

## **La disciplina del danno ambientale nel nuovo testo unico** **e il ruolo degli enti locali**

**A cura del Dott. Paolo Felice**

Il testo unico ambientale, Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge n. 308/2004 con cui il Governo era stato autorizzato ad emanare entro 18 mesi dall'entrata in vigore, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione - anche mediante la redazione di testi unici - delle disposizioni legislative in determinati settori tra cui quello della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Preliminarmente, non si possono non ritenere condivisibili le osservazioni avanzate in questi mesi da autorevoli giuristi, nonché le preoccupazioni segnalate dalle Regioni e dalle più importanti associazioni ambientaliste, non solo in merito all'iter giuridico-amministrativo seguito dall'Esecutivo nella redazione del testo unico che non nasconde profili di eccesso di delega e di illegittimità costituzionale, ma anche, e soprattutto, sugli effetti negativi che gran parte delle nuove disposizioni producono in materia di tutela ambientale.

Il presente contributo vuole porre l'accento, in particolar modo, sulla parte sesta del testo unico recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente e approfondire il ruolo che gli enti locali rivestono nel nuovo impianto normativo.

A titolo di breve premessa si ritiene opportuno, prima di analizzare le modifiche introdotte, esaminare la disciplina normativa sul danno ambientale.

L'ambiente, come bene specifico meritevole di propri strumenti di tutela, emerge solo recentemente e precisamente con la legge n. 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente; l'articolo 18 della legge definisce il danno ambientale come " *qualsunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte obbligando l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*". Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, l'azione di risarcimento del danno, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato e dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo.

Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 267/00 ( Testo unico enti locali) - norma oggi espressamente abrogata dall'art. 318 del recente testo unico - si prevedeva, inoltre, la possibilità per le associazioni di protezione ambientale<sup>1</sup> di proporre azioni risarcitorie conseguenti al danno ambientale innanzi al giudice ordinario di competenza del Comune e della Provincia.

Occorre ricordare che la responsabilità del danno ambientale, come delineata dalla legge del 1986, attraverso un modello di imputazione fondato sulla colpa, non esaurisce comunque il quadro delle fonti normative in materia. Infatti, il Decreto Ronchi del 1997<sup>2</sup> aveva introdotto alcune fattispecie di responsabilità oggettiva che prescindevano da qualsiasi accertamento del dolo e della colpa fondandosi sul mero nesso di causalità, nonché ipotesi di responsabilità per semplice esposizione al pericolo ispirate ai principi comunitari di precauzione e di " chi inquina paga".

Ora, le norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente di cui alla parte sesta del T.U. vengono formalmente emanate per dare attuazione alla Direttiva comunitaria

---

<sup>1</sup> Vd. articolo 13 legge 349/86

<sup>2</sup> Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22

del 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE avente ad oggetto la prevenzione e riparazione del danno ambientale. Uno dei principi fondamentali della direttiva comunitaria è di considerare l'operatore, la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno, finanziariamente responsabile al fine di ridurre al minimo i rischi di danno ambientale favorendo anche le necessarie coperture assicurative o altre forme di garanzia finanziaria.

### **D.lgs. n. 152/06 Artt. 299-318**

Gli articoli della parte sesta del decreto hanno ridisciplinato, come già accennato, la normativa esistente in materia di danno ambientale recependo molte disposizioni del provvedimento comunitario e definendo le norme procedurali relativamente alle azioni, ricorsi e procedura risarcitoria, abrogando, altresì, espressamente le precedenti disposizioni in materia.

Pur ravvisando una sostanziale attuazione della direttiva comunitaria, non mancano a nostro avviso alcune preoccupanti distinzioni sia relativamente alla stessa definizione di danno ambientale, sia alla natura della responsabilità configurabile in capo all'operatore.

L'art. 300 individua senza dubbio una novità nella normativa italiana introducendo la definizione di danno ambientale **da intendersi come deterioramento significativo e misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.**

Rispetto alla definizione comunitaria, gli elementi più rilevanti di differenziazione sono individuabili nella portata maggiore del termine "utilità" rispetto a quello di "servizio" utilizzato dal legislatore comunitario, nonché nella eccessiva vaghezza del concetto, non certo definibile, di "deterioramento significativo".

Il decreto si discosta, ancora, dalla disciplina comunitaria in relazione alla natura della responsabilità. La normativa entrata in vigore, si basa essenzialmente su una responsabilità per dolo o per colpa nonostante il decreto Ronchi all'art. 17 introduceva elementi di responsabilità oggettiva.

La recente normativa nazionale si discosta, inoltre, dalla direttiva comunitaria, anch'essa improntata sostanzialmente ad una responsabilità per colpa, non recependo la distinzione esistente a livello comunitario tra attività professionali che presentano un rischio per la salute o per l'ambiente, e attività professionali non comportanti un rischio reale o potenziale per la salute umana. Solo per questo secondo genere di attività professionali l'operatore sarebbe responsabile per dolo o colpa. Nella normativa interna, in assenza di questa distinzione e di una configurazione della responsabilità oggettiva per le attività pericolose, il modello di responsabilità adottato dal legislatore nazionale è unicamente quello del dolo o della colpa anche per quanto concerne le attività professionali che presentano un rischio per la salute. Ai sensi dell'art. 18 L. 349/89 l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, era promossa dallo Stato e dagli enti territoriali sui quali venivano ad incidere i beni oggetto del fatto lesivo, risultando, quindi, giuridicamente parte offesa del reato. Inoltre, ai sensi della L. 349/89 e dell'art. 9 del D.lgs 267/00, le associazioni ambientaliste potevano proporre azioni risarcitorie innanzi al Giudice ordinario che spettavano agli enti locali. La disciplina normativa prevista dal nuovo decreto esclude la possibilità per gli enti territoriali di esercitare autonomamente azioni volte al risarcimento del danno ambientale. In particolare, il sistema delineato dal testo unico ambientale individua una disciplina differente rispetto alla precedente normativa per due ordini di motivi:

- Solo l'amministrazione centrale ha facoltà di agire
- L'azione di risarcimento danni è promossa in sede amministrativa attraverso l'adozione di una ordinanza di ingiunzione di pagamento

Da una prima analisi del testo unico è evidente la volontà del legislatore di accentrare le competenze rispetto alla normativa vigente, attribuendo al Ministero dell'ambiente le funzioni più incisive in materia di tutela risarcitoria. Inoltre è prevista in via alternativa o anche in via ulteriore rispetto alla costituzione di parte civile da parte del Ministro dell'ambiente, l'adozione di un provvedimento amministrativo per la richiesta di risarcimento dei danni ( art. 311).

Il titolo terzo della parte sesta del testo unico prevede, del resto, un risarcimento danni sotto due profili: in forma specifica e per equivalente. La scelta tra le due forme di risarcimento non rientra nella discrezionalità del Ministro che è quindi tenuto ad emanare un'ordinanza a seguito di una istruttoria il cui iter è disciplinato dall'art. 312.

Con il suddetto provvedimento l'autorità centrale ingiunge al responsabile il ripristino della situazione quo ante e solo ove questa forma di risarcimento risulti di impossibile realizzazione per scadenza dei termini o per eccessiva onerosità, il Ministro, con la medesima o successiva ordinanza, ingiunge il pagamento di una somma pari al valore economico del danno accertato.

La nuova disciplina in materia di danno ambientale individua un ruolo preponderante dell'amministrazione centrale e un ruolo del tutto marginale degli enti locali e delle associazioni di protezione ambientale. Il nuovo assetto normativo merita una analisi anche alla luce delle recenti riforme costituzionali e della pubblica amministrazione.

Il Ministro dell'ambiente, come evidenziato in precedenza, riveste nell'ambito dell'azione di risarcimento del danno ambientale una posizione assolutamente primaria essendo il soggetto competente ad agire in sede civile o a costituirsi parte civile nel processo penale o ad adottare l'ordinanza di ingiunzione. Quanto delineato rappresenta un modello che non recepisce in alcun modo le riforme introdotte nella pubblica amministrazione centrale e locale, all'interno della quale sussiste oramai un netta separazione tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettanti agli organi di governo e gestione amministrativa finanziaria e tecnica attribuita ai dirigenti. Quanto emerge dal quadro normativo sembrerebbe delineare una commistione di poteri e ruoli in capo al Ministro dell'Ambiente che, seppur organo politico con funzioni di indirizzo, tuttavia risulta legittimato ad adottare atti amministrativi di rilevanza esterna che dovrebbero essere, invece, di esclusiva competenza dell'organo di gestione amministrativa.

Il Direttore generale e i vari dirigenti verrebbero depauperati da quelle che sono le loro peculiari funzioni e competenze attribuite loro dalle recenti riforme in materia ( D.lgs 165/01; D.lgs 267/00).

La redistribuzione delle competenze amministrative ha determinato, quindi, un forte ridimensionamento della sfera di intervento delle Regioni e delle autonomie locali a favore di un deciso accentramento dei poteri a livello ministeriale, non giustificato completamente da esigenze di trattamento unitario degli interessi coinvolti e in contrasto con il principio di sussidiarietà e partecipazione delle comunità locali nel governo della materia.

La tutela ambientale, quale materia di competenza esclusiva dello Stato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, rileva l'esigenza di uniformità, omogeneità e determinazione di standards minimi per misure di protezione, ma tuttavia lascia all'azione

degli enti locali il compito di adattare gli interventi di tutela ai diversi contesti territoriali e, se del caso, prevedere anche misure più rigorose di quelle statali.

Del resto sul punto sono anche intervenute numerose pronunce della Corte Costituzionale<sup>3</sup> da cui si desume che la tutela ambientale, pur costituendo materia rientrante nella legislazione esclusiva statale - incidendo su una molteplicità di interessi - non può tuttavia comprimere la possibilità per le regioni di intervenire nell'esercizio delle loro competenze (tra cui la tutela della salute, la politica del territorio, la difesa del suolo, l'energia, l'urbanistica e altri settori strettamente connessi con l'ambiente).

Una recentissima sentenza della Suprema Corte n. 214/05 ha ulteriormente ribadito che la tutela dell'ambiente di cui alla lett. s) dell'art. 117 secondo comma della Costituzione, si configura come "una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti rilevando, altresì, l'assoluta legittimità di interventi posti in essere dalla Regione stessa nell'ambito della legislazione concorrente nel rispetto dei principi quadro posti dalla normativa statale."

La normativa nazionale non dà, pertanto, adeguata attuazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 Cost. escludendo per gli enti locali un intervento fattivo in merito all'azione di risarcimento dei danni con l'effetto di relegarli ad un ruolo del tutto marginale. Ai sensi dell'art. 309, infatti, le Regioni, e gli enti locali hanno la possibilità di presentare unicamente al Ministro dell'ambiente, depositandole presso gli Uffici territoriali del Governo, denunce ed osservazioni corredate da documenti ed informazioni riguardanti qualsiasi caso di danno ambientale o di imminente minaccia per la richiesta di intervento statale. Inoltre i soggetti di cui all'art. 309 comma 1 sono legittimati

---

<sup>3</sup> *La tutela dell'ambiente nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale* a cura di Mario Bellocci

ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione o di contenimento del danno ambientale. Quindi gli enti locali possono agire in giudizio solo nel caso in cui sia ipotizzabile un danno da ritardo nella riparazione del danno ambientale stesso.

Relativamente all'ordinanza ministeriale di cui all'art. 312 e ss. è fissato, inoltre, un termine per il ripristino dello stato dei luoghi non inferiore ai due mesi e non superiore ai due anni.

La situazione che il nuovo impianto normativo viene a delineare difficilmente potrà garantire una efficace attività amministrativa in materia di tutela dell'ambiente se non opportunamente associato ad un potenziamento delle risorse umane e finanziarie del Ministero. Al momento le disposizioni contenute nel DL 10 gennaio 2006 n. 4 e relative alla costituzione della Direzione generale per il danno ambientale presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sono state soppresse in sede di conversione con l'effetto di determinare un vuoto legislativo.

Inoltre, l'esercizio della tutela dell'ambiente da parte di una istituzione che si pone lontano dai luoghi e dalle comunità in cui l'evento si è verificato pone più di qualche perplessità circa l'effettiva capacità di operare e la reale incidenza ed efficacia dell'azione amministrativa. Certamente, solamente attraverso una effettiva applicazione delle nuove disposizioni e una implementazione dei procedimenti amministrativi, gli operatori del settore avranno la possibilità di avere piena cognizione degli effetti della riforma.

Paolo Felice