

Sanzioni amministrative e danno ambientale nel disegno di legge della "Finanziaria 2006"

Fabio Anile

Il 30 settembre 2005 è stato comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il Disegno di Legge, presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze, recante la *c.d. legge finanziaria 2006*ⁱ.

Come di consueto, il testo del provvedimento legislativo, reca, oltre al suo contenuto "tipico"ⁱⁱ, numerose disposizioni su materie tra loro eterogenee, tutte accomunate, quantomeno negli intenti (...), da finalità di contenimento dell'indebitamento entro i parametri del nuovo Patto di stabilità e crescita, concordato con l'Unione europeaⁱⁱⁱ

Non potevano mancare nuove disposizioni in materia di ambiente, la cui analisi è tanto più opportuna, in un momento particolarmente delicato, come quello presente, in cui la legislazione ambientale in vigore sta attraversando una fase di razionalizzazione, come previsto dalla legge-delega 15 dicembre 2004, n. 308^{iv}.

Le nuove *disposizioni a tutela dell'ambiente*, inserite nel Titolo III, Capo III del provvedimento, recante il titolo "*Disposizioni varie*", sono riportate nei 17 commi dell'art. 60.

Nel prosieguo, si procederà ad una prima analisi delle disposizioni contenute nei commi 11 e 12-18, del cit. art. 60, recanti innovazioni di indubbio rilievo, in materia di sanzioni amministrative e di danno ambientale^v.

1. Sanzioni amministrative

La disposizione contenuta nel comma 11 dell'art. 60 è certamente destinata a creare un sussulto negli operatori del settore, dal momento che innalza *sic et simpliciter* i minimi ed i massimi delle sanzioni amministrative, previste per gli illeciti ambientali, rispettivamente, di 10 e di 50 volte.

Pensiamo, tra gli altri^{vi}, ad un illecito frequentemente riscontrato, quale quello relativo alla incompleta ed inesatta tenuta dei formulari di trasporto, di cui all'art. 52, comma 3, d. lgs. n. 22/97, attualmente punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.549 a euro 9.296.

Con la nuova disposizione, lo stesso illecito verrebbe ad essere sanzionato con una pena pecuniaria che va da un minimo di 15.490,00 ad un massimo di euro 46.345,00 euro.

Lo stesso dicasi in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (d. lgs. n. 152/99 e succ. mod. ed int.), ove, con l'evolversi della legislazione, si è registrata una progressiva depenalizzazione di fatti, precedentemente codificati come reati, cui dovranno essere applicati i nuovi e più severi limiti edittali, ferma restando l'impossibilità di accedere al pagamento in misura ridotta, come sancito espressamente dall'art. 56, comma 4, d. lgs. n. 152/99.

Sebbene tale modifica potrebbe facilmente essere giustificata, sul piano politico, invocando il principio «chi inquina paga», o "l'elevato livello di tutela ambientale", e, sul piano fiscale, invocando ...la "ragion di cassa", rimane il dubbio se un tale inasprimento delle sanzioni amministrative non rischi di creare figure di illecito che, in concreto, possano risultare più severe ed onerose, sotto il profilo punitivo, di fatti penalmente rilevanti.

Si pensi, ad esempio, alla fattispecie di gestione di rifiuti non pericolosi senza autorizzazione, punito dall'art. 51, comma 1, lett. a), con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o, alternativamente, con l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822

In tali ipotesi, il reo potrebbe avere interesse ad avvalersi, ricorrendone i presupposti, dell'istituto dell'oblazione, ex art. 162 bis c.p., con la conseguenza di estinguere l'illecito, attraverso il pagamento di una somma di denaro pari alla metà del massimo dell'ammenda, corrispondente, in concreto, a euro 12.500 circa.

Al di là di dubbi di costituzionalità, che potrebbero inficiare la norma in esame, sotto il profilo, dell'adeguatezza e della proporzionalità^{vii} delle sanzioni amministrative, ove applicate a fatti connotati da lieve disvalore, quali sono gli illeciti *documentali*, è certamente facile immaginare che la "reazione" dei presunti trasgressori sarà quella di contestare il verbale di accertamento proponendo opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione, ex art. 22, L. 689/81, allo scopo di rinviare il più possibile il pagamento della sanzione, in vista della prescrizione dell'illecito, con incerti vantaggi per le entrate dello Stato.

E', peraltro, facile ipotizzare l'impatto che tale disposizione avrebbe su un sistema economico come quello italiano, principalmente basato su piccole e medie imprese^{viii} rispetto

alle quali, la particolare severità del nuovo trattamento sanzionatorio potrebbe tradursi in una “barriera” di mercato, o in aumenti del costo dei servizi pubblici relativi alla gestione dei rifiuti e/o alla depurazione e scarico delle acque reflue, che finirebbero per abbattersi, in ultima analisi, sul consumatore finale.

2. La nuova disciplina sul Danno Ambientale.

Particolare interesse suscitano, infine, le disposizioni contenute nei commi da 12 a 18 del cit. art. 60, recanti disposizioni in materia di danno ambientale.

Dette norme vanno segnalate, in quanto rappresentano un’anticipazione della disciplina sul danno ambientale, proposta nella bozza di decreto legislativo, di cui alla legge-delega 15 dicembre n. 308/2004, oltre che un *parziale* recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla “responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale”^{ix}.

La *novella* è incentrata sull’adozione, da parte del Ministero dell’ambiente, di un’ordinanza esecutiva, impugnabile, da parte del soggetto obbligato, innanzi al TAR o con ricorso straordinario al Capo dello Stato. (v. comma 16)

A seguito dell’accertamento di un fatto che ha determinato un danno ambientale, il Ministro adotta la predetta ordinanza, con la quale vengono irrogate le sanzioni amministrative di competenza e viene ingiunto, all’autore del danno, il ripristino della “situazione ambientale antecedente”, a titolo di risarcimento in forma specifica.

Nel caso in cui il danno non risulti eliminabile, con la stessa o con altra ordinanza viene ingiunto il pagamento di una somma di denaro pari al valore economico del danno.

Soggetto obbligato è l’autore materiale del fatto dannoso, in solido con il soggetto che aveva interesse od ha tratto vantaggio dal fatto lesivo.

Sotto il profilo della quantificazione del danno, il comma 13 richiede che esso comprenda “il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino”, richiamando espressamente, a tal fine, quanto previsto dalla direttiva n. 35/2004/CE^x.

Ove non sia possibile procedere ad una quantificazione del danno, l'ordinanza ne determina l'ammontare in via equitativa, avendo riguardo al profitto conseguito dal trasgressore, in conseguenza del comportamento lesivo.

In ordine all'applicazione nel tempo del nuovo regime, il comma 15 stabilisce, infine, che le disposizioni in esame "si applicano anche ai danni ambientali presi in considerazione in procedure transattive non ancora definite alla data del 30 settembre 2005".

Da ultimo, il comma 17, prevede che le somme derivanti dai crediti riscossi e dall'escussione di fidejussioni siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per poi essere riassegnate ad un fondo del Ministero dell'Ambiente al fine di finanziare interventi urgenti di disinquinamento di aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale (comma 17).

2.1. Alcuni rilievi critici in materia di danno ambientale.

Come già anticipato, la nuova disciplina sul danno ambientale, prevista nel disegno di legge della *finanziaria per il 2006*, costituisce un'anticipazione, sia pure sotto forma *embrionale*, di quella più esaustiva, riportata, in recepimento della direttiva comunitaria n. 35/2004/CE, nella bozza di decreto legislativo, di cui alla legge-delega n. 308/2004 (concernente i c.d. Testi Unici ambientali).

Il limite della disciplina, che viene proposta nel disegno di legge in esame, risiede proprio nella estrema *sinteticità* delle disposizioni che la compongono, oltre che nell'assenza di coordinamento con le norme vigenti, circostanze, queste, che rendono l'intervento normativo, nel suo complesso, confuso ed approssimativo, oltre che inopportuno.

Basti osservare, *in primis*, che nulla si dice in merito alla vigente disciplina sul danno ambientale, di cui all'art. 18, L. 349/86; disciplina che – correttamente - la bozza del decreto legislativo, di cui ai c.d. Testi Unici, abroga esplicitamente^{xi}.

Si tratta – com'è evidente – di una vistosa lacuna del testo, che occorre emendare, essendo evidente che i due regimi non possono coesistere, senza generare delicati problemi applicativi.

Si pensi, ad esempio, al rapporto tra azione risarcitoria ed ordinanza ministeriale.

A questo riguardo, mentre la bozza di decreto legislativo sul danno ambientale, sancisce l'improcedibilità dell'azione risarcitoria, a seguito dell'adozione dell'ordinanza ministeriale^{xii}, il disegno di legge della finanziaria 2006 nulla dice in proposito, aprendo la via a potenziali conflitti tra il Giudice ordinario, competente ex art. 18, L. 349/86 e quello amministrativo, competente a conoscere dell'illegittimità degli atti e dei provvedimenti adottati nell'ambito del procedimento che ha condotto all'adozione dell'ordinanza ministeriale.

Il *parziale* richiamo alla direttiva n. 35/2004/CE^{xiii}, con riferimento ai soli costi di ripristino da considerare ai fini della quantificazione del danno, induce a sollevare ulteriori rilievi, riconducibili al mancato recepimento della nozione comunitaria di "danno ambientale"; nozione, che rappresenta un dato di irrinunciabile valore interpretativo, essendo connotata, nella disciplina comunitaria da specifici profili, a seconda che si abbia riguardo alle *specie* ed agli *habitat naturali protetti*, alle *acque interne, costiere e marine*, ed al *terreno*^{xiv}.

Com'è agevole verificare, la nozione comunitaria di danno ambientale considera, infatti, rilevanti elementi finora assenti nel nostro diritto positivo.

E' il caso del "danno al terreno", definito come "*qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul sottosuolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi e microrganismi nel suolo*".

Tale definizione contiene specifici elementi caratterizzanti nella parte in cui richiama parametri interpretativi nuovi, quali la "*significatività del rischio di effetti negativi sulla salute umana*"; parametri che, per un verso, sono del tutto assenti nella nozione di danno ambientale, prevista dall'art. 18, cit.; e che, dall'altro, si pongono in stridente contrasto con la vigente definizione di "sito inquinato", di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) , del D.M. n. 471/99, a tenore del quale l'obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale deriva dal mero superamento anche di un solo valore tabellare^{xv}.

5. Conclusioni.

L'esame delle disposizioni ambientali, inserite nel disegno di legge della finanziaria 2006, non sempre appaiono coerenti al contenuto "tipico" della legge finanziaria.

Al di là di tali considerazioni, si ritiene utile un *ripensamento* della disposizione introdotta dal comma 11, dell'art. 60, recante l'innalzamento dei minimi e dei massimi delle sanzioni amministrative previste da normative ambientali, allo scopo - quantomeno - di adeguarne la misura ai canoni della dissuasività, efficacia e proporzionalità, tenendo conto del complesso dell'intero sistema sanzionatorio vigente in materia.

Con riferimento alla disciplina sul danno ambientale, l'importanza e la complessità delle questioni giuridiche e tecniche che militano in favore di un'organica revisione della disciplina, sconsigliano, a nostro sommesso avviso, l'adozione delle disposizioni sopra esaminate.

Tanto più - occorre ribadire - nel momento in cui il Governo ha presentato le bozze dei Testi Unici ambientali, di cui alla legge-delega n. 308/2004, ove, peraltro, si recepisce la disciplina comunitaria sulla responsabilità per danno all'ambiente, di cui alla direttiva 35/2004/CE.

ⁱ Nella riunione del 29 settembre 2005, il Consiglio di ministri ha approvato il disegno di legge riguardante *disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato ("Legge Finanziaria 2006")*, trasmesso il giorno seguente al Senato della Repubblica. Il testo è liberamente consultabile all'indirizzo: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/finanziaria_2006/s3613.pdf.

ⁱⁱ V. art. 11, comma 3 L. 468/1978 e succ. mod. ed int., a tenore del quale: « *La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio* ».

ⁱⁱⁱ Il quale richiede un aggiustamento netto strutturale dello 0,8 per cento del PIL.

^{iv} Ci si riferisce alle bozze dei Testi Unici in materia ambientale, di cui alla Legge delega n. 308/2004, presentati ufficialmente dal Governo, presso la sede dell'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, in data 12.09.2005. V. in questo sito, alla sezione editoriale, l'intervento di Franco Giampietro, dal titolo: *Testi Unici ambientali. Presentazione*.

^v Si tralascia, per il momento, l'esame delle disposizioni concernenti la materia della difesa del suolo (comma 1); la bonifica delle aree marine contaminate (comma 2); il finanziamento per l'attuazione delle misure previste dal Protocollo di Kyoto; la bonifica dei siti contaminati sottoposti a procedure fallimentari (commi 6-10).

^{vi} V. art. 52, d. Lgs. n. 22/97, recante le sanzioni amministrative concernenti la tenuta dei formulari di trasporto, dei registri di carico e scarico, e del *c.d.* MUD. V anche l'art. 50, comma 1, in materia di abbandono di rifiuti, commesso da un privato.

^{vii} Si rammenta che, in materia penale, secondo la sentenza della Corte Costituzionale, n. 409 del 6 luglio 1989, il principio di proporzionalità equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, pur idonee al raggiungimento di finalità di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni ai diritti fondamentali dell'individuo ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenibili da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi. La Corte ha infine maturato la convinzione che la

finalità rieducativa della pena non sia limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisca una delle qualità essenziali e generali del suo contenuto ontologico, e l'accompagna da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità rieducativa implica pertanto un costante "principio di proporzione" tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenze n. 313 del 26 giugno 1990 e n. 343 del 1993, confermata dalla sentenza n. 422 del 1993).

^{viii} V. intervento dell'On. A. Rollandin, del Gruppo per le Autonomie reso nella seduta , della Commissione consultiva, Commissione 13^a , n. 451 del 12.10.2005, ad avviso del quale: «*l'adeguamento delle sanzioni amministrative per illeciti ambientali rischia di porre in serie difficoltà le piccole e medie imprese, soprattutto artigiane ed agricole* ».

^{ix} In G.U.C.E.30.04.2004,L. 143/46.

^x Il rinvio è all'allegato II della direttiva recante *Misure di riparazione del danno ambientale*.

^{xi} V. art. 20, comma 2, bozza di decreto legislativo recante "*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*".

^{xii} V. art. 17 della bozza di d. lgs. sul danno ambientale.

^{xiii} V. Allegato II alla dir. n.35/2004/CE recante *Misure di riparazione del danno ambientale*.

^{xiv} Discostandosi dalla disciplina comunitaria, il Legislatore italiano ha considerato anche l'*atmosfera*, quale bene danneggiato, nella bozza di d. lgs. sul danno ambientale. Diversamente, la direttiva comunitaria, al 4° considerando, include nella nozione di danno ambientale "il danno causato da elementi aereodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, a terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti", ma non l'*atmosfera* in sé considerata, quale bene protetto.

Per le definizioni, si rinvia agli artt. 2 della direttiva 35/2004/CE ed all'art. 2 della bozza di d.lgs. sul danno ambientale

^{xv} Si veda l'art. 2, comma 1, lett. b) del D.M. 471/99