambiente*, IPSOA, 2001 fasc. 6 p. 529 ss.

^{xi[xi]} Trattasi di uno dei caratteri innovatori del D. LGS. n. 152/1999 (e succ. modifiche) consistente nella definizione degli obiettivi di qualità ambientale e degli obiettivi di qualità per specifica destinazione (usi idropotabili, di balneazione, di piscicoltura) dei corpi idrici, che, a sua volta, presuppone il monitoraggio e la classificazione dei medesimi (v. Titolo I, artt. 4 - 26 del D. LGS. citato nonché gli Allegati I, II). Conseguentemente, è prevista una disciplina degli scarichi, che tiene conto non solo dei valori-limite fissati, in via generale e astratta, dall'All.5, ma anche dei valori-limite regionali; più restrittivi e/o integrativi dei primi *in funzione* della garanzia o del recupero degli obiettivi di qualità dei corpi idrici ricettori (v. art. 28, commi 1 e 2, del cit. D. LGS.), in quanto previamente classificati. In tema, rinvio il paziente lettore, per approfondimenti al nostro: *Prime riflessioni sul modello di riforma (D.LGS. n. 152/1999)*, in *Ambiente*, Ipsoa, 1999, fasc. 7, p. 590 ss. nonché le puntuali notazioni di L. PRATI, *Inquinamento idrico*, IPSOA, 2001, p. 57 ss.

^{xii[xii]} Il rischio è che si ripeta una vicenda, già verificatasi in materia di protezione delle acque superficiali, interne e marine costiere, da sostanze pericolose, da contenere entro limiti massimi consentiti (ci riferiamo al regolamento approvato con DM n. 367/2003) ove sono state introdotte disposizioni *più restrittive* di quelle *comunitarie*, sotto vari profili, prescindendo dal ben noto ritardo nel quale versano i piani regionali di risanamento delle acque (già previsti, come s'è detto, dalla legge Merli del 1976 ...). Orbene, lo stesso Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha adottato la direttiva *27 aprile 2004 (in G.U. n. 13 del 4 giugno 2004)*, nella quale ha finito per "riassorbire", almeno in parte, le disposizioni del regolamento richiamato. Ma, ci si chiede: qual'è l'efficacia della direttiva ministeriale? In tema, v. il ricorso di alcune società petrolifere per far valere la illegittimità del cit. regolamento, come

fonte inidonea a modificare la legge delega n. 152/1999 e succ. modifiche: in [Hwww.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)H.

^{xiii}[xiii] In tema cfr. da ultimo, il volume di G. GARZIA, *"Difesa del suolo e vincoli di tutela"*, Giuffrè, 2003, Osservatorio O.Le.A. Luiss-Ceradi, che svolge un approfondito esame della molteplice legislazione riconducibile *ab origine* e successivamente, in modo incompleto e parziale, alla difesa del suolo, con il meccanismo della tutela "concorrenti e parallele", tenendo conto del contributo interpretativo della Corte costituzionale (v. in specie, pp. 41 ss.). Sulle aspettative inizialmente sollevate dalla legge n. 183/1989, mi sono permesso di definirle vane, qualificando la legge n. 183 come "un colosso dai piedi di argilla", appena pubblicata sulla G.U..

^{xiv}[xiv] La determinazione dell'area del danno all'ambiente assume un peculiare rilievo dopo la pubblicazione della direttiva n. 35/2004/CE sull'attività di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente che fissa, al 2007, la prima revisione dell'attuale testo ad iniziativa della Commissione alla luce delle esperienze maturate nei Paesi dell'Unione. In tema, per le prime osservazioni sui nodi della direttiva, rinvio il paziente lettore al mio contributo: *"La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana"*, in *Ambiente*, IPSOA, 2004, fasc.9, p. 805 ss.

^{xv}[xv] Ma analoghe, se non identiche disposizioni sulla responsabilità per danno all'ambiente, si leggono nell'art. 22, comma 2, D.LGS., n. 206/2001 e nell'art. 36, comma 2 del D.LGS. n. 224/2003 concernenti, rispettivamente, gli MGM e gli OGM. Ma ivi si considerino le *connesse e specifiche* disposizioni penali, incriminatrici di reati di pericolo, rispettivamente l'art. 22, comma 1, sugli MGM e l'art. 36, comma 1, per gli OGM. C'è, poi, il rilevante problema di definire il rapporto tra la disciplina specifica dei siti inquinati (già citata) e quelle sulla responsabilità per danno all'ambiente. In tema si consenta di rinviare al mio lavoro: *"Danno ambientale disciplina dei siti contaminati: due discipline a confronto"* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, fasc. 5, p. 649 ss.

^{xvi}[xvi] Si consultino gli artt. 29 e 30 della legge n. 349/1991, ove l'illecito amministrativo, l'illecito penale e quello civile ex art. 18 l.n. 349/1986 sembrano sovrapporsi per alcuni profili in modo "inestricabile"... In tema, le puntuali nozioni di P. GIAMPIETRO, "Le sanzioni amministrative e penali a tutela delle "aree naturali protette", in *Rivista trimestrale diritto penale dell'economia*, 1993 fasc. 4, p. 1161 ss. Nei criteri direttivi specifici, elencati nella lett. d), concernenti la legge n. 349/1991, non c'è alcun riferimento alla accennata problematica.

^{xvii}[xvii] Non sembra ozioso chiedersi perché si è avvertita la necessità di qualificare come danno ambientale (all'interno della disciplina degli *scarichi* e della tutela delle *acque* interne, superficiali e sotterranee) una condotta violativa delle disposizioni (sugli scarichi) del D. LGS. n. 152, considerandovi ricompreso non solo il danno alle acque, ma anche *il danno al suolo e alle altre risorse ambientali*, epperò *ulteriore e diverso* rispetto al danno all'ambiente *idrico*. Ma, nella stessa nozione di danno (quindi omnicomprensiva quanto alle risorse naturali protette) si include, *anche* "un *pericolo concreto ed attuale* di inquinamento ambientale", che, per definizione, attraverso il richiamo "ai sensi e secondo il procedimento di cui all'art. 17" del decreto Ronchi, deve essere ricondotto ad un evento *di pericolo "tipizzato"* (come quello che si riferisce al pericolo di superamento di un *solo valore-limite di accettabilità* ex DM 471/1999). E quindi una disposizione sul *danno* che ingloba una fattispecie di *pericolo astratto* di danno.

Segue il comma 2, che dichiara applicabile l'art. 18, l. 349/1986 quanto al risarcimento *non eliminabile* con la bonifica ed il *ripristino ambientale* (ma *anche* l'art. 18, citato, prevede *"il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile"*). Infine, il terzo comma (dell'art. 58, in esame), fissa, in difetto di una "precisa quantificazione del danno", (tema ben noto nell'esperienze legislative europee ed ora nella direttiva comunitaria n. 35/2004/CE cit.) una quantificazione "presunta", ove *l'illecito ambientale* (come illecito di danno o di pericolo?) deriva da un illecito amministrativo o penale. Sarà liquidato in un importo pari a quello della sanzione amministrativa o a quello (commutato secondo certi parametri) corrispondente alla sanzione penale, irrogata al responsabile. Danno *punitivo* – oltre che *presunto* – che si *aggiunge* alla sanzione amministrativa o penale: e il principio del *"ne bis in idem"*? L'art. 58 è, quindi, qualificabile come un danno ambientale "a 4 teste", implicando la *contestuale* applicazione di *4 regimi giuridici differenziati*: 1) Quello speciale dettato dal comma 1, prima parte; 2) quello richiamato attraverso il rinvio all'art. 17 del Decreto Ronchi; 3) quello evocato con il comma 2 (che richiama l'art. 18, legge n. 349/1986; 4) quello, infine, introdotto con il danno "presunto" per illecito amministrativo o penale, nel comma 3.

^{xviii[xviii]} Per motivi di spazio e di omogeneità di tematiche, ci occuperemo in altra occasione delle disposizioni della legge n. 308 recanti norme di immediata applicazione, di cui abbiamo fatto cenno nella prima parte di questo commento.

^{xix[xix]} Aderisce a tale impostazione il disegno di legge-quadro sulla protezione dell'ambiente, proposto nel 1994 dall'On. Spini, Ministro dell'ambiente pro-tempore; in merito al quale si rinvia ai commenti di: S. AMOROSINO, *"Indirizzi per un "testo unico" delle leggi ambientali"* e B. CARAVITA, *"La bozza di un disegno di legge generale in materia ambientale"*, entrambi, in Riv. Giur. ambiente, 1994, p. 552 ss; p. 525 ss.; nonché F. GIAMPIETRO, *"Una legge generale per l'ambiente" in Ambiente Ipsa, 1994, fasc. n. 8, pag. 87 ss.*

^{xx[xx]} In tema, v. i lucidi rilevi di F. FONDERICO, op. ult. cit.