

Prime note sullo schema di Decreto Legislativo concernente la responsabilità per danno all'ambiente

Franco Giampietro

Nota: Si rinvia a [Testi Unici Ambientali- Presentazione di Franco Giampietro](#)

Innanzitutto, devo ringraziare l'amico Giuseppe Fiengo per avermi invitato a questo Convegno anche se non mi ha fatto passare un buon week-end, come voi potete immaginare, perché avendomi messo a disposizione le 650 pagine del testo dattiloscritto di questa riforma, mi ha contestualmente posto il problema di scegliere un tema specifico, per non cadere in un commento assolutamente generale e quindi generico, dei sovrabbondanti "schemi di decreto legislativo. Epperò, nell'ambito dei temi a me cari, ho scelto quello sul rapporto tra "Bonifica dei siti contaminati" e "Responsabilità e ripristino del danno all'ambiente, nel tentativo di compiere un primo "scavo" e qualche riflessione, a prima lettura.

Non sembrerà, credo, questo un tema sollevato in termini arbitrari in quanto, come molti di voi sanno sicuramente, la disciplina dei siti inquinati, introdotta all'articolo 17 del Decreto Ronchi in relazione ai limiti massimi di contaminazione di alcune componenti ambientali, (faccio riferimento al suolo e al sottosuolo e alle acque sotterranee), prevede un procedimento di carattere amministrativo di vigilanza e controllo autorizzatorie delle attività di bonifica e di ripristino ambientale, a carico del responsabile –a titolo oggettivo- di eventi di superamento o di pericolo concreto e attuale di superamento di quei limiti.

D'altra parte, è noto che sin dalla legge n. 349 dell'86, è in vigore una disciplina generale in materia di responsabilità per danno all'ambiente (art. 18), che prevede, nei casi di dolo o colpa, che il Giudice possa condannare il responsabile dell'illecito al ripristino dell'ambiente, oltre che al risarcimento del danno, in base a certi requisiti, come la gravità della colpa, il costo del ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore.

Io non credo che ci voglia una mente particolarmente fantasiosa per proporre di cogliere il rapporto fra queste due normative, perché, come voi immaginate, può accadere che, in seguito ad un incidente all'interno di un'azienda, si verifichi un superamento di limiti di contaminazione ambientale, che può assumere dimensioni rilevanti. Penso ad uno sversamento di sostanze pericolose, che renda le acque di falda non più idonee ad usi idropotabili mentre prima lo

erano. In tal caso, è ipotizzabile un evento di superamento dei valori limiti di contaminazione, *ma anche* un evento di danno ambientale.

E questo esempio non mi sembra un fenomeno peregrino o di scuola, tant'è che la disciplina della bonifica dei siti contaminati prevede espressamente, (ex art. 18, c. 3 del DM 471/99), che una volta effettuata la bonifica, e quindi, con il "rientro" nei valori limiti di superamento, eseguito altresì il "ripristino ambientale", pure richiesto dalla medesima normativa, è fatto salvo il risarcimento del danno ambientale, cagionato ex articolo 18 della legge 349. La stessa clausola di salvezza è sancita dall'art. 58, comma 2, del D. Lgs. n. 152/99 in materia di disciplina degli scarichi. Quivi, ad essere più precisi, lo stesso superamento (ed il relativo pericolo) dei limiti, previsto dal cit. art. 17 D. Ronchi sulla bonifica, in quanto determinato da scarichi, in violazione del D. Lgs n. 152, è qualificato come "danno all'ambiente idrico", se investe non solo i corpi idrici, ma anche il suolo, il sottosuolo e "le altre risorse ambientali".

Si dà però il caso che, mentre la responsabilità per bonifica dei siti inquinati è fondata sulla responsabilità oggettiva (o per nesso causale), la responsabilità per danno all'ambiente, quindi per inquinamento di un bene, che dovrebbe annoverare –nella sua nozione globale- tutte le risorse naturali biotiche e abiotiche, è punita a titolo di dolo o di colpa. Si dà il caso, inoltre, che il citato art. 18 della legge 349/1986 preveda il ripristino dello stato dei luoghi, così come l'articolo 17 sulla bonifica impone il ripristino ambientale. Qual è la differenza tra i due istituti?

Di qui il problema della compatibilità e/o coerenza tra la normativa sulla bonifica e quella sul danno, ex art. 18. Perché, a tenore della prima, passando all'esame dei profili "procedimentali" il soggetto che supera i richiamati valori-limite deve autodenunciarsi, presentare il progetto bonifica, sottoporsi alla vigilanza e al controllo della pubblica amministrazione, che approva il progetto, e attendere che, una volta eseguito il progetto di bonifica, la Provincia ne certifichi la corretta esecuzione.

Nel caso, invece, di danno ambientale, se il Ministro dell'ambiente ovvero le Regioni o gli Enti Locali non chiedono al Giudice civile il ripristino ed il risarcimento del danno, ovvero non si costituiscono parte civile nel giudizio penale per proporre la domanda risarcitoria, il danno all'ambiente rimane scritto nell'articolo 18, della legge n. 349/1986, come, di fatto, è avvenuto

nell'esperienza generale degli ultimi quindici anni salvo qualche eccezione, di cui si dirà. Ma ciò spiega perché il legislatore, introducendo la normativa ex art. 17 Decreto Ronchi, ha creato una forma di controllo pubblicistico sulla bonifica e ripristino ambientale, cioè in relazione a fattispecie che ricomprendono eventi di danno ambientale, ma che includono anche mere situazioni di *pericolo* (presunto?) di danno, con l'intento di prevenire fenomeni di migrazione di sostanze inquinanti e di diffusione dell'inquinamento ambientale.

Accanto all'indicato problema di compatibilità tra le due richiamate normative, che presentano obiettive "interferenze" applicative, pur se radicate in *diversi* presupposti di fatto e di diritto, si è di recente venuta a consolidare una "lettura" giurisprudenziale e dottrinale dell'art. 18, che sottolinea la natura "punitiva" del risarcimento del danno ambientale. Secondo questo orientamento, la norma generale prescinde *sia* dalla prova del quantum del danno, *sia* dalla prova del nesso causale tra condotta ed evento di danno, risolvendosi *tout court* nell'irrogazione di una *sanzione di tipo para-penalistico* per la sola violazione delle leggi ambientali. Di talché quest'ultima si somma alla sanzione amministrativa pecuniaria o a quella penale, in ipotesi, prevista per lo stesso fatto illecito, eppertanto, la consumazione di un illecito amministrativo o penale determina *automaticamente*, secondo questa impostazione, una condanna al risarcimento del danno all'ambiente anche se, nel singolo caso, *non sia neppure ipotizzabile*, un qualunque ripristino delle risorse naturali, perché *non* si è verificato alcun evento significativo di alterazione ambientale ovvero quest'ultimo non ha cagionato deterioramenti naturali apprezzabili...

Questa interpretazione (che ha avuto un avallo dalla prassi dall'Avvocatura Distrettuale di Venezia ed un lucido sostenitore nel qui presente Avvocato dello Stato Giampaolo Schiesaro) risulta *in qualche modo* "codificata" dal terzo comma del cit. art. 58 del D.Lgs. n. 152/1999, che per il danno all'ambiente idrico prevede, *ove ricorrano illeciti amministrativi o penali, enunciati nel medesimo decreto legislativo*, un risarcimento del danno, che io ho definito "presunto", perché liquidato forfettariamente in una somma *equivalente* a quella irrogata in sede amministrativa o penale (¹), salvo che non si provi un danno maggiore. In sostanza, in difetto di qualunque prova, il *quantum del pregiudizio* è già liquidabile secondo i criteri di

calcolo, fissati *una volta per tutte* dal legislatore.

Paolo TOGNI: -Lasci stare i Giudici, qui c'è un problema concreto. Il Giudice può dire qualunque cosa, poi quello che dice non funziona, non serve a niente e le dico che per esperienza nostra allo stato a questo punto, per queste procedure, sono entrati lire, euro, marchi, dollari, yen zero.

Franco GIAMPIETRO: -Non ho eseguito un preciso monitoraggio delle sentenze che, nell'applicazione delle disposizioni richiamate, hanno liquidato il quantum dei danni liquidati alla stregua dei criteri sopra richiamati.

C'è qui l'avvocato Schiesaro che sicuramente ne è al corrente, perché avrà fatto un preciso monitoraggio. Posso solo qui menzionare, a partire della famosa sentenza "Seveso", alcune sentenze della Corte di Cassazione sul danno *in re ipsa* e la recente sentenza della Corte di Appello sul *c.d. danno esistenziale*, liquidato a favore di chi aveva subito un turbamento della qualità della vita, derivante da violazioni di normativa ambientale contro il rumore, senza la prova di alcuna malattia, fisica o psichica, ritenuta dallo stesso Collegio non necessaria. (ⁱⁱ)

Né si può sottacere che alcune rilevanti transazioni sulla misura del danno all'ambientale sono state raggiunte, prima dell'inizio del giudizio penale, perché gli imputati hanno dovuto tener conto dei rigorosi orientamenti della giurisprudenza (in specie, penale, della Cassazione) sui parametri di quantificazione del danno all'ambiente, "ricostruiti" nei termini sopra indicati (ⁱⁱⁱ)

A fronte della richiamata disciplina "plurima", "stratificatasi" negli anni, tutta contestualmente vigente, (^{iv}) la sopravvenuta direttiva n. 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente, offre senza dubbio al Legislatore italiano l'occasione propizia per semplificare e razionalizzare l'indicato concorso di fonti normative, tra loro "eterogenee".

Ciò risulta evidente da una prima lettura delle prescrizioni comunitarie, ove l'Unione europea, pur attribuendo agli Stati membri la facoltà di adottare disposizioni interne *più restrittive* (v. per es. l'art. 16), definisce un regime *concreto e puntuale*, a guisa di minimo comun

denominatore per il mercato unico, che si caratterizza; a) per aver definito *la soglia* del pregiudizio ambientale, giuridicamente rilevante (v. art. 2, punto 1 e 2, della direttiva e non *qualsiasi* alterazione dell'ambiente: v. art. 18 l. 349/86); b) per aver enucleato le risorse ambientali, da considerare protette (v. art. 2, punto 1 lett. a) b) e c) della direttiva; v. invece, l'art. 18, cit. e l'art. 58, comma 1, D. Lgs N. 152/99, cit.); c) per aver individuato *nel ripristino ambientale* e *nell'elenco* delle misure di ripristino, secondo un dato *ordine di priorità*, il risarcimento in forma specifica del danno ambientale, con salvezza di misure ripristinatorie *equivalenti* (v. per es. art. 2, punti 14, 15 e 16 e All. II alla direttiva; al contrario, si consideri la riparazione del danno ambientale, in termini monetari, prevista dall'art. 18, comma 6, cit. legge n. 349 nonché l'art. 18, comma 4, DM 471/1999 e l'art. 58, comma 1 D. Lgs. n. 152/1999, che rimandano alla citata disposizione generale e l'art. 58, comma 3, cit. che configura, per casi specifici, un'ulteriore fattispecie di liquidazione di danno "presunto"; d) per avere delineato una fattispecie di danno *assicurabile* (v. in specie, quintultimo "considerando" della direttiva e la dichiarazione della Commissione, in allegato, in merito all'art. 16, comma 1 e 2 della stessa; a fronte delle ben note difficoltà di copertura assicurativa riscontrate in Italia in relazione al c.d. danno "punitivo", ex art. 18, comma 6, cit.), con il vantaggio di rendere *effettiva* la tutela ambientale, in presenza di soggetti insolvibili ovvero incapaci di riparare danni di rilevante gravità.

Pur con suoi limiti di normativa di *primo approccio*, suscettibile, peraltro, di graduale estensione (v. in proposito, l'art. 18 sul procedimento di valutazione e riesame delle prescrizioni, da trasporre entro il 30 aprile 2007) e fermo restando il principio di *irretroattività* del nuovo regime comunitario (ex art. 17) (^v), il modello perseguito è diretto a realizzare il *contemperamento* del tradizionale principio del "*chi inquina paga*", con quelli non meno rilevanti della *prevenzione* e dello *sviluppo sostenibile*, espressamente richiamati nella premessa della direttiva.

Al primo vanno, in specie, ricondotti, non solo il regime di responsabilità oggettiva per danno da attività pericolose per l'ambiente e la salute (v. art. 3, comma 1, lett. a) e All. III alla direttiva), ma anche l'estensione della disciplina alla "minaccia imminente di danno" e, quindi,

alle "misure di prevenzione" di quest'ultimo (v. art. 2, punti 9 e 10), nonché l'indicazione dell'esigenza di una continua e penetrante attività di controllo dell'Autorità competente sulla corretta esecuzione, da parte del responsabile, delle misure preventive e riparatorie. Donde, in caso di inerzia di quest'ultimo, la sua sostituzione, da parte della stessa Autorità, al fine di assicurare l'eliminazione (d'ufficio) del pregiudizio all'ambiente (v. per es. gli art. 15 e 16).

Al secondo principio ed alla sua concreta attuazione sono destinate, *inter alia*, le disposizioni della direttiva che mirano a garantire una *precisa tipologia di misure ripristinatorie*, e quindi *costi ragionevoli* di risarcimento del danno ambientale e, conseguentemente, la sua possibile copertura assicurativa (v. per es. l'art. 2, punti 15 e 16, nonché le puntuali regole tecniche dell'All. II, sulle opzioni "ragionevoli" del ripristino, ivi compreso il "ripristino naturale", e sulle "procedure di valutazione del *rischio significativo* di effetti nocivi per la salute", quanto alla riparazione del danno ambientale al terreno).

Se questa è l'impostazione della direttiva, è ancora utile e opportuno conservare in Italia il danno "punitivo" ovvero esigere la colpa o il dolo *anche* per le attività pericolose per l'ambiente e la salute (in difformità da principi tradizionali di codice civile)? Ribadire, secondo un orientamento giurisprudenziale, tuttora costante, l'efficacia *retroattiva* dell'art. 17 del decreto Ronchi per fatti di *inquinamento* (rectius: di superamento dei limiti di accettabilità), verificatesi in data anteriore al 16 dicembre 1999? ^(vi)

In altri termini, ci si interroga se ha un senso mantenere in vita un regime, anzi più regimi, che, quanto agli obiettivi ed agli strumenti regolatori, appaiono non solo *incoerenti* tra loro, ma, nello stesso tempo, per alcuni profili, improntati a particolare rigore (per es. quantificazione del danno in base alla gravità della colpa; la retroattività della disciplina), per altri, invece, *particolarmente permissivi* (per es. responsabilità per colpa o dolo anche per le attività pericolose; nessuna disciplina speciale sulla prescrizione del diritto al risarcimento del danno ambientale ^(vii)).

Orbene, si tratta ora di verificare *quale sia stata la scelta di fondo del legislatore delegato*, esaminando, nelle *linee generali*, lo schema di decreto legislativo "in materia di tutela

risarcitoria contro i danni dell'ambiente", che, nelle premesse, richiama *formalmente* la direttiva n.2004/35/CE, precisando che ad essa "il *presente decreto dà attuazione*".

Quanto ai principi ispiratori dell'attuale testo dello schema, si noti che sono qui richiamati (v. per es. l'art. 1, comma 3 e l'art.6, rubrica) quelli sul "chi inquina, paga" e sulla "prevenzione", ma non il principio dello "sviluppo sostenibile", elencato nella direttiva comunitaria. In compenso, lo schema di decreto definisce autonomamente e introduce, nella sua puntuale regolamentazione, il principio di "precauzione" (v. l'art. 3, comma 1,2 e 4).

Come vedremo, questo differente approccio non è senza conseguenze.

Infatti, l'art. 3, comma 1, sottolinea che, in applicazione del citato principio, si dovrà tener conto del *rischio*, identificato come inclusivo di "pericoli *anche solo potenziali* per la salute umana e *per l'ambiente*; pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio" e tale definizione è raccordata ad obblighi di comunicazione (v. art. 3, comma 3) e a "misure di cautela", che possono essere adottate (dal Ministro per l'ambiente e la tutela del territorio) "in qualsiasi momento" (ai sensi del successivo comma 4). D'altro canto, l'indicata disposizione va letta in relazione alla successiva norma sulle misure di ripristino (art. 4, comma 5), ove si prevede che il danno al *terreno* e all'*atmosfera* va ripristinato con "l'eliminazione di *qualsiasi rischio* di effetti nocivi per la salute umana e per *l'integrità ambientale*" e con la definizione di danno ambientale, nella parte in cui annovera nelle risorse naturali protette anche "l'atmosfera" e, quindi, include nel pregiudizio, giuridicamente rilevante, quello "all'atmosfera a seguito di emissioni eccedenti i limiti stabiliti dalla legge e dalle norme internazionali, o comunque nocive". Il che significa ipotizzare un danno *in re ipsa* nella violazione di legge ambientale, quale che sia l'effetto che ne derivi *in concreto* sulle risorse naturali, mentre, com'è noto, la direttiva, per un verso, richiede l'accertamento di un "deterioramento misurabile di una risorsa" (o di un servizio della stessa) –disposizione generale pure richiamata formalmente dall'art. 2, comma 1, dello schema in esame– per altro verso, puntualizza che è rilevante il danno da elementi aerodispersi *soltanto* "nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alla specie ed agli habitat naturali protetti" (v. quarto "considerando" della direttiva).

Se, poi, diamo uno sguardo d'insieme all'articolato dello schema, non possiamo non rilevare che potrebbe dividersi in due parti distinte, tra loro non agevolmente "comunicanti".

Nella prima (artt. 1-12) il legislatore delegato, pur con gli "aggravamenti" delle prescrizioni comunitarie, sopra accennati, sembra voler mutuarne il dettato in termini letterali, anche sotto il profilo del procedimento di controllo dell'Autorità competente (nella specie, il Ministero o il Prefetto: sul punto, v. appresso) nei confronti del responsabile della "minaccia imminente di danno" (v. l'art. 6, rubricato: "Azione di prevenzione").

Ma, anche qui, opera un'estensione a "casi sospetti di tale minaccia imminente" (v. art. 6, comma 3, lett. a)), e facendo riferimento sia alle misure di prevenzione sia a quelle di ripristino-riparazione del danno ambientale, pur con un preciso rinvio alle regole tecniche, di cui all'All. II della direttiva (v. art. 6, 7 ed 8 dello schema). *Non sono, peraltro, definiti termini di scadenza puntuali*, per l'adempimento degli obblighi di informativa o d'intervento urgente a carico del trasgressore, salvo quello di 40 giorni dall'evento dannoso, assegnato per l'approvazione, da parte del Ministro, delle "possibili misure" ripristinatorie o riparatorie (v. art. 8, comma 1, in relazione agli artt. 6 e 7). Incertezza, quindi, sulle prime scadenze, troppo breve l'ultima, quella più rilevante, come è dato ricavare dall'esperienza applicativa sulla presentazione dei piani relativi all'attività di bonifica (ex art. 17 Decreto Ronchi e DM 471/1999).

Ma resta, comunque, il dubbio se la riportata disciplina su "Prevenzione, ripristino e riparazione ambientale" (Capitolo II), per un verso, rimandi, *in forma implicita*, alla fondamentale regola della *responsabilità oggettiva* per danno ambientale da attività pericolose (arg. ex art. 10, comma 5), codificata nella direttiva e nel relativo Allegato (v. art. 3, comma 11 di quest'ultimo e All. III) e, per altro verso, se esaurisca o meno il regime del "Risarcimento del danno ambientale", disciplinato *distintamente* nel Capitolo III dello schema.

Quivi, infatti, a partire dall'art. 13, intitolato "Azione risarcitoria per equivalente patrimoniale" e, a seguire, sino all'art. 17, è delineato un regime di responsabilità, attraverso la norma-principio dell'art. 13, comma 2 (illecito colposo o doloso e obbligo risarcitorio nei confronti dello

Stato), così come integrato dall'art. 16, comma 2, ove si chiarisce^(viii) che la quantificazione del danno deve comprendere "il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino". Ma poi si aggiunge che, ove non sia possibile "l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica", ne viene determinato l'ammontare *in via equitativa*, anche riguardo al profitto conseguito dal trasgressore" ...

Quindi, un vero e proprio "ritorno" al *criterio dell'equità* nella valutazione monetaria del *quantum* del danno ambientale, che integra come "danno residuo", persistente e concorrente, la misura del "ripristino dello stato dei luoghi", in ipotesi già adottata dal responsabile (come è meglio puntualizzato dall'art. 18, comma 2, che richiama l'art. 16, comma 2, appena commentato).

La conclusione è ribadita, in altra forma (per altro, non perfettamente collimante...) dall'art. 15, comma 1, ove (nel definire i contenuti dell'ordinanza ministeriale, immediatamente esecutiva da emettere a carico del trasgressore) si precisa che il danno da riparare consiste *sia* nell'ordine di "ripristino della situazione ambientale antecedente a titolo di risarcimento in forma specifica, *sia* nell'ingiunzione di "pagamento ... di una somma pari al 20% del danno accertato e stimato in base a criteri di cui al presente decreto".

In questa parte dello schema di decreto, quasi a ribadirne l'autonomia dalla prima^(ix), si prevede un apposito procedimento ministeriale di istruttoria, condotto dal Ministero o per sua delega al Prefetto per l'accertamento del fatto, delle sue cause e per la quantificazione del danno, ai fini dell'adozione della cennata ordinanza ministeriale, come se quello regolato dai citati artt. 6, 7 ed 8 avessero ad oggetto *altra* materia, peraltro, classificata dallo stesso legislatore delegato come "Prevenzione, ripristino e riparazione ambientale".

A riprova dell'*incompatibilità delle due parti* dello stesso schema si consideri che, secondo l'art. 9, avverso il provvedimento ministeriale, ove si impongono "le misure di prevenzione, di ripristino o di riparazione", l'operatore interessato può ricorrere al giudice amministrativo (e, allo stesso mezzo di impugnazione possono ricorrere i soggetti di cui all'art. 11, ai sensi dell'art. 12, comma 1), mentre nella fattispecie prevista dall'art. 15, innanzi commentata,

avverso l'ordinanza, che ingiunge il ripristino e che quantifica il danno (per equivalente patrimoniale), "quando esso non risulti eliminabile mediante risarcimento in forma specifica" (sic!) è prevista "opposizione al giudice civile" (v. art. 18, comma 1 e 2).

Non è dato cogliere il senso e la portata di questa differente regola sulla giurisdizione, tanto più che, com'è noto, gli atti amministrativi, nell'un caso e nell'altro, costituiscono esercizio di un potere di accertamento e valutazione del pregiudizio ambientale, avente un forte contenuto di discrezionalità, non solo tecnica, in relazione alla tutela di interessi pubblici ambientali e, in specie, di salubrità ambientale e conoscono l'esperienza giurisprudenziale amministrativa in materia di bonifica dei siti di interesse nazionale, ove l'autorità competente approva le misure riparatorie ambientali ovvero le dispone con ordinanze contingibili ed urgenti. (*)

In definitiva, nonostante l'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986 (v. art. 20, comma 2) la previgente norma "riemerge", nei suoi fondamentali requisiti, con la sola esclusione della "quota" di danno imputabile alla "gravità della colpa", sia laddove richiede nell'agente il *requisito soggettivo* (colpa o dolo) sia nel riferimento al *criterio equitativo*, che consente alla P. A. e non solo al giudice di liquidare un danno monetario "residuo", in *aggiunta* al ripristino della situazione ambientale precedente. Danno ancora una volta "presunto" o se si preferisce "punitivo" (xi) *sconosciuto* alla direttiva comunitaria n. 2004/35/CE, *cui si intende, per altri (contrastanti) profili dare attuazione.*

Né sembra che lo schema di decreto recepisca l'obiettivo comunitario, secondo il quale le misure di prevenzione e ripristino delle indicate risorse naturali (o la minaccia imminente di danno)(xii) devono essere informate a costi e opzioni "ragionevoli" (ex art. 2, punto 16 e All. II, punto 1.2.3), allo scopo di rendere il danno stesso, come s'è detto, "assicurabile" (v. art. 14), in attuazione del (dimenticato) principio dello sviluppo sostenibile.

Infine, è appena il caso di osservare, sotto l'aspetto organizzatorio, che l'accentramento delle competenze in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, solleva rilevanti dubbi di legittimità costituzionale delle relative disposizioni (per contrasto con l'attribuzione della competenze regionali e locali, operata con la riforma del Titolo V e già codificate, in materia di danno ambientale, dall'art. 9 del T.U. degli enti locali n. 267/2000 ...) e mette in

luce una scarsa attenzione del legislatore delegato per l'*effettiva attuazione* delle misure riparatorie ambientali.

E tale scelta finirebbe, inesorabilmente per mancare l'obiettivo fondamentale della direttiva (v. primo "considerando" e art. 1 della medesima) in quanto è agevole la previsioni di *quanto* possa essere scarsamente *efficiente* e *tempestiva* una vigilanza-controllo ed una istruttoria intestate al Ministero (o ai prefetti delegati...) per fatti illeciti ambientali, consumati su tutto il territorio nazionale.

In conclusione, il legislatore delegato neppure si è posto il problema dei rapporti di natura sostanziale tra illecito-danno ambientale e bonifica dei siti contaminati, non riuscendo, neppure sotto la spinta delle suggestive prescrizioni della cit. direttiva, a risolvere il *primo* corno del problema (quale disciplina del danno ambientale?).

A tale scopo, non è certo sufficiente il richiamo alla riscossione dei crediti ed al fondo di rotazione ex art. 19, ove si collegano le somme riscosse per risarcimento del danno ambientale con le spese per interventi "urgenti" di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinanti.^{xiii}

Trattasi di accostamento fondato su preoccupazioni finanziarie, che pure meritano grande attenzione, ma che neppure sfiorano il problema dei coordinamento (giuridico e tecnico) delle due discipline, nel senso della loro razionalizzazione e semplificazione. Tanto più quando, nello schema di decreto legislativo sulla bonifica dei siti contaminati, si introducono i limiti massimi di contaminazione ambientale, secondo procedimenti di valutazione del rischio sito-specifico.

ⁱ In tema, per più ampi ragguagli, rinvio il paziente lettore al mio contributo: "Dal danno ambientale alla disciplina del sito contaminato: confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002", in *Danno e Responsabilità*, fasc. 1, p. 16 ss., ed ivi, in specie, pp. 20-21.

ⁱⁱ Per una rassegna della giurisprudenza civile e penale, rinvio al mio scritto: "La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza a confronto con la direttiva 2004/35/CE", atto provvisorio del Convegno, tenutosi a Roma, Ostia Antica, il 28 e 29 maggio 2005, con la partecipazione dei giudici dei 25 paesi della UE e con l'intervento della Commissione, per iniziativa dell'ICEF (International Court of the Environmental Foundation), dal titolo "Prevention and remedying of environmental damage", in corso di stampa, e pubblicato in versione inglese sul sito

www.giuristiambientali.it. Sulla citata sentenza della Corte di Appello di Milano 14 febbraio 2003, v. la ricca nota di L. PRATI, in *Ambiente*, IPSOA, 2003, P. 1170 ss.

ⁱⁱⁱ Ci riferiamo a numerose transazioni, intervenute con l'Avvocatura distrettuale dello Stato, soprattutto, di Venezia, in riferimento all'avvio di procedimenti penali per reati ambientali ovvero quale momento "conciliativo" in riferimento a procedimenti di bonifica di sito di interesse nazionale in merito a fatti di inquinamento pregressi...

^{iv} Ove non è mancata, peraltro, una giurisprudenza nettamente minoritaria, che ha sottolineato la necessità che sia accertato "un pregiudizio concreto all'ambiente, non essendo sufficiente la violazione di una o più finalità perseguite con la normativa antinquinamento né la semplice esposizione a pericolo"... Così: Cass. Pen., Sez. III, 25 maggio 1992, in *Ambiente*, IPSOA, 1993, annotata da F. GIAMPIETRO e P.F. PAGLIARA e, nello stesso senso, rinviamo al nostro volume: "La responsabilità per danno all'ambiente", Giuffrè, 1988, in specie, p. 298 ss. per esemplificazione di concrete fattispecie di danno ambientale, nel primo commento all'art. 18 della legge n. 349/1986, cit. Per un'impostazione "parapenalistica", che si colloca sul versante opposto, v. G. SCHIESARO, "Il danno ambientale da inquinamento idrico: spunti per una lettura armonica dell'art. 58 D. Lgs. 152/1999 tra finalità di riparazione e punizione del trasgressore", in nota, con dovizia di richiami, a Tribunale di Tolmezzo 30 ottobre 2003, n. 191, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, 2005, p. 611 ss.

^v Principio disatteso, com'è noto, dalla giurisprudenza (penale, civile e amministrativa) italiana in relazione non solo all'art. 17 del decreto Ronchi, ma anche in relazione all'art. 18 della legge n. 349/1986. In proposito, Cfr. B. POZZO, in nota a Cass. Civ. 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.* 1998, I, pp 1143 ss.; Id., Il danno ambientale (rassegna di giurisprudenza), in *Riv. Giur. ambiente*. 1999, p. 731 ss; F. GIAMPIETRO, "Bonifica dei siti contaminati" Giuffrè, 2001, p. 1-510, a cura di F. Giampietro, Collana, "Le nuove frontiere del diritto dell'ambiente".

^{vi} Data di entrata in vigore del decreto ministeriale che, per la prima volta, ha introdotto nell'ordinamento italiano i limiti massimi di accettabilità della contaminazione, di cui al richiamato art. 17 del Decreto Ronchi. Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa sulla bonifica, rinvio all'"Aggiornamento" del cit. volume: "Bonifica dei siti contaminati", 2004, pp. 1-32.

^{vii} Quale è puntualizzata, per il recupero dei costi anticipati dall'autorità competente nei confronti del responsabile dall'art. 10 della direttiva. Si confronti, invece, il ben diverso termine, quanto alla decorrenza, previsto, a pena di decadenza (...), dall'art. 7, comma 3, dello schema di decreto legislativo in commento.

^{viii} Distinguendo il costo del ripristino (inteso come risarcimento in forma specifica dal (preteso...) danno non risarcibile in forma specifica. Laddove la direttiva comunitaria conosce *solo* il primo ovvero il costo del ripristino per risorse o servizi *equivalenti*, effettivamente realizzato, privilegiando la misura riparatoria dell'ambiente. In tema, v. il mio lavoro; "La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana", in *Ambiente*, IPSOA, 2003, fasc. 9, p 805 ss.

^{ix} Ove, come si è constatato, si disciplina un altro procedimento di accertamento e determinazione delle misure di ripristino o riparazione ambientale (v. artt. 8, 9, 10) simili, ma non sovrapponibili a quelle previste per la bonifica dei siti contaminati....

^x Si rinvia il paziente lettore alla giurisprudenza richiamata alla nota 6 e a quella pubblicata sul sito www.giuristiambientali.it, sotto la voce “bonifica”.

^{xi} Così classificato dalla stessa dottrina, richiamata alla nota 4, che finisce per escludere qualunque rilevanza al problema della *prova del nesso causale* tra violazione di legge ambientale ed *evento* di alterazione, distruzione, deterioramento dell’ambiente (v. art. 18, comma 1, cit.), risolvendo il danno nella condotta illecita (violazione della legge) e quindi come *ulteriore sanzione* –punizione- che si aggiunge a quella prevista per l’illecito amministrativo o penale (disattendo il principio punitivo del *ne bis in idem*)

^{xii} Neppure la bozza di decreto legislativo esemplifica quali siano i servizi delle risorse naturali, di cui si debba tener conto (esemplificati invece, nella direttiva: v. All. II), mentre richiama (come equipollenti?) le utilità assicurate dalla singola risorsa (v. art. 2, comma 1), senza precisarne il criterio di identificazione. D’altronde, la lettera dello stesso art. 2 non esclude altre risorse, oltre quelle “in particolare” riprese dalla elencazione comunitaria), e, sia pure indirettamente, formula una nozione di minaccia di danno ambientale ben diversa da quella “concreta” della direttiva, ove si rammenti la nozione di pericolo potenziale, di cui al commentato art. 3. Ma questa è una delle conseguenze di una delega legislativa “in bianco, perché carente di principi e criteri direttivi. In tema, v. F. FONDERICO, “La muraglia e i libri; la legge delega, testi unici e codificazione nel diritto ambientale”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 6, p. 585 ss. nonché F. GIAMPIETRO, *Testi Unici ambientale: criteri direttivi specifici (?) della legge delega n. 308/2004*”, sul sito www.giuristiambientali.it, voce, Editoriale.

^{xiii} Tanto più che la prevista destinazione delle somme riscosse per danno ambientale rispetto agli interventi urgenti preliminari alla bonifica, ove quest’ultimi si intendessero riferiti agli stessi siti, sembra ignorare i tempi e la logica giuridica, che consentono di realizzare prima questi ultimi e poi la liquidazione del danno ambientale.