

Danno ambientale: l'art. 18 legge 349/1986 è davvero (già) scomparso dal nostro ordinamento? Riflessioni sulle abrogazioni disposte dall'art. 318, co. 2, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

A cura dell' Avv. Monica Bettiol

1. Uno degli aspetti su cui, comprensibilmente, più si è appuntata l'attenzione di interpreti ed operatori giuridici nell'immediatezza dell'entrata in vigore del cd. Codice dell'Ambiente è stata l'abrogazione dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 (recata dall'art. 318, co. 2, lett. a, d.lgs. n. 152/2006).

A prescindere da ogni considerazione sulla (il)legittimità costituzionale, oltre che sull'(in)opportunità, di accentrare pressoché ogni competenza in materia di danno ambientale in capo al Ministro dell'Ambiente e del Territorio, si ritiene doveroso dare il giusto risalto alla disposizione contenuta nell'**art. 303, co. 1 lett. f)**, del ridetto decreto, ai sensi della quale *“la parte sesta del presente decreto (...) non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto”* ossia, anteriormente al 29 aprile 2006.

L'importanza di tale disposizione diviene evidente non appena ci si avvede che la norma (art. 318) che dispone l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 18 della legge n. 349/1986 è essa stessa contenuta nella ridetta parte sesta: è chiaro, infatti, che tutta la nuova normativa (abrogazioni comprese) introdotta *in subiecta materia* dal suddetto Codice non sarà applicabile a tutti quei danni ambientali che trovino la propria origine in un fatto avvenuto prima del 29 aprile 2006.

In proposito preme, innanzitutto, sottolineare che la scelta del legislatore risulta esser stata quella di escludere dalla nuova disciplina i danni ambientali **causati** (e non, semplicemente, accertati) prima del 29 aprile u.s., con l'importante conseguenza che anche danni ambientali accertati dopo tale data saranno (ancora) soggetti alla pregressa disciplina ove la loro causa risulti comunque essere anteriore.

Tale conclusione potrebbe, in verità, dar adito a qualche perplessità ove si ponga attenzione ai termini utilizzati dal legislatore - *“emissione, evento ed incidente”* - tutti accomunati da una valenza prettamente oggettiva.

La considerazione vale, in particolare, per l'espressione («evento») verosimilmente deputata a conferire alla prescrizione in commento una portata generale e/o residuale: infatti, pur trattandosi di una parola in sé neutra quanto a profilo soggettivo, essa viene spesso usata in diritto quale sinonimo di «fatto naturale» ed in contrapposizione a «fatto umano».

L'interprete, pertanto, è istintivamente indotto a porsi il dubbio se tale espressione sia o meno idonea ad escludere dall'applicazione della nuova normativa anche i fatti umani posti in essere prima del 29 aprile 2006 che abbiano causato un danno ambientale.

A favore di una risposta positiva depone, innanzitutto, il principio della irretroattività della legge sancito in via generale dall'art. 11 c.c. e che vale, come noto, per la responsabilità civile (ripristino e risarcimento per equivalente) e per la responsabilità amministrativa¹ (sanzioni amministrative), ma non per la responsabilità penale².

In secondo luogo, il fatto che la nuova normativa (per lo meno nelle intenzioni..dichiarate) abbia inteso recepire il principio comunitario (art. 174 Trattato istitutivo) del “Chi inquina paga” che, all'evidenza, presuppone un coinvolgimento umano (ancorché incolpevole³).

Per tali ragioni si ritiene preferibile leggere il termine «evento» in senso lato, comprensivo di ogni fatto - naturale ovvero umano - verificatosi prima del 29 aprile 2006.

Quanto sopra vale, ovviamente, anche per le altre due abrogazioni disposte dal ridetto art. 318, co. 2, d.lgs n. 152/2006, ossia le norme «ambientali» della legge Finanziaria 2006 (art. 1, co. 439 – 443 legge n. 266/2005) e la legittimazione processuale (sostitutiva) riconosciuta alle associazioni di protezione ambientale dall'art. 9, co. 3, d.lgs. n. 267/2000.

2. Appurato che i danni ambientali causati da un fatto anteriore al 29 aprile 2006 non soggiacciono alle nuove regole poste dal d.lgs. n. 152/2006, occorre verificare quale sia la disciplina normativa loro applicabile: invero, al complesso normativo previgente costituito dall'art. 18 della

¹A tal proposito si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che nell'art. 1 della legge n. 689/1981 è riportata solo la regola della irretroattività della legge (“Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”) e non anche, invece, quella del *favor rei* contenuta nell'art. 2, co. 2 e 3, c.p.: dunque, si applicherà la disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione anche se il fatto abbia successivamente perduto il proprio carattere di illecito amministrativo ovvero sia subentrata una disciplina comunque più favorevole all'agente.

² La precisazione *de qua* si ricollega al fatto che alcune innovazioni apportate dal cd. Codice Ambiente hanno rilievo penale: si pensi alla nuova nozione di rifiuto, drasticamente ridimensionata rispetto al passato, ed il conseguente venir meno del carattere di illecito penale di determinate condotte.

³ Una delle più evidenti discrepanze contenute nel recente cd. Codice dell' Ambiente, infatti, è quella di aver tratteggiato due diverse *species* di responsabilità per danno ambientale a seconda che essa derivi da attività lecita (Titolo II) ovvero da attività illecita (Titolo III) e, in quest'ultimo caso, a seconda che il Ministro dell' Ambiente scelga di attivarsi in sede giudiziale ovvero procedimentale.

legge n. 349/1986, dal d.lgs. n. 22/1997, dal d.lgs. n. 152/1999 e dal D.M n. 471/1999 si è da poco affiancata la «minidisciplina» ambientale contenuta nella legge n. 266/2005 (Finanziaria 2006).

Il problema dei rapporti tra le due pregresse normative è già stato autorevolmente esaminato e risolto nel senso di riconoscere all'art. 1, co. 434 - 443, legge n. 266/2005 una portata meramente integrativa (non sostitutiva né abrogativa) rispetto alla disciplina già vigente in *subiecta materia* alla data della sua entrata in vigore⁴.

Ponendo, peraltro, non poche difficoltà: la disciplina contenuta nella Finanziaria 2006, invero, risulta in più punti non omogenea rispetto al complesso normativo previgente (e neppure con il più recente cd. Codice dell'Ambiente) per cui l'integrazione non appare sempre agevole.

Si consideri, in particolare, la disposizione (art. 1, co. 439, legge 266/2005) che attribuisce al Ministro dell'Ambiente e del territorio il potere di ingiungere, con ordinanza immediatamente esecutiva, al responsabile il ripristino della situazione ambientale *“qualora i soggetti e gli organi pubblici preposti alla tutela dell'ambiente accertino un fatto che abbia provocato un danno ambientale come definito e disciplinato dalla direttiva 2004/35/CE (..) e non siano avviate le procedure di ripristino ai sensi della normativa vigente”*.

Il tenore letterale della norma (che coniuga il verbo accertare al congiuntivo presente non passato) sembrerebbe consentire il rimedio dell'ordinanza ministeriale – nuovo e ulteriore rispetto all'azione giudiziale di cui all'art. 18 legge 349/1986 – solo ai danni ambientali (i) accertati dopo il 1 gennaio 2006 e (ii) per i quali sussista e perduri l'inerzia dei soggetti e degli organi pubblici preposti alla tutela dell'ambiente.

In questo caso il discrimine per l'applicazione dell'una (art. 18 citato) ovvero dell'altra disciplina (art. 18 citato e Finanziaria 2006) è costituito dal momento dell'accertamento del danno ambientale e non dal tempo del fatto che lo ha originato (secondo il diverso criterio indicato dall'art. 303, co. 1, lett. f del cd. Codice Ambiente).

La discrepanza non è di poco conto perché, a rigore, la Finanziaria 2006 lascia fuori i danni all'ambiente accertati (oltre che, ovviamente, originati) prima del 1 gennaio 2006, mentre il Codice dell'Ambiente – che pur ripete la medesima scelta, di attribuire al Ministero uno specifico potere di ordinanza e di tratteggiare una responsabilità per danno ambientale squisitamente civilistica (facendo scomparire, con la soppressione del criterio della gravità della colpa in sede di quantificazione del danno, la concorrente finalità sanzionatoria della relativa obbligazione risarcitoria) - sceglie di non applicarsi ai pregiudizi ambientali che trovano la propria causa in un fatto avvenuto prima del 29 aprile 2006, ancorché accertati successivamente (*amplius*, § 1): con la conseguenza, quanto meno inaspettata (dato che Finanziaria 2006 e nuovo Codice sembravano

⁴La legge 23 dicembre 2005, n. 266 è in vigore, giusto il disposto dell'art. 1, co. 612, dal 1 gennaio 2006.

muoversi sulla stessa linea) che eventi dannosi per l'ambiente verificatisi prima del 29 aprile 2006 saranno in parte (quelli accertati fino al 31/12/2005) soggetti ancora e soltanto all'art. 18 della legge n. 349/1986, ed in parte (quelli accertati dopo 1 gennaio 2006, purché causati prima del 29 aprile 2006) soggetti anche alle disposizioni della Finanziaria 2006.

Quanto sopra porta ad un variegato «quadro d'insieme» che potremmo così sintetizzare:

- a) i danni ambientali causati ed accertati prima del 31 dicembre 2005 trovano la propria disciplina nell'art. 18 legge 349/1986;
- b) i danni ambientali accertati a far data dal 1 gennaio 2006 purché causati prima del 29 aprile 2006: art. 18 e Finanziaria 2006;
- c) i danni ambientali causati (e, ovviamente, accertati) dopo il 29 aprile 2006: nuovo codice dell'ambiente.

Le conclusioni di cui sopra, peraltro, potrebbero essere in parte modificate ove si ritenga di poter superare il dato letterale (*qualora i soggetti e gli organi pubblici preposti alla tutela dell'ambiente accertino un fatto che abbia provocato un danno ambientale..*) dell'art. 1, co. 439, legge n. 266/2005, sì da interpretarlo nel senso di ricomprendere tutti i danni ambientali (originati e accertati prima dell'entrata in vigore del recente cd. Codice dell'Ambiente.

In tal caso, si profilerebbero solo due ipotesi:

a) i danni ambientali causati ed accertati prima del 29 aprile 2006 trovano la propria disciplina nell'art. 18 legge 349/1986 e Finanziaria 2006;

b) i danni ambientali causati (e, ovviamente, accertati) a far data dal 29 aprile 2006: nuovo cd. Codice dell'Ambiente.

In tale modo, però, si finirebbe col dare preminente rilievo al discrimine temporale indicato da una legge assolutamente particolare (la Finanziaria) - di per sé non adatta a recare riforme sostanziali di grande respiro - rispetto a quello prescelto dalla legge intesa a costituire il testo normativo di riferimento per la materia ambientale.

Non solo.

Nel confronto tra i suddetti due criteri, l'opzione di cui all'art. 303, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 152/2006 appare certamente più coerente con la natura dell'obbligazione risarcitoria correlata al danno ambientale, oggi prettamente civilistica, e con il principio del *tempus regit actum* sancito in via generale dal già citato art. 11 c.c..

Per tali motivi si ritiene preferibile attenersi al tenore letterale della disposizione recata dal ridetto art. 1, co. 439.

I danni ambientali, pertanto, sono oggi destinati ad essere sottoposti a discipline differenti in base al tempo del fatto che li ha originati e/o del loro accertamento.

E le differenze non sono di poco conto, attenendo sia alla legittimazione ad agire⁵ per il ripristino e/o per il risarcimento per equivalente monetario che ai criteri utilizzabili per la quantificazione del danno ambientale.

Monica Bettiol

Pubblicato il 12 giugno 2006

⁵ In base all'art. 18 legge n. 349/1986, infatti, legittimati all'azione innanzi al Giudice Ordinario sono lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (ed in caso di inerzia di quest'ultimi, le associazioni per la protezione ambientale: art. 9, co. 3, d.lgs. n. 267/2000), mentre in virtù dell'art. 311 d.lgs. n. 152/2006 ora lo è soltanto lo Stato per il tramite del Ministro dell'Ambiente e del Territorio (che, peraltro, ha la facoltà non il dovere di promuovere l'azione giudiziale).

Quanto ai criteri per quantificazione del danno ambientale, mentre il vecchio art. 18 la rimetteva alla valutazione equitativa del giudice, indicando quali parametri di giudizio il costo del ripristino, la gravità della colpa dell'agente ed (iii) il profitto da questi conseguito (delineando in tal modo una responsabilità civile per danno ambientale *sui generis*, in cui accanto ad una finalità prettamente riparatoria se ne affiancava una chiaramente sanzionatoria), la Finanziaria 2006 stabilisce, invece, di effettuare "la quantificazione sulla base del pregiudizio arrecato alla situazione ambientale a seguito del fatto dannoso e del costo necessario per il ripristino nel rispetto delle norme di cui alla citata Direttiva 2004/35/CE" (art. 1, co. 440, legge n. 266/2005). La scelta della Finanziaria è stata poi confermata dal recente cd. Codice dell'Ambiente che, nell'attribuire la competenza (anche) sulla quantificazione del danno ambientale al Ministro dell'Ambiente e del Territorio, prescrive che Questi vi proceda secondo gli Allegati 3 e 4 della Parte Sesta del medesimo decreto (che riproducono gli Allegati 1 e 2 della Direttiva 2004/35/CE) sia nell'ipotesi che il Ministro scelga di rivolgersi al Giudice (art. 311, co. 3), sia nell'ipotesi in cui preferisca avvalersi del potere di ordinanza (art. 312, co. 3). In quest'ultimo caso, peraltro, viene specificato che "la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino." (art. 314, co. 3). Scompare, pertanto, ogni riferimento al profitto ed alla colpa dell'agente, che diventano irrilevanti ai fini della riparazione del danno., per la quale assumono rilievo esclusivo i parametri indicati nei citati Allegati (tutti assolutamente oggettivi, ma assai più complessi rispetto al mero costo di ripristino).