

## La “minidisciplina” del danno ambientale nella legge finanziaria n. 266/2005<sup>1</sup>

Franco Giampietro

### 1. Introduzione

La disciplina della responsabilità per danno all’ambiente, che, nella versione adottata dallo schema del decreto legislativo unico, approvata il 18 novembre 2005, era articolata nel Titolo III della Parte VI, con otto articoli per complessivi 37 commi, “riappare”, in una nuova “variante”, di non più di una diecina di commi, nella legge finanziaria del 2006, ove non mancano richiami alla normativa sulla bonifica dei siti inquinati (v. art. 1, commi 437-443; 449-450 della legge 23 dicembre 2005 n. 266). Rappresenta, a sua volta, un’*ulteriore* “condensato” delle disposizioni strettamente attinenti alla materia, enunciate nell’iniziale proposta della legge finanziaria, ai sensi dell’art. 60 (commi 12-18), in quanto rimpiazzate dagli attuali sei commi (437; 439-443) .

Né sfugge, ad una prima lettura, l’assorbimento nel testo vigente di alcune prescrizioni, già formulate nella bozza, approvata dal Consiglio dei Ministri, alla data su indicata; tuttavia, l’attuale testo evidenzia *una nuova scelta* del modello di attuazione interna delle prescrizioni comunitarie (direttiva 2004/35/CE).

In altri termini, l’impostazione del testo vigente rivela, *ictu oculi*, che il legislatore continua a inseguire tracciati normativi “differenziati” rispetto alle precedenti proposte, abbandonate senza una coerente linea evolutiva.

Due iniziali riflessioni meritano di essere sottolineate. L’inappropriata sede (della legge finanziaria) ha probabilmente indotto il legislatore a ricercare, per un verso, soluzioni quanto più semplificate possibili, dei tanti nodi della disciplina del danno ambientale, molti dei quali lasciati fuori testo; - e quindi, a carico degli interpreti - e, per altro verso, ad assumere un atteggiamento, *più duttile* , e perciò meno rigido, di quello sin qui tenuto nelle precedenti versioni della proposta riforma.

Si tratta di accertare, se le tali linee direttrici abbiano condotto ad un risultato normativo apprezzabile e, soprattutto, “operativo” in conformità agli obiettivi della direttiva comunitaria citata o se, invece, tale risultato risulti, ancora una volta, *provvisorio*, di tal che nuovo regime finisca per *sovrapporsi*, quale disciplina *speciale*, a tutta normativa *vigente*, rimasta (pressoché) inalterata.

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è in corso di pubblicazione, con ulteriori approfondimenti, sulla Rivista Ambiente e Sviluppo, IPSOA, Febbraio 2006  
Sulla problematica del Danno Ambientale nel Testo Unico in corso di approvazione consultare anche [Convegno Bonifica dei siti contaminati e responsabilità per danno all’ambiente alla luce della Direttiva 35/2004/CE e del Decreto Unico Ambientale](#)

Resta, evidentemente, salva la possibilità che questa "minidisciplina" possa essere *rimodulata* dallo stesso legislatore, ove fosse approvato, nei termini prescritti, il c.d. T.U. ambientale, nuovamente all'esame del Consiglio dei Ministri, dopo il primo parere delle Commissioni parlamentari.

## **2. L'obiettivo della semplificazione normativa: la valutazione economica del danno all'ambiente ed il richiamo alla direttiva comunitaria**

Si è accennato ad una semplificazione dell'articolato, rispetto a quello proposto nella Parte VI, Titolo III dello schema di decreto legislativo unico (del 18 novembre 2005), atteso che l'attuale in vigore del 1° gennaio 2006 (art. 1, comma 612) presenta un numero di commi, ridotto complessivamente ad un terzo di quello precedente. Tuttavia, esso ricomprende, nell'ordine, i seguenti temi:

- a) la bonifica dei siti di interesse nazionale e la responsabilità per danno ambientale (commi 434 – 438; 442, prima parte);
- b) il potere di ordinanza spettante al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per un fatto che abbia provocato un danno ambientale ed i parametri di quantificazione di quest'ultimo (commi 439 – 441; 443; 449; 450);
- c) una disciplina transitoria (comma 442, prima parte);
- d) la definizione dei rapporti tra disciplina della responsabilità per danno ambientale, qui prevista, e la bonifica dei siti inquinati (comma 442, seconda parte);
- e) una pluralità di clausole di rinvio alla normativa vigente in materia di danno ambientale (v. appresso)

Quest'ultimo profilo sembra *pregiudiziale* e, nello stesso tempo, *decisivo* ove, come si constaterà in seguito, risulti che il nuovo regime *non* si sostituisce *né* abroga quelli *oggi contestualmente vigenti*, ma *concorre* con i medesimi. Perché, in tal caso, evaporerebbe immediatamente l'apparente motivo della semplificazione.

Né si può trascurare l'obiettivo *sproporzione* tra le disposizioni introdotte dai cennati commi e la natura dei problemi sottesi ad un *organico regime* di responsabilità per danno ambientale. Disposizioni, quelle in commento, certamente non confrontabili con la più estesa tipologia delle prescrizioni *giuridiche* e *tecniche*, formulate nella direttiva 2004/35/CE, aventi un ben più ampio respiro, anche se – com'è noto – l'atto comunitario ha inteso definire per gli Stati membri un modello comune *minimale* di disciplina, lasciando ampio spazio di discrezionalità nella scelta delle disposizioni attuative più rigorose.

Né, infine, a raggiungere l'obiettivo della semplificazione possono essere invocati i tre richiami specifici alla direttiva suindicata, contenuti nel comma 439:

- 1) al danno ambientale "come definito e disciplinato" dalla medesima;
- 2) al "ripristino della situazione ambientale come definito dalla citata direttiva";

3) all'individuazione "del responsabile del danno ambientale come definito e disciplinato" dalla stessa.

Si osserva, infatti, che il *primo rinvio* sembra voler delimitare la nozione di *ambiente* e di *danno* al *perimetro specifico* delle risorse naturali, elencate *tassativamente* dall'atto comunitario; così come, nel *secondo rinvio*, campeggia la misura comunitaria del *ripristino*, intesa quale misura riparatoria del pregiudizio de quo, pur aggiungendosi, nel nostro testo: "a titolo di risarcimento in forma specifica".

Il *terzo richiamo* alla direttiva ben potrebbe essere interpretato come recepimento del sistema di responsabilità senza colpa *quanto meno* per le *attività pericolose*, anche se (nella disciplina in esame) manca un qualsiasi rinvio all'All. III della direttiva (v. invece, quello formale agli All. I e II, formulato nel comma 440).

Ma si consideri, nello stesso senso, il dettato letterale della clausola di esordio del comma in esame (439), che delinea l'accertamento, da parte di soggetti ed organi pubblici competenti, di "un fatto che abbia provocato un danno all'ambiente", e quindi la descrizione normativa di una condotta, dalla quale esula ogni riferimento all'elemento soggettivo (colpa o dolo), come elemento costitutivo dell'illecito.

Le indicate conclusioni potrebbero, tuttavia, apparire "affrettate" o, comunque, contestabili sotto altri profili.

Lasciando, per un momento, da parte la questione centrale (id est: la sopravvivenza della pluralità dei regimi vigenti in materia, di cui si dirà appresso), il modello in esame sulla riparazione del danno ambientale *non* sembra affatto *circosccrivibile* alla stregua dei tre rinvii, innanzi identificati.

Infatti, lo stesso comma 439, nella sua ultima parte, nonché il comma successivo (che detta i criteri per la "quantificazione del danno") si allontanano, in termini *non marginali*, dalla tecnica del rinvio alle prescrizioni comunitarie (ed ai suoi possibili risultati, ermeneutici, sopra descritti), pur contenendo un quarto rinvio alle medesime prescrizioni.

Per un verso, il comma 439, ultima parte, prevede che, ove il ripristino non venga eseguito, risulti in tutto o in parte impossibile o eccessivamente oneroso (ai sensi dell'art. 2058 c.c.), il Ministro ingiunge il pagamento "di una somma pari al valore economico del danno accertato".

Per altro verso, il comma 440 precisa che la quantificazione del danno si misura "sulla base del pregiudizio arrecato alla situazione ambientale a seguito del fatto dannoso e del costo necessario del ripristino nel rispetto delle norme di cui alla citata direttiva 2004/35/CE e degli allegati I e II alla stessa".

Viene, infine, esclusa a carico del responsabile un'azione concorrente (che importerebbe aggravio di costi), " in caso di riparazione del danno ai sensi del presente comma e del comma 439".

Dal disposto del comma 439 si evince non soltanto che il ripristino – misura privilegiata di riparazione del danno ambientale – debba essere eseguito, *nei modi* previsti dalla citata direttiva, “a titolo di risarcimento in forma specifica”, ma altresì che, ove tale misura non sia eseguita dal responsabile, nel termine prescrittogli, ovvero sia in tutto o in parte impossibile (da un punto di vista tecnico) ovvero eccessivamente onerosa (anche se tecnicamente realizzabile), il Ministro ordina il pagamento di una somma “pari al valore economico del danno accertato”.

Ne consegue che la *valutazione economica del danno ambientale*, qui prevista, adempie ad una *funzione* del tutto *autonoma* e *diversa* dalla quella disciplinata dall’All. II, par. 1.2.3., alla nominata direttiva, ove detta valutazione rappresenta unicamente il criterio *suppletivo* per definire le *misure di riparazione complementare e compensativa*, il costo delle quali “sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti”, allorquando sia impossibile applicare a questi ultimi il *metodo generale e privilegiato* di equivalenza “risorsa – risorsa o servizio – servizio” e si debbono utilizzare tecniche di valutazione alternative (*ibidem*).

Viene qui, al contrario, affermato il principio della *liquidazione monetaria* del danno de quo, alla stregua del valore economico del danno “accertato”, ove il ripristino resti in tutto od in parte ineseguito per le ragioni sopra specificate.

Per un verso, tale regola *esclude ex se* ogni carattere *punitivo* o *sanzionatorio* del risarcimento monetario del danno (epperçò, divengono irrilevanti i parametri della gravità della colpa e del profitto conseguito dal trasgressore, ex art. 18 legge n. 349/1986). In tal senso il nuovo precetto delinea un più lineare obiettivo di avvicinamento ai parametri di *assicurabilità* del danno ambientale, perseguiti in sede comunitaria.

Per altro verso, la stessa regola appare formulata in termini *ingenui* in quanto sembra ignorare i ben noti problemi di liquidazione monetaria del pregiudizio ambientale (dove l’esplicito rinvio dell’art. 18, citato, al principio della valutazione equitativa dello stesso, qui ignorato ...), e, quindi, i gravi rischi di *disparità di trattamento* nei confronti dei soggetti responsabili, *in difetto di parametri convenzionali*, normativamente definiti per la sua quantificazione.

D'altronde, l'espressione testuale “danno accertato”, da liquidare in moneta, può sembrare, a sua volta, *tautologica*, se non si definisce il *perimetro* di ciò che si intende per pregiudizio, giuridicamente rilevante, quindi suscettibile di *risarcimento* (*oltre* che di ripristino).

A tale quesito sembrerebbe rispondere l’ultimo alinea del comma 439, allorquando recita: “L’ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del danno ambientale come definito e disciplinato dalla citata direttiva 2004/35/CE, ove lo si legga nel senso che il rinvio alle prescrizioni comunitarie si riferisca al danno e non al responsabile ...

Ma questa "lettura" del precetto (a parte la sua infelice collocazione subito dopo la formula del "danno accertato") non appare fondata, perché lo renderebbe meramente *ripetitivo*, e perciò, *superfluo*, rispetto all'analogo rinvio contenuto in esordio al medesimo comma (439), ove la stessa locuzione ("definito e disciplinato dalla direttiva" ...) si riferisce *in modo inequivocabile* al "danno ambientale", quivi regolato.

Ne deriva che la formula in esame (valore economico del danno "accertato") rimanda, *in concreto*, alla sua quantificazione, definita dal comma 440, innanzi riportato. E qui il precetto *distingue* il "pregiudizio arrecato alla situazione ambientale" e il "costo necessario per il ripristino", pur aggiungendo "nel rispetto delle norme di cui alla direttiva 2004/35/CE e degli Allegati I e II alla stessa". Una *prima* lettura del dettato letterale potrebbe indurre a ritenere che il rinvio alle prescrizioni della stessa ed ai citati Allegati sia destinata a "coprire", *rispettivamente*, la *nozione di danno ambientale* (di cui all'art. 2, commi 1 – 4 nonché all'All. I alla citata direttiva), la *nozione di ripristino* (di cui all'art. 2, comma 15 e all'All. II alla stessa direttiva). Fatto salvo l'elemento differenziale della valutazione economica, e quindi monetaria, dell'intero danno, così accertato.

Ma questa interpretazione *non* sembra soddisfacente *sia* perché la regolamentazione comunitaria non conosce la liquidazione monetaria del danno ambientale (con l'unica eccezione dei *costi aggiuntivi* alla misura del ripristino, previsti dall'art. 2, comma 15), ma soltanto il *ripristino dello stato originario delle risorse naturali e dei relativi servizi* o di quello per equivalente *in natura*, ai sensi dell'All. III, (anche per la riparazione per il danno al terreno). Sia perché la differenziazione delle due "voci" di danno, sopra indicate, implica che, accanto al costo del ripristino, debba essere preso in considerazione il "pregiudizio arrecato alla situazione ambientale", inteso, quest'ultimo, come parametro di quantificazione *autonoma* del danno ambientale.

Anche se la *determinazione* di tale pregiudizio resta qui *indefinita* e, alla stregua delle prescrizioni comunitarie, richiamate sia pure genericamente, potrebbe includere la *perdita dei servizi*, forniti dalle risorse naturali alla collettività interessata, *dalla data dell'illecito a quella della riparazione*. (Si tratta delle c.d. perdite temporanee, che, nell'All. II alla direttiva, sono, invece, *escluse* dalla compensazione finanziaria al pubblico).

La *seconda* lettura, appena elaborata, che può altresì, avvalersi dei dati *testuali*, riconducibili ai precetti degli artt. 311, comma 1; 313, comma 1; 314, comma 3 dello schema di decreto legislativo unico (del 18 novembre 2005), ove, tra l'altro, si contrapponeva il danno risarcibile *in forma specifica* da quello *per equivalente patrimoniale*, in quanto *integrativo* del primo, finisce tuttavia per "sterilizzare" la *prevista* conformità della quantificazione del danno (come pregiudizio arrecato alla situazione ambientale) alle norme comunitarie ed ai citati Allegati, perché queste ultime dovrebbero essere riferite unicamente al "costo necessario per il ripristino"... A prescindere dall'indicata riserva, seconda la quale il regime comunitario non

conosce la liquidazione monetaria del "valore economico" del danno ambientale, ritenendola, evidentemente, carente di parametri *estimativi, condivisibili a livello europeo*.

Alla stregua della conclusione, qui formulata, il ripristino della situazione ambientale, pur effettuato, non escluderebbe la quantificazione del danno "accertato", in quanto quest'ultimo si riferisce al "pregiudizio" (non meglio definito) arrecato "alla situazione ambientale".

Diversamente ragionando, la norma contenuta nel comma 440 adotterebbe un trattamento *differenziato e peggiorativo* soltanto nei confronti di chi non provvede ad eseguire la misura ripristinatoria, in specie, allorché in tutto od in parte impossibile, imponendo, l'obbligo di pagare *sia* il costo del ripristino *sia* quello relativo al pregiudizio ambientale, cagionato con la stessa condotta.

### **3. Il nuovo regime ha funzione suppletiva rispetto alla legislazione vigente**

Resta da sciogliere il nodo centrale relativo alla disciplina, sin qui commentata, che, in conseguenza della sua ridotta "dimensione", non appare né lineare né *a fortiori* esaustiva della più estesa materia, qui solo parzialmente regolata (si consideri, a tacer d'altro, l'omessa previsione della fattispecie generale della minaccia imminente di danno ambientale, ex art. 304 dello schema del c.d. T.U. ambientale).

Si tratta di chiarire se il nuovo regime sia da considerare del tutto *straordinario*, nel senso che il potere ministeriale di ordinanza sia stato configurato come intervento *suppletivo* di riparazione e/o di risarcimento del danno ambientale, avente come obiettivo prevalente la "riscossione dei crediti di cui ai commi 439 a 441", al fine di *assicurare un'entrata al bilancio dello Stato*, destinata (unitamente alle somme "derivanti dall'escussione delle fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento") ad incrementare il fondo, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che finanzierà, anche in via di anticipazione, "interventi urgenti di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale" nonché "altri interventi per la protezione dell'ambiente e la tutela del territorio". Come, appunto, recita l'art. 449, integrato dall'art. 450 (che rinvia ad apposito decreto ministeriale la determinazione delle modalità di funzionamento e di accesso al medesimo fondo).

In tal modo, anche "visivamente", la preoccupazione del legislatore di *reperire risorse*, attraverso il regime della responsabilità per danno ambientale, qui regolato, appare *manifesta* considerata la circostanza che esso si "incastona" all'interno di disposizioni, dettate da esigenze di bilancio.

Come quelle mirate (a partire dai commi 434 e seguenti) a garantire la realizzazione di interventi di messa in sicurezza di emergenza, caratterizzazione, bonifica e ripristino ambientale dei "siti di bonifica di interesse nazionale", per le quali sono in atto procedure fallimentari. Quivi sono previsti accordi di programma ed i *relativi finanziamenti*, nonché il

trasferimento della proprietà dell'area al soggetto pubblico, individuato dal predetto accordo, trascorsi 180 giorni dalla declaratoria fallimentare, "ove non sia avviato l'intervento di messa in sicurezza d'emergenza, caratterizzazione e bonifica" (v. artt. 435 e 436). Norma, quest'ultima, che mal si raccorda al suo presupposto, costituito dalla stipulazione dell'accordo di programma e dal suo finanziamento, che potrebbero intervenire ben oltre i previsti 180 giorni dalla dichiarazione di fallimento e che, comunque, introduce un obbligo del curatore fallimentare di adottare interventi di vari tipo (... non solo preliminari alla bonifica ... difficilmente realizzabile in 180 giorni dalla declaratoria fallimentare); obbligo peraltro ritenuto *insussistente*, alla stregua della pre-vigente normativa, dalla giurisprudenza consolidata.

Peraltro, all'interno di questa "cornice generale" (coerente con una legge finanziaria, quanto ai suoi obiettivi ...) non mancano *tre clausole generali*, che ribadiscono, in termini espliciti, la conclusione preannunciata sulla specialità della disciplina in commento.

Ci riferiamo al comma 437, al comma 439, prima parte, ed al comma 440, secondo periodo.

Nel primo si statuisce che "ai fini di cui ai commi da 432 a 450" – e quindi con riferimento a tutte le disposizioni pertinenti direttamente o indirettamente alla disciplina integrativa (qui adottata) della bonifica e del danno ambientale – "è in ogni caso fatta salva *la vigente disciplina normativa* in materia di responsabilità del soggetto, che ha causato l'inquinamento nelle aree e nei siti, di cui al comma 434".

La seconda disposizione dichiara, in termini espliciti, che il potere di ordinanza ministeriale può essere esercitato a condizione che, dopo l'accertamento del fatto, che ha provocato un danno all'ambiente, "*non siano avviate le procedure di ripristino ai sensi della normativa vigente*" ... Anche se, nella specie, difetta qualunque riferimento ad un termine di scadenza, esplicito o implicito ...

La terza disposizione è contenuta nel cit. art. 440, secondo periodo, ove, sia pure in relazione ad un autonomo obiettivo (quello di evitare "aggravi di costi" a carico del responsabile del danno ambientale) si statuisce che è esclusa la possibilità di "una azione concorrente" di responsabilità per lo stesso danno da parte di altri soggetti (pubblici), pure legittimati, (e quindi), secondo la normativa vigente.

Il comma 437, pur riferendosi all' inquinamento (formula generica...) causato alle sole aree e siti di interesse nazionale, come emerge dal puntuale richiamo al comma 434, è formulato in termini generali sotto due profili. Perché rimanda alla materia regolata dai commi 432 a 450 – e, quindi, include le disposizioni sulla bonifica dei siti di interesse nazionale e sul danno ambientale- e, soprattutto, perché *fa salva la vigente normativa sulla responsabilità del soggetto autore dell' evento inquinante*, epperò, *sia* il regime ex art. 17 del DLGS n. 22/ 1997 e succ. modifiche, in tema di bonifica, *sia* quello (ex art. 18 legge n. 349/ 1986),

richiamato dall' art. 18, comma 4 del DM n. 471/ 1999, in tema di responsabilità per danno all'ambiente.

Nella stessa linea si colloca il comma 439, prima parte, ove il potere di ordinanza ministeriale viene configurato quale potere *suppletivo*, destinato a superare situazioni di *inerzia* "dei soggetti e degli organi pubblici, (quali regioni ed enti locali e loro uffici tecnici), preposti alla tutela dell' ambiente", i quali non provvedano ad avviare "le procedure di ripristino ai sensi della normativa vigente"...

Quest'ultima espressione, pur nella sua obiettiva genericità, rinvia certamente alle attività amministrative prescrittive (per es., adottate con ordinanze contingibili ed urgenti, ivi compresa quella prevista dall'art. 14 del cit. DLGS n. 22/ 1997).

Ma ben può essere letta come un rinvio all' azione civile, prevista dall' art. 18 della cit. legge n. 349/ 1986, ovvero alla costituzione di parte civile nel processo penale contro il responsabile per danno ambientale, esercitabile dai medesimi enti, ai sensi della disposizione , da ultimo citata, secondo l' interpretazione giurisprudenziale, ormai consolidatasi.

(Ma è appena il caso di aggiungere che la norma potrebbe assumere un diverso significato, ove venisse approvata la Parte sesta del c.d. T.U. ambientale, che ritorna all'esame delle Camere per il secondo parere).

Resta, peraltro, "sfuggente" il *presupposto di fatto* dell'esercizio del potere ministeriale, considerata la mancanza di un termine o di un evento, che individui, in *concreto*, la ricorrenza del *mancato* avvio delle "procedure di ripristino" e, quindi, la condizione legittimante l' intervento ministeriale.

La terza disposizione (comma 440, secondo periodo) riecheggia l' analogo precetto, contenuto nell'art. 313, comma 7, del c.d. T.U. ambientale, nella versione del 18 novembre 2005. Ma è qui inserita in un diverso contesto: ci riferiamo ai due commi sopra commentati. Infatti, in conseguenza dei due precedenti rinvii alla normativa vigente in materia di responsabilità per danno ambientale, la disposizione in commento va letta nel senso che *esclude* "un'azione concorrente" e, quindi, una *richiesta risarcitoria autonoma*, sia essa *integrativa* o *aggiuntiva* allo stesso titolo di danno ambientale, da parte delle *regioni* o degli *enti locali* o di "un'autorità diversa" (come recita il cit. comma 7 dell'art. 312 della proposta del c.d. T.U.), nel caso in cui il Ministro abbia *ingiunto* ed *ottenuto la riparazione del medesimo danno*. Ciò perché – secondo l' impostazione seguita nella contestuale iniziativa di riforma, qui ribadita, ma in un diverso contesto normativo...- si assume che il danno ambientale, essendo *unico*, non potrebbe essere risarcito due volte, senza un inutile ed ingiusto " aggravio dei costi" a carico dell'operatore interessato.

La soluzione non appare, tuttavia, convincente sotto vari profili.

Lasciando da parte la questione di ordine generale se sia consentito distinguere una voce di danno ambientale, attribuibile alle collettività locali, da altra voce del medesimo danno,

ipotizzabile a favore dello Stato (e quindi della collettività nazionale) e se tale questione potrebbe essere rimossa, *in radice*, prevedendo la misura *privilegiata ed esclusiva* del ripristino o delle sue alternative in natura (secondo l'approccio comunitario e della Convenzione di Lugano), resta il fatto che, nella specie, il disposto del comma 440, in esame, *non appare compatibile* con due linee-guida del medesimo regime, sin qui commentato.

Infatti, si pone in conflitto con l'esclusione del monopolio dell'azione di danno, precedentemente assegnata al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (ai sensi dell'art. 311 ss. della proposta del c.d. T.U. del 18 novembre 2005), atteso che il regime in esame fa salva *l'azione concorrente* delle *regioni e degli enti locali* (che, quindi, ben potrebbero vantare voci di danno ambientale "proprie"). Confligge, inoltre, con la circostanza che la disciplina della legge finanziaria definisce la *nozione* di ambiente e *danno ambientale* un modo "riduttivo" (attraverso il richiamo alla direttiva comunitaria citata) rispetto a quella *più estesa* (per es., in materia di danno all'atmosfera), a tutt'oggi, vigente nell'ordinamento e mantenuta in vigore dal regime in commento (attraverso la persistente vigenza dell'art. 18, come interpretato dalla prevalente giurisprudenza di merito e di legittimità).

Donde il *concorso di diverse e concorrenti discipline* sulla responsabilità per colpa ovvero oggettiva, a seconda che l'azione risarcitoria per danno ambientale sia esercitata ex art. 18 della legge n. 349/1986 ovvero dal Ministro con l'ordinanza *de qua*, ai sensi del comma 439, primo ed ultimo periodo. La pluralità dei micro-sistemi, tutti vigenti nella stessa materia, e diversamente strutturati, rende, a dir poco, problematica la questione relativa a quello, da ritenersi applicabile in *ogni singolo caso* ...

Quanto al rilevante *quesito* sui rapporti tra regime sulla bonifica dei siti inquinati e quello sulla responsabilità per danno ambientale, sul quale abbiamo avuto modo di indugiare in altra sede, l'attuale disposto del comma 442, seconda parte, ripete la norma, già proposta nell'art. 303, comma 1, lett. i) della proposta del 18 novembre 2005, allorquando statuisce che: "le disposizioni previste dai commi da 439 a 441 non si applicano... alle situazioni di inquinamento per le quali sia effettivamente in corso o sia avviata la procedura di bonifica ai sensi o per gli effetti del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471".

Ma, innanzi tutto, il rinvio alla normativa vigente in materia è quella *oggi vigente* e non quella della Parte quinta del c.d. T.U., ambientale, cui faceva rinvio il cit. art. 303, comma 1, lett. i).

In secondo luogo, si pongono seri problemi di coordinamento, di natura procedimentale e sostanziale, tra le due discipline, sopra richiamate.

Sotto il primo profilo (procedimentale), la disposizione in esame sembra escludere l'esercizio del potere ministeriale (ma non l'azione di danno esercitata dalle regioni o dagli enti locali?...) nel caso in cui, alla data della sua entrata in vigore, sia già in corso (

“effettivamente”) o sia “avviata” la procedura di bonifica dello stesso sito. Ma le due evenienze, per avere una propria *effettività* (id est: riconoscibilità..) dovrebbero essere identificabili nella denuncia ex art. 17 comma 3 del decreto Ronchi ovvero nell’ accertamento da parte degli organi pubblici competenti (ex art. 8 DM n. 471/ 1999), del superamento dei valori limite di accettabilità, *cui deve* seguire l’ ordinanza sindacale.

Quanto al secondo profilo, di natura *sostanziale*, la preclusione dell’ azione risarcitoria, una volta intervenuta la bonifica della stessa situazione di inquinamento ambientale, dovrebbe fondarsi sul principio del *ne bis in idem*. Ma tale principio se è ragionevolmente invocabile in relazione al *ripristino ambientale*, richiesto, *unitamente* alla bonifica, dalla normativa ex art. 17 Decreto Ronchi e del D.M. n. 471 1999, *non* appare invocabile in relazione alle fattispecie di risarcimento del *danno per equivalente patrimoniale*, previste dal comma 440, ove sono qualificabili come *voce integrativa del costo del ripristino*, ai fini della quantificazione del danno ambientale.

#### 4. Conclusioni

Volendo tirare qualche riflessione conclusiva in merito al regime sulla responsabilità per danno ambientale, codificato... nella legge finanziaria del 20006, si può affermare che, per un verso, il tentativo di dettare una disciplina essenziale e quindi semplificata *non* è riuscito. Pur configurando l’ intervento ministeriale come *suppletivo* a fronte dell’ inerzia del sistema delle autonomie locali, epperçiò regolato da disposizioni “speciali”, il nuovo regime presenta numerose *lacune ed incoerenze*, se confrontato con le *più estese prescrizioni* della direttiva 2004/ 35/ CE, cui si intende dare attuazione. E, nello stesso tempo, si *aggiunge* come *nuovo* regime a quelli che, allo stato, vigono nella stessa materia (in specie, ex art. 18 legge n. 349/1986; ex art. 58 DLGS n. 152/1999 ecc.), e che, ispirati da *altri* principi, restano *disomogenei* rispetto a quest’ultimo, ma, comunque, in vigore.

Per altro verso, non sembra neppure possa raggiungere gli scopi preminenti “di cassa”, invocabili per giustificarne (?) la collocazione in una legge finanziaria. La condizione legittimante, prevista per l’adozione dell’ordinanza ministeriale (ai sensi del comma 439) e la richiamata preclusione, procedimentale e sostanziale, dell’attività di bonifica rispetto all’azione di danno ambientale (ai sensi del comma 442) rischiano di *ridurre* la “redditività” della norma a casi del tutto *marginali* ...

Se a ciò si aggiunge la probabile *provvisorietà* del nuovo regime, ove fosse approvato il c.d. T.U. ambientale (con le necessarie disposizioni di raccordo), non sembra azzardato

concludere che i commi sopra commentati (e quelli strettamente connessi) potrebbero avere un'efficacia non più lunga dello "spazio di un mattino". (2)

---

<sup>2)</sup> In data 19 gennaio 2006, il Consiglio dei Ministri ha riapprovato, con modifiche, il testo del precedente schema di decreto legislativo unico (il c.d. T.U. ambientale), a seguito del parere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari.