

La disciplina del danno ambientale nel progetto di Decreto Legislativo recante "Norme in materia ambientale"

Annalisa Savaresi*

Il 18 Novembre il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare lo Schema di Decreto Legislativo recante "*Norme in materia ambientale*"¹ in esercizio della delega al Governo prevista dalla Legge 308/2004.² Come noto, la delega prevede "*il riordino, il coordinamento e l'integrazione*" della vigente legislazione ambientale.³ Lo Schema di Decreto Legislativo copre interamente le tematiche oggetto di delega, ad eccezione della disciplina in materia di gestione di aree protette. La presente analisi si limita a considerare la Parte Sesta dello Schema, relativa alle "*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*".

Attualmente il danno all'ambiente è disciplinato dall'articolo 18 della Legge 349/1986,⁴ che prevede un'azione speciale per il risarcimento del danno ambientale prodotto da atto illecito, commesso con colpa o dolo. L'azione può essere esercitata dallo Stato, dagli enti territoriali, e, in via sostitutiva, delle associazioni di protezione ambientale, secondo quanto previsto all'articolo 9, comma 3 del D.lgt. 267/2000.⁵ La competenza giurisdizionale spetta al giudice ordinario che, ove possibile, dispone il ripristino dello stato dei luoghi, a prescindere dal limite generale di eccessiva onerosità previsto dall'articolo 2058 c.c. Il regime di responsabilità extracontrattuale configurato dall'articolo 18 ha carattere sostanzialmente sanzionatorio - retributivo, piuttosto che riparatorio. L'articolo è a lungo rimasto lettera morta, e solo l'introduzione della legittimazione sostitutiva delle associazioni ambientaliste ha portato ad una significativa applicazione della norma nella prassi.⁶

Nel 2004 il legislatore europeo è intervenuto sull'argomento con la Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale.⁷ Tale provvedimento intende introdurre una disciplina comunitaria per la prevenzione e ripristino del danno ambientale, all'insegna dello sviluppo sostenibile e ispirata al principio "*chi inquina paga*". Il modello comunitario prevede un regime di responsabilità fortemente tipizzato, sia

sotto il profilo oggettivo che sotto il profilo soggettivo. La disciplina, infatti, si applica esclusivamente agli operatori economici professionali che, nell'esercizio delle proprie attività, arrechino un danno alle acque, al terreno, e a specie ed habitat naturali protetti. La responsabilità ha carattere oggettivo, salvo che per le ipotesi di danno alle specie e agli habitat protetti.⁸ La Direttiva non si occupa del risarcimento del danno privatistico,⁹ e persegue l'obiettivo di istituire una soglia minima di tutela, suscettibile di successivo aggiornamento, in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità che ispirano l'*acquis* comunitario.¹⁰

L'esercizio del potere di delega da parte del Governo, unitamente con l'implementazione della Direttiva Europea 2004/35, avrebbe potuto costituire un'ottima occasione per riformare l'istituto della responsabilità per danno ambientale nell'ordinamento italiano, in maniera da incrementarne l'efficacia ed organicità. Sfortunatamente, lo Schema di Decreto Legislativo non pare prestarsi al conseguimento di tale auspicabile risultato, per i motivi che verranno sinteticamente esposti di seguito.

La Parte Sesta dello Schema di Decreto Legislativo contenente "*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*" si divide in 3 sezioni, riguardanti, rispettivamente, l'ambito di applicazione dello Schema, la prevenzione ed il ripristino ambientale, e il risarcimento del danno ambientale.

Titolo I: ambito di applicazione

Il Titolo I delinea l'ambito di applicazione della Parte Sesta dello Schema ed affronta questioni definitorie preliminari. Le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di "*tutela, prevenzione e riparazione*" dei danni all'ambiente sono attribuiti al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio.¹¹ L'azione dello Stato *può* tuttavia svolgersi *anche* in collaborazione con le Regioni e gli

enti locali, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà e leale collaborazione.¹²

L'articolo 300 individua una nozione di danno ambientale ricomprensente *"qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima"*,¹³ effettuando un sostanziale richiamo alla definizione fornita dal legislatore comunitario in proposito.¹⁴ L'elenco delle categorie di beni tutelati include tutte le risorse protette dalla Direttiva, con l'aggiunta delle ipotesi di deterioramento dell'atmosfera.¹⁵

In applicazione del principio di precauzione di cui all'Articolo 174 Trattato CE, l'articolo 301 prescrive che in caso di *"pericoli, anche solo potenziali, per la salute e per l'ambiente"* è richiesto un elevato livello di protezione.¹⁶ A tale scopo, la norma richiede che il rischio sia individuato *"a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva"*.¹⁷ Gli operatori hanno l'obbligo di informare *senza indugio* gli enti territoriali competenti e il Prefetto delle ipotesi di pericolo.¹⁸

La nozione di operatore adottata dallo Schema fa riferimento a *"qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata"*, che eserciti o controlli *"un'attività professionale avente rilevanza ambientale"*, oppure che *"comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività"*.¹⁹ Tale definizione accoglie la nozione di operatore economico più comprensiva suggerita dalla Direttiva, inclusiva dei soggetti cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico delle attività professionali.²⁰ Il concetto di attività professionale rilevante in proposito fa riferimento a *"qualsiasi azione svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi"*, pubblica o privata, con o senza fine di lucro.²¹

In caso di pericolo, il Ministro ha la *facoltà* di adottare *misure di prevenzione* ai sensi dell'articolo 304 dello Schema, valutandone vantaggi e oneri secondo i principi di proporzionalità e non discriminatorietà, sulla scorta di quanto suggerito dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000.²² La norma in esame, peraltro, sembrerebbe trovare più naturale collocazione nell'ambito del Titolo II, in materia di *azione di prevenzione* del danno ambientale. La distinzione tra le ipotesi di "*pericolo anche solo potenziale per la salute umana e l'ambiente*" di cui al Titolo I, e le ipotesi di "*minaccia imminente*" previste dal Titolo II, peraltro, non trova corrispondenza nel modello comunitario, e pare suscettibile di dare luogo a qualche difficoltà interpretativa (cfr. *infra*).

Il Titolo si conclude con l'elenco delle esclusioni dalla disciplina dello Schema, con una trasposizione puntuale di quanto previsto dal modello comunitario. La disciplina, inoltre, non si applica al danno causato da "*un'emissione, un evento o un incidente*" verificatisi prima della data di entrata in vigore del Decreto.²³ Lo Schema precisa inoltre di non essere applicabile al danno in relazione al quale "*siano trascorsi più di 30 anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato*",²⁴ previsione che risulta chiaramente ridondante rispetto alla precedente. La responsabilità prevista alla Parte Sesta dello Schema, infine, non si applica alle situazioni di inquinamento con riferimento alle quali "*sia in corso o sia intervenuta la bonifica dei siti*".²⁵

Titolo II: Prevenzione e ripristino ambientale

Il Titolo II contiene la disciplina in materia di *prevenzione e ripristino* ambientale. Le disposizioni in materia di *azione di prevenzione* non presentano sostanziali discostamenti rispetto al modello comunitario. Così, nei casi di *minaccia imminente* di danno ambientale, gli operatori interessati hanno l'obbligo di adottare immediatamente e a proprie spese le misure di

prevenzione e di messa in sicurezza necessarie.²⁶ Per minaccia imminente, lo Schema intende *“il rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale”*.²⁷ Tale fattispecie pare distinguersi rispetto al *pericolo* di cui al Titolo I in ragione dell’urgenza e della prevedibilità che lo caratterizzano. Qualora la minaccia persista nonostante l’adozione delle misure preventive, gli operatori hanno l’obbligo di informare tempestivamente l’ente territoriale competente e il Prefetto, che entro 24 ore ne dà notizia al Ministro.²⁸ Quest’ultimo dispone di una serie di poteri per ottenere l’adempimento degli obblighi incombenti sugli operatori,²⁹ ed ha la *facoltà* di procedere direttamente all’adozione delle misure necessarie, con diritto di rivalsa per il recupero delle spese sostenute nei confronti dei soggetti che abbiano causato o concorso a causare le spese stesse, se individuati entro il termine di 5 anni dall’effettuato pagamento.³⁰ Qualora gli operatori interessati non provvedano all’adempimento dell’obbligo d’intervento o di comunicazione, *l’autorità preposta al controllo o comunque il Ministro* irroga una sanzione amministrativa dall’ammontare tra i 2.000 e i 5.000 euro per ogni giorno di ritardo.³¹ La norma, peraltro, non fornisce alcun ragguglio circa l’identificazione dell’*autorità preposta al controllo*.

Nelle ipotesi in cui si sia verificato un danno ambientale, lo Schema prescrive che gli operatori interessati ne diano informazione alle medesime autorità elencate sub articolo 304, e adottino immediatamente tutte le *“iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo qualsiasi fattore di danno”*, nonchè le misure di ripristino necessarie.³² Il termine *ripristino* assume sfumature di significato differenti a seconda delle risorse naturali cui fa riferimento. Nel caso di danno alle acque, il ripristino delle specie e degli habitat protetti

comporta *"il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie"*; nel caso di danno al terreno e all'atmosfera, invece, è necessaria *"l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l'integrità ambientale"*.³³ Va notato come tale nozione risulti maggiormente estesa rispetto all'omologo comunitario, che fa riferimento solamente ai rischi per la salute umana.³⁴ La Direttiva, peraltro, utilizza il termine *riparazione*, piuttosto che *ripristino*, il che dà luogo a qualche discrasia terminologica tra le due fonti.

In ogni caso, il ripristino deve consistere nella *"riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni (...) dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati"*.³⁵ Le misure di ripristino vanno individuate in conformità a quanto disposto dall'Allegato III alla Parte Sesta dello Schema, e sottoposte all'approvazione del Ministro entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento dannoso.³⁶ Il Ministro decide quali misure attuare in modo da garantire *"ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale"*. Anche in questo caso, il Ministro gode di una serie di poteri volti ad ottenere l'adempimento delle obbligazioni incombenti sugli operatori, e ha inoltre la *facoltà* di adottare egli stesso le misure necessarie, salvo il diritto di regresso, secondo i medesimi termini previsti per le misure preventive.³⁷ La notificazione delle misure di prevenzione e di ripristino agli operatori interessati deve avvenire in maniera tempestiva, e deve essere accompagnata da adeguata motivazione, nonché da informazione sulle procedure di ricorso disponibili.³⁸

Qualora sia necessario individuare un ordine di priorità nelle attività di ripristino, i rischi per la salute umana hanno la precedenza,³⁹ e l'autorità competente deve tener conto *"della natura, entità, e gravità dei diversi casi di danno ambientale"*, nonché della *"possibilità di ripristino naturale"*,⁴⁰ secondo quanto prescritto dal modello comunitario.⁴¹ I soggetti interessati di cui all'articolo 12 e 7 comma 4 della Direttiva e coloro sugli immobili dei quali si devono effettuare le misure di ripristino sono invitati a presentare le loro osservazioni in proposito. Il Ministro *"prende in considerazione"* tali osservazioni in sede di ordinanza.⁴²

Gli operatori economici sono tenuti a sostenere i costi delle attività statali di prevenzione e ripristino.⁴³ La quantificazione del risarcimento del danno per equivalente è affidata al Ministro, che procede secondo i criteri enunciati nell'Allegato VI alla Parte Sesta dello Schema.⁴⁴ L'accertamento delle responsabilità risarcitoria, così come la riscossione delle somme dovute a titolo di risarcimento, avvengono secondo le procedure stabilite al Titolo III (cfr. *infra*).

Gli enti territoriali e le persone fisiche e giuridiche che *"sono o potrebbero essere colpite da danno ambientale"* o che *"vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, prevenzione o ripristino"* sono legittimati a presentare al Ministro *"denunce e osservazioni"* concernenti casi di danno ambientale temuto o avvenuto, e a *"richiedere l'intervento statale"*.⁴⁵ La legittimazione è estesa alle organizzazioni non governative che promuovano la protezione dell'ambiente e che siano conformi ai criteri elencati dall'articolo 13 della Legge 349/86.⁴⁶ La norma non specifica se il potere di denuncia includa anche la facoltà di denuncia all'autorità giudiziaria secondo regole generali.

Il Ministro è tenuto a valutare le richieste di intervento e ad informare *"senza dilazione"* i soggetti che le abbiano effettuate dei provvedimenti presi a riguardo.⁴⁷ In caso di minaccia imminente di danno, peraltro, il Ministro ha il potere di ritardare l'adempimento di tali compiti.⁴⁸ Tali previsioni risultano meno stringenti rispetto al modello comunitario, che riconosce ai soggetti interessati il diritto ad essere informati della decisione di accogliere o rifiutare la richiesta, e dei motivi della medesima.⁴⁹ La Direttiva, inoltre, prevede che gli operatori economici interessati siano informati delle richieste di intervento, e abbiano l'opportunità di esporre le proprie osservazioni in proposito.⁵⁰

Lo Schema autorizza i soggetti legittimati alla richiesta di intervento di cui al primo comma dell'articolo 309 ad *"agire secondo i principi generali"* per l'annullamento di atti e provvedimenti adottati in contravvenzione del Decreto medesimo.⁵¹ La norma ha un ambito applicativo ridotto rispetto all'omologo comunitario, che fa riferimento non soltanto all'annullamento di atti amministrativi illegittimi, ma, in generale, anche ad *omissioni* da parte

dell'autorità competente.⁵² L'accesso al giudice amministrativo da parte dei soggetti interessati *può* essere preceduto dall'esercizio di una procedura di opposizione presso il Ministro.⁵³ Tale procedura costituisce una novità nell'ambito del sistema di prevenzione del danno ambientale. I soggetti che intendano attivarsi per l'annullamento degli atti illegittimi possono così preliminarmente effettuare un'istanza di opposizione presso il Ministro entro 30 giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto ritenuto illegittimo. Il ricorso al giudice amministrativo è proponibile entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della decisione di rigetto dell'opposizione, oppure decorsi inutilmente 30 giorni dalla proposizione della stessa.⁵⁴

I soggetti legittimati alla richiesta di azione possono ricorrere *in via straordinaria* al Presidente della Repubblica nel termine di 120 giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto ritenuto lesivo.⁵⁵ I medesimi soggetti, infine, sono legittimati ad agire per il risarcimento del danno subito *"a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministero, delle misure di precauzione, prevenzione e contenimento del danno ambientale"*.⁵⁶ Tale previsione non trova omologo nel modello comunitario, e desta qualche perplessità. Se per un verso i soggetti interessati non sono in grado di esperire l'azione per il risarcimento del danno ambientale, essi sono tuttavia legittimati ad attivarsi per il risarcimento di un danno *sui generis*, di natura indefinita. Nell'ipotesi in cui a tale danno vada attribuita natura privatistica, la previsione pare quantomeno ridondante, visto che la fattispecie rientrerebbe *ex se* nell'ambito della responsabilità extracontrattuale di cui all'articolo 2043 c.c. Qualora invece il danno cui la norma intende fare riferimento abbia carattere pubblicistico, sembra parimenti controvertibile che i soggetti in discorso, esclusi dall'esercizio dell'azione per il danno ambientale *ex se*, siano invece legittimati ad attivarsi per il danno associato al *ritardo* nell'azione.

Titolo III: Risarcimento del danno ambientale

Il Titolo III introduce un regime di responsabilità aquiliana per il danno ambientale prodotto da fatto illecito che sostituisce la disciplina di cui all'articolo 18 della Legge 349/86.⁵⁷ Secondo

l'articolo 311, *"chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge (..) con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato"*. L'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno *in forma specifica* e, se necessario, *per equivalente patrimoniale* è riservato al Ministro, sia in sede civile che in sede penale.⁵⁸

La norma pone una serie di problematiche di non facile soluzione. Sotto il profilo sistematico, essa non prevede alcuna disposizione relativa al rapporto tra la responsabilità per il fatto illecito e il regime di responsabilità contenuto nel Titolo II. Le due discipline si differenziano sia per il requisito soggettivo che, parrebbe, per il requisito oggettivo. Il Titolo II, infatti, predispone una responsabilità qualificata, applicabile soltanto agli operatori economici, mentre il Titolo III prevede una responsabilità estesa a *chiunque*. Dal punto di vista oggettivo, poi, l'articolo 311 fa espresso riferimento alla responsabilità per atto illecito commesso con *"negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche"*, mentre la responsabilità prevista dal Titolo II sembra operare secondo parametri oggettivi. Le discipline sono chiaramente suscettibili di sovrapposizione, ma lo Schema non offre alcun ragguaglio in proposito. L'unica norma di raccordo è il già citato comma 3 dell'articolo 308, secondo il quale il Ministro procede *"all'accertamento delle responsabilità risarcitorie e alla riscossione delle somme dovute per equivalente patrimoniale"* con le procedure di cui al Titolo III.

L'articolo 311, inoltre, non fa menzione della legittimazione ad agire degli enti territoriali e delle associazioni ambientaliste, il che lascia presupporre l'abrogazione implicita delle norme contenute nella disciplina relativa,⁵⁹ in antitesi con quanto prescritto dalla Legge delega.⁶⁰ Tale omissione costituisce un arretramento rispetto al regime esistente di cui all'articolo 18 della legge 349/86, e non è in sintonia con la Convenzione di Aarhus sull'Accesso alle Informazioni e la Partecipazione del Pubblico ai Processi Decisionali e l'Accesso alla Giustizia in Materia Ambientale, ratificata dalla Repubblica Italiana nel 2001.⁶¹

In alternativa all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno, il Ministro può procedere all'emanazione di un'ordinanza, secondo quanto disposto agli articoli 312 e seguenti dello Schema.62 Tale procedura attribuisce al Ministro un ruolo inedito quanto all'individuazione del soggetto responsabile e del tipo di risarcimento da chiedere, nonché alla quantificazione del danno ambientale. La procedura contempla una fase istruttoria per l'accertamento del compimento del fatto illecito, al termine della quale il Ministro ha il potere di ingiungere ai trasgressori il *"ripristino della situazione ambientale antecedente a titolo di risarcimento in forma specifica"*.63 In sede di emissione dell'ordinanza, inoltre, il Ministro irroga *"le sanzioni amministrative di sua competenza previste dalla legislazione vigente"* ed ingiunge il pagamento entro 10 giorni di una somma pari al 10% del danno accertato e stimato.64 La quantificazione del danno deve ricomprendere *"il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino"*.65 La norma pare dunque prevedere che il soggetto ritenuto responsabile proceda sia alla *restitutio in integrum*, sia, in ogni caso, al pagamento di una somma commisurata al danno provocato, con chiari intenti sanzionatori. Il riferimento al risarcimento in forma specifica, peraltro, pare richiamare implicitamente l'applicabilità del limite di eccesso di onerosità predisposto dall'articolo 2058 c.c.

Il destinatario dell'ordinanza è individuato nel soggetto *"autore materiale del fatto dannoso"*, nonché nel *"soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio"*.66 Il termine per il ripristino non deve essere inferiore ai 2 mesi o superiore ai 2 anni, salva ulteriore proroga, e può essere stabilito tramite accordo provvedimentale col il trasgressore, ai sensi dell'articolo 7 della Legge 241/90.67

Qualora il risarcimento in forma specifica non sia possibile, il Ministro ordina il risarcimento del danno *per equivalente patrimoniale*.68 Tale danno *"si presume, fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata"*.69 Il ragguglio con la

pena detentiva è effettuato calcolando 400 euro per ciascun giorno di pena.⁷⁰ L'adozione di ordinanza da parte del Ministro, peraltro, è incompatibile con l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale, salva la possibilità di intervento nel giudizio penale.⁷¹

L'adozione dell'ordinanza è sottoposta ad un termine di decadenza di 2 anni decorrenti dalla notizia del fatto.⁷² Quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e spese del trasgressore, il termine decorre a partire dalla sospensione ingiustificata dei lavori di ripristino o dalla loro conclusione, in caso di riparazione incompleta del danno.⁷³ L'introduzione di un termine di decadenza per l'emissione dell'ordinanza rappresenta una novità rispetto alla disciplina attuale, che non pone limiti di tempo relativi all'impiego di misure da parte dall'autorità amministrativa. Il risarcimento del danno vale ad escludere *"nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato"*.⁷⁴ Ciò peraltro non pregiudica in alcun modo il diritto ad agire in giudizio dei soggetti che abbiano subito un *"danno alla salute o ai beni di loro proprietà"*.⁷⁵

Il soggetto destinatario dell'ordinanza può entro 60 giorni effettuare ricorso al TAR competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale.⁷⁶ Tale ricorso può essere preceduto dall'opposizione presso il Ministro, secondo quanto prescritto all'articolo 310 dello Schema. Entro 120 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza, inoltre, il trasgressore può proporre ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.⁷⁷ Lo Schema predispone una serie di regole in materia di riscossione delle somme costituenti credito dello Stato, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un fondo di rotazione per il finanziamento di interventi urgenti in materia di siti inquinati, interventi di disinquinamento, bonifica, ripristino ambientale e attività di ricerca.⁷⁸ La definizione delle forme di garanzia previste all'articolo 14 della Direttiva è affidata all'emanazione di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.⁷⁹

Alcune conclusioni

Il sistema delineato dallo Schema di Decreto Legislativo contempla due distinti regimi di responsabilità per il danno ambientale, senza prevedere alcuna forma di coordinamento tra

loro. Il regime di responsabilità previsto dal Titolo II in attuazione della Direttiva 2004/35/CE riproduce piuttosto fedelmente il modello comunitario. Maggiori perplessità desta il regime di responsabilità per il danno provocato da fatto illecito di cui al Titolo III. Tale sistema dipende pesantemente dal Ministro, secondo una ripartizione delle competenze che pare irrispettosa del principio di sussidiarietà contenuto nell'articolo 118 della Costituzione, e del criterio di ripartizione delle competenze nell'ambito del Ministero, di cui all'articolo 4 del D. lgs. 165/2001.⁸⁰ L'azione ministeriale rischia di non costituire un rimedio efficace avverso gli illeciti ambientali consumati sull'intero territorio nazionale. L'accentramento dei poteri in capo allo Stato si accompagna, infatti, alla scomparsa della legittimazione ad agire da parte di enti territoriali e associazioni ambientaliste, che non risulta controbilanciata da alcuna previsione relativa all'obbligatorietà dell'azione amministrativa e si pone in netta contrapposizione con le obbligazioni incombenti sulla Repubblica Italiana in virtù della ratifica della Convenzione di Aarhus. L'abrogazione del regime vigente, peraltro, non appare conforme a quanto prescritto dalla legge delega, che si limita a prescrivere *"il riordino, il coordinamento e l'integrazione"* dell'esistente.⁸¹ Infine, va notato come lo Schema di Decreto Legislativo non contenga alcuna menzione dello sviluppo sostenibile, che pure rappresenta uno dei principi ispiratori della Direttiva.⁸²

In conclusione, a parere di chi scrive, la Parte Sesta dello Schema di Decreto Legislativo necessita di ulteriore ponderazione, onde consentire un'attuazione del modello comunitario che ne accolga gli spunti suscettibili di introdurre innovazioni positive, quali lo sviluppo di regole che contribuiscano a rendere il danno ambientale assicurabile e quantificabile, secondo criteri quanto più obiettivi e ragionevoli. Ciò dovrebbe avvenire nell'ambito di un regime di responsabilità organico, che metta a profitto l'esperienza accumulata attraverso la disciplina vigente, evitando di duplicarne lacune ed ambiguità.

* *Dottore in Giurisprudenza Università degli Studi di Brescia; LL.M University of Durham; Research Student, Law Department, University of Durham, UK.*

1 Si fa riferimento allo Schema di Decreto Legislativo licenziato dal Consiglio dei Ministri il 18 Novembre 2005, disponibile presso www.comdel.it. La versione attuale costituisce la revisione di cinque progetti di decreti legislativi presentati il 12 settembre 2005 nella sede dell'Avvocatura Generale dello Stato, successivamente emendati e accorpatisi in un unico documento, versione che in questa sede si intende commentare. Lo Schema di Decreto Legislativo è attualmente al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti, secondo quanto disposto all'articolo 1, comma 5 della Legge delega.

2 Legge 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004, s. o. n. 187.

3 In particolare, la delega ricomprende: la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche; la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione; ; la gestione delle aree protette, nonché la conservazione e l'utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; le procedure per la valutazione d'impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); e, infine, la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera. Cfr. articolo 1, comma 1, Legge 308/2004.

4 Legge 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, G.U. n. 162, 15 luglio 1986.

5 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, G.U. n. 227, 28 settembre 2000, s.o. n. 162.

6 Per un commento relativo all'implementazione della norma e ad ipotesi di riforma, Cfr. GIAMPIETRO, La responsabilità per danno all'ambiente, Giuffrè, 1988; AA.VV. Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente, TRIMARCHI ed., Giuffrè, 1994; PANETTA, Il danno ambientale, Giappichelli, 2003.

7 Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e ripristino del danno ambientale. Per un commento, cfr. POZZO, Introduzione alla nuova Direttiva in materia di responsabilità ambientale, in La responsabilità ambientale, POZZO ed., Giuffrè, 2005, p. 1 - 18.

8 Cfr. articolo 3, paragrafo 1b) della Direttiva.

9 Cfr. Preambolo della Direttiva, n. 14.

10 Cfr. articolo 18 della Direttiva.

11 Cfr. articolo 299, comma 1 dello Schema.

12 Cfr. articolo 299, comma 3 dello Schema.

13 Cfr. articolo 300, comma 1 dello Schema.

14 Cfr. articolo 2, paragrafo 2 della Direttiva.

15 Cfr. articolo 300, comma 2 lettera e) dello Schema. Lo Schema non riporta la definizione di danno alle specie e agli habitat naturali ex articolo 2, paragrafo 1 della Direttiva. Va peraltro ricordato che lo Schema di Decreto Legislativo per il momento non contiene la disciplina relativa a tali risorse.

16 Cfr. articolo 301, comma 1 dello Schema.

17 Cfr. articolo 301, comma 2 dello Schema.

18 Cfr. articolo 301, comma 3 dello Schema.

19 Cfr. articolo 302, comma 4 dello Schema.

20 Cfr. articolo 2, paragrafo 6 della Direttiva.

21 Cfr. articolo 302, comma 5 dello Schema.

22 Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM/2000/0001, p. 17.

23 Cfr. articolo 303, comma 1, lettera f) dello Schema.

24 Cfr. articolo 303, comma 1, lettera g) dello Schema.

25 Cfr. articolo 303, comma 1, lettera i) dello Schema.

26 Cfr. articolo 304, comma 1 dello Schema.

27 Cfr. articolo 302, comma 7 dello Schema.

28 Cfr. articolo 304, comma 2 dello Schema.

29 Cfr. articolo 304, comma 3 dello Schema.

30 Cfr. articolo 304, comma 5 dello Schema.

31 Cfr. articolo 304, comma 3 dello Schema.

32 Cfr. articolo 305, comma 1 dello Schema.

33 Cfr. articolo 302, comma 9 dello Schema.

34 Cfr. articolo 2, paragrafo 15 della Direttiva.

35 Cfr. articolo 302, comma 9 dello Schema.

-
- 36 Cfr. articolo 306, comma 1 dello Schema.
37 Cfr. articolo 305, commi 2 - 3 dello Schema.
38 Cfr. articolo 307 dello Schema.
39 Cfr. articolo 306, comma 4 dello Schema.
40 Cfr. articolo 306, comma 3 dello Schema.
41 Cfr. articolo 7, paragrafo 3 della Direttiva.
42 Cfr. articolo 306, comma 5 dello Schema.
43 Cfr. articolo 308, comma 1 dello Schema.
44 Cfr. articolo 308, comma 3 dello Schema.
45 Cfr. articolo 309, comma 1 dello Schema.
46 Cfr. articolo 309, comma 2 dello Schema.
47 Cfr. articolo 309, comma 3 dello Schema.
48 Cfr. articolo 309, comma 4 dello Schema.
49 Cfr. articolo 12, paragrafo 4 della Direttiva.
50 Cfr. articolo 12, paragrafo 3 della Direttiva.
51 Cfr. articolo 310, comma 1 dello Schema.
52 Cfr. articolo 13, paragrafo 1 della Direttiva.
53 Cfr. articolo 310, comma 2 dello Schema.
54 *Ibidem*.
55 Cfr. articolo 310, comma 4 dello Schema.
56 Cfr. articolo 310, comma 1 dello Schema.
57 Cfr. articolo 318, comma 2 dello Schema.
58 Cfr. articolo 311, comma 1 dello Schema.
59 Cfr. articolo 9, comma 3 del Testo Unico in materia di Enti Locali n. 267/2000; cfr. anche articolo 17, comma 46 della Legge n. 127/97 in materia di legittimazione all'impugnazione degli atti di competenza regionale, provinciale o comunale.
60 Cfr. articolo 1, comma 3 della Legge delega.
61 Convenzione sull'Accesso alle Informazioni e la Partecipazione del Pubblico ai Processi Decisionali e l'Accesso alla Giustizia in Materia Ambientale, 38 ILM (1999), 517, ratificata dall'Italia il 13 Giugno 2001.
62 Cfr. articolo 311, comma 1 dello Schema.
63 Cfr. articolo 313, comma 1 dello Schema.
64 *Ibidem*.
65 Cfr. articolo 314, comma 3 dello Schema.
66 Cfr. articolo 313, comma 2 dello Schema.
67 Cfr. articolo 314, comma 2 dello Schema.
68 Cfr. articolo 313, comma 3 dello Schema.
69 Cfr. articolo 314, comma 3 dello Schema.
70 *Ibidem*.
71 Cfr. articolo 315 dello Schema.
72 Cfr. articolo 313, comma 4 dello Schema.
73 Cfr. articolo 313, comma 4 dello Schema.
74 Cfr. articolo 313, comma 7 dello Schema.
75 *Ibidem*.
76 Cfr. articolo 316, comma 1 dello Schema.
77 Cfr. articolo 316, comma 3 dello Schema.
78 Cfr. articolo 317, comma 5 dello Schema.
79 Cfr. articolo 318, comma 3 dello Schema.
80 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, G.U. n. 106, 9 maggio 2001, s.o. n. 112.
81 Cfr. articolo 1, comma 1, Legge 308/2004.
82 Cfr. Preambolo della Direttiva, al n. 2.