

## Estimo e politica comunitaria per la salvaguardia ambientale

Alessandro Antonietti \*

Nel linguaggio comune si è fatto ampio ricorso ai colori per l'identificazione di programmi politici: forse si è incominciato con il tricolore, poi sono venuti il rosso, il nero, il rosso-nero, il bianco e il rosa.

Oggi è la volta del verde.

Mentre gli altri colori afferiscono ad avvenimenti storici a carattere più o meno nazionale, il colore verde fa riferimento al più grave problema che mai abbia interessato l'umanità.

I "verdi" sono oggi presenti in vari parlamenti europei, ma per non essere spiazzati, tutti gli altri partiti si stanno tingendo di verde e fanno della salvaguardia ambientale un punto fermo dei loro programmi.

Non solo in Italia, ma anche all'Estero.

La salvaguardia ambientale e la lotta contro l'inquinamento è stato uno dei temi centrali della passata campagna presidenziale degli Stati Uniti e Gorbaciov, nei suoi più recenti discorsi, sta parlando più di ecologia che di perestroika.

Così è per la Cina, per l'Inghilterra, per la Germania e per i Paesi scandinavi.

Questa è la seconda volta che un problema economico di universale importanza si pone alla collettività internazionale: la prima volta fu verso il 1970, quando si ebbe il timore di un prossimo esaurimento delle risorse energetiche naturali: si assistette alla rapida quadruplicazione dei prezzi del petrolio e fu una corsa delle grandi potenze all'accaparramento delle riserve energetiche, alla loro razionale utilizzazione per ridurre drasticamente il consumo, come è stato fatto per un certo periodo, e alla ricerca di nuovi giacimenti e di fonti energetiche alternative.

Oggi è la volta della salvaguardia ambientale di fronte ai proble-

\* Prof. f.r. già Ordinario di Estimo rurale e Contabilità nella Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna.

mi posti dall'inquinamento ed in primo luogo da quello atmosferico.

Origine e causa degli attuali problemi ambientali è lo sviluppo urbanistico, industriale, agricolo, turistico e delle infrastrutture: sviluppo che, essendo troppo intensivo e disordinato, porta a sprecare risorse rare ed a moltiplicare vari tipi di inquinamento, di perturbazioni e di rischi tecnologici che costituiscono una grave minaccia per la salute umana e per l'ambiente in cui viviamo.

Secondo la Commissione mondiale per l'ambiente e per lo sviluppo non ci sono più crisi separate: una per l'ambiente, una per lo sviluppo e una per l'energia, ma una sola in cui tutte si intersecano e si accumulano.

Ci si domanda:

- cosa avverrà del nostro pianeta se la combustione degli idrocarburi, le conseguenti piogge acide e l'effetto serra continueranno ad accrescersi?

- quanto territorio agricolo dovrà essere abbandonato, quanti milioni di ettari di bosco verranno distrutti, quanto influirà sullo zooplancton la continua immissione di materie inquinanti?

- cosa faremo per smaltire l'accumulo indiscriminato dei rifiuti tossici e radioattivi?

Sono domande che pongono problemi assillanti che devono essere risolti pena la nostra stessa sopravvivenza.

Nell'ottobre 1972 i Capi di Stato e di Governo della Comunità, avendo constatato l'inadeguatezza dei singoli quadri nazionali per un'organica politica dell'ambiente decisero di impostare tale politica su base comunitaria. Essi convennero che la Comunità si collocasse bene tra un quadro nazionale sovente troppo limitato e un quadro internazionale privo di efficace potere costrittivo ma nel quale l'azione univoca dei 12 Paesi aderenti potesse essere e risultare determinante.

Così decisero di attuare una politica comunitaria dell'ambiente che ha dato vita nel 1973 e nel 1977 a due successivi programmi di azione che riguardavano sostanzialmente la ricerca di risposte immediate e specifiche ai gravi problemi di inquinamento posti dalla società industriale.

Ci si rese conto ben presto che l'azione curativa, benché indispensabile, era inadeguata e che si doveva dar luogo ad una vasta ed organica azione di prevenzione.

Di conseguenza, nel 1983 prese avvio il terzo programma di

azione basata su l'adozione di una strategia globale e preventiva per la difesa dell'ambiente e delle sue risorse.

Secondo l'impostazione di questo terzo programma gli imperativi ambientali devono essere posti sin dall'inizio di ogni processo ideativo che si tratti di agricoltura, industria, energia, turismo e infrastrutture. Fa parte di questo programma la Direttiva n.337, adottata nel giugno 1985, che subordina l'autorizzazione per la costruzione di grandi realizzazioni ad uno studio della loro incidenza diretta e indiretta sull'ambiente e che si ispira a quanto disposto fin dal 1969 dalla legislazione statunitense.

Prende così origine la "valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.)" pregiudiziale, quando imposta, all'autorizzazione di qualsiasi nuovo progetto di intervento.

Secondo tale Direttiva gli Stati membri devono entro tre anni dotarsi delle misure necessarie per conformare in tal senso le loro legislazioni: ciò significa che in data 3 luglio 1988 è venuto a scadere anche per l'Italia il termine di approvazione delle necessarie disposizioni legislative.

Successivamente attuate con i D.P.C.M. del 10.08.88 e del 27.12.1988

Su l'argomento va consolidandosi una vasta bibliografia corredata da ampia documentazione ed applicazione secondo un sistema intercomunitario di V.I.A. riguardanti i progetti pubblici e privati.

Esse abbracciano una procedura complessa, cui ha dato un notevole contributo anche il prof. Polelli, ed hanno carattere pregiudiziale alla esecuzione di qualsiasi opera per la quale preliminarmente sia stata riconosciuta l'opportunità di sottoporla alla procedura V.I.A. ed all'analisi degli impatti più significativi.

La valutazione del danno ambientale può anche rientrare nella V.I.A. ma generalmente si pone dopo l'esecuzione dell'opera nel caso che ad essa sia conseguente oppure e comunque dopo l'evento che lo ha determinato.

Quando a Firenze si decise di dare un tema al Convegno si discusse tra "La valutazione di impatto ambientale V.I.A." e "La valutazione del danno ambientale".

Personalmente in un primo momento ero favorevole al primo tema, ma durante la conversazione mi convinsi che, proprio ai fini della multiforme casistica professionale e dello scopo istituzionale del Ce.S.E.T., era più opportuno aderire alla proposta Polelli e dare,

come è stato dato, al Convegno il tema "La valutazione del danno ambientale".

Nel 1985 il Consiglio europeo ha deciso di considerare la salvaguardia ambientale componente essenziale di tutte le varie politiche economiche, industriali, agrarie e sociali della Comunità e degli Stati membri dando vita al quarto programma d'azione.

Con la legge 349/1986 l'Italia ha istituito il Ministero dell'ambiente e l'attuale Ministro Ruffolo ha predisposto il disegno di legge "Programma di salvaguardia ambientale 1988-90".

L'attuale politica europea per la salvaguardia ambientale è basata su due linee d'azione fondamentali:

- la prima, riguarda la lotta contro l'inquinamento e le perturbazioni,
- la seconda, il miglioramento della gestione dello spazio, dell'ambiente e delle risorse naturali.

La prima linea d'azione si basa su diversi punti programmatici ed ha come obiettivi l'ottenimento di:

- acque più pulite,
- aria più pura,
- riduzione dei rumori,
- prodotti chimici più controllati,
- un maggior controllo dei rischi delle biotecnologie,
- una maggiore sicurezza nucleare.

La seconda linea d'azione concerne la protezione della natura e delle sue risorse mediante il conseguimento di tre obiettivi:

- la più razionale gestione del territorio,
- la protezione della flora e della fauna,
- la migliore gestione dei rifiuti e la promozione di tecnologie pulite.

Per la realizzazione degli obiettivi mirati dalle due linee d'azione di cui ho parlato, la Comunità si avvale dei seguenti mezzi :

1) *L'aumento delle informazioni.*

Nel 1985 il Consiglio europeo decise di organizzare l'Anno europeo dell'ambiente. Esso corse dal marzo 1987 al marzo 1988 e la Commissione europea estese l'invito a tutti i cittadini per una generale collaborazione a sostegno delle iniziative da essa promosse e adottate per la difesa dell'ambiente.

La Comunità continua a sostenere nelle scuole primarie e

secondarie l'azione informativa che è già in atto da parecchi anni.

Per i protagonisti economici e politici ha ideato e realizzato il sistema "Corine" che offre una valida base di informazione sulle condizioni ambientali, promuove convegni, studi e relazioni e provvede alla pubblicazione e diffusione degli atti relativi.

2) *L'inserimento della politica per l'ambiente in tutte le altre politiche comunitarie.*

In agricoltura, ad esempio, l'impiego dei diserbanti, dei pesticidi, degli antiparassitari, degli anticrittogamici e di determinati fertilizzanti dovrà essere regolato per evitare fenomeni di inquinamento e cercando di realizzare un giusto equilibrio tra sviluppo agricolo e le esigenze, talvolta in antitesi, della tutela e conservazione dell'ambiente.

3) *L'incremento degli investimenti finanziari.*

Il concorso finanziario della Comunità avviene tramite la Banca europea per gli investimenti e tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale. Quest'ultimo, tra le molte altre attività, concorre al finanziamento delle centrali per il trattamento dei rifiuti e delle relative discariche di raccolta.

La Comunità ha deliberato di accrescere gli stanziamenti contributivi per i programmi di salvaguardia ambientale determinando in tale modo l'appetibilità del credito comunitario per l'esecuzione delle relative opere di intervento, tra le quali rientra anche il risanamento dei grandi fiumi europei.

4) *Il sostegno ai prodotti alternativi non inquinanti.*

Con la piena realizzazione del mercato unico europeo questa politica potrà anche avere riflessi favorevoli per l'industria comunitaria. L'essere costretta sin da ora da norme ambientali più severe ad adottare nuove tecnologie ed a fare nuovi investimenti per l'ottenimento di prodotti sempre più rispondenti alla protezione ambientale potrà porre l'industria europea in posizione di privilegio. Non vi è dubbio che queste nuove tecnologie e questi nuovi prodotti verranno a trovarsi in una posizione più forte rispetto alla concorrenza che non si fosse adeguata alle norme comunitarie.

I controlli antinquinamento della Norvegia sono stati per la maggior parte concordati con le industrie e si sono risolti nella crescita

dello sviluppo e delle tecnologie.

La produzione di attrezzature antinquinamento è già oggi un grosso affare e la Germania e il Giappone esportano il 60% di quanto producono.

Per questo è opportuno che le associazioni di categoria comprendano che è interesse dei loro rappresentati arrivare presto, dato che ci si deve arrivare, alla formulazione delle leggi di applicazione delle Direttive comunitarie da parte del Ministero dell'ambiente.

*5) Il più severo controllo su l'applicazione delle normative comunitarie per la salvaguardia ambientale.*

A tale fine è richiesta la collaborazione anche di organizzazioni non statali ed anche di privati cittadini per la segnalazione di eventuali infrazioni per procedere alla denuncia alla Corte di giustizia europea degli Stati che risultino inadempienti.

In ogni legislazione nazionale deve rimanere fermo il principio in base al quale chi provoca l'inquinamento è tenuto al risarcimento dei danni arrecati: non solo, ma a tale principio deve essere pregiudizialmente subordinata la concessione di qualsiasi contributo o finanziamento.

La legge 349/86 ha sancito l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione in materia di risarcimento del danno ambientale.

E' sorto contrasto con la Corte dei conti che più volte in passato aveva promosso azioni di responsabilità nei confronti di pubblici amministratori che per omissione avessero concorso a determinare danni all'ambiente.

Il contrasto è stato risolto con la sentenza 641 del 30 settembre 1987 della Corte Costituzionale. La suprema Corte ha ritenuto conforme al precetto costituzionale l'attribuzione della giurisdizione esclusiva penale civile al giudice ordinario in materia di danno ambientale sancita dal Legislatore.

Il risarcimento del danno ambientale trova corretta collocazione nell'ambito del risarcimento conseguente ad una responsabilità scaturente dalla lesione all'ambiente, che è sì un bene immateriale e unitario ma è certamente bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme e fruibile dalla collettività e dai singoli.

Nella sentenza della Corte vi sono invece critiche alla 349/86 per la sua reale efficacia per la salvaguardia ambientale. In particolare oggetto di critica è l'articolo 18 che in otto brevi commi enuncia:

- a) il concetto di danno ambientale,
- b) l'obbligo del suo risarcimento,
- c) le modalità per conseguirlo,
- d) i soggetti legittimati a riceverlo,
- e) i soggetti legittimati all'azione di risarcimento,
- f) l'intervento delle associazioni di protezione ambientale sui giudizi per danno ambientale,
- g) la valutazione del danno,
- h) il ripristino dello stato e dei luoghi.

Si tratta, in effetti, di un cumulo di concetti giuridici che originano dubbi di interpretazione: sia perché peccano di eccessiva genericità, sia perché non tengono conto di precedenti elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza di merito.

In particolare, non è chiaro il reale significato dell'intervento delle associazioni, della loro definizione e dei loro rapporti con l'"agenzia per le informazioni e per l'educazione ambientale" di cui all'art. 15 del disegno di legge del Ministro dell'ambiente per il Programma di salvaguardia ambientale.

Direttamente coinvolte in questa politica ambientale, che, come ho cercato di far comprendere è studiata, promossa, coordinata e diretta dalla Comunità, sono le Compagnie di assicurazione tenute a sopportare il costo del risarcimento per conto degli assicurati.

Segnalo a questo proposito la relazione di base della tavola rotonda su "Regolamentazione dei danni da inquinamento: responsabilità, risarcimento, garanzie" tenuta a Milano il 26 settembre 1988 e promossa dall'ANIA. Si tratta di un lavoro che è opportuno conoscere perché offre un quadro di coordinate argomentazioni, anche se poste da un punto di vista settoriale sulla materia che è oggetto di studio di questo convegno.

Già oggi esistono diverse polizze di assicurazione per danni ambientali che le principali compagnie hanno cercato di coordinare specie per quanto concerne l'identificazione e valutazione dei rischi assicurabili e la quantificazione dei premi.

Si tratta di forme assicurative cui sarà interessato un crescente numero di imprese soggette a rischi in molti casi ancora imprevedibili o non quantificabili a priori.

Anche per questi motivi di imprevedibilità delle cause, della natura ed estensione del danno, della indeterminazione dei soggetti indennizzabili è necessario il concorso pubblico per rendere soppor-

tabili dalle imprese i costi assicurativi: analogamente a quanto ora avviene per le imprese agrarie per i danni provocati da grandine e dalle avversità atmosferiche. A maggior ragione in questo caso in cui l'entità del rischio è, a priori, indeterminabile.

D'altra parte sarà necessario un vasto e differenziato programma di prevenzione dell'inquinamento basato su regole, ammende e pene prestabilite. L'entità della pena e l'importo della ammenda sono mezzi per dare forza alla regolamentazione ma non devono essere di impedimento allo sviluppo economico.

La regolamentazione è la più vecchia e semplice via per tenere sotto controllo i danni all'ambiente e la conseguente responsabilizzazione costringe gli operatori economici ad incentivare l'utilizzazione di tecnologie non inquinanti. Ma non è facile per i Governi fissare penalità al giusto livello per evitare o ridurre l'inquinamento al punto che si ritiene valido.

A tale fine concorrono le licenze di concessione subordinate alla salvaguardia dell'ambiente.

Per il tema del Convegno è di particolare importanza lo stabilire i criteri di valutazione dei danni, la destinazione degli indennizzi e la determinazione del costo di ripristino e di bonifica dell'ambiente che si aggiunge a quello del risarcimento e che la Legge pone a carico della impresa che abbia causato il degrado.

Per tutto questo è necessario poter fare riferimento a casi concreti che possono essere stati resi rispondenti dal funzionamento del mercato.

Sono problemi estimativi e giuridici che daranno origine ad una casistica sempre più varia ed articolata da cui potrà essere gradualmente formata la teoria.

Già nel nostro Convegno di Firenze, il cui tema era la valutazione del bosco, erano emerse considerazioni che portavano l'Estimo verso nuove problematiche per la cui soluzione occorrevano nuove impostazioni teoriche e nuove schematiche.

Ricordo a questo proposito la relazione del prof. Merlo.

Il primo a parlare di "superamento del paradigma serpieroiano" fu il prof. Rizzo.

L'espressione non piacque e fu oggetto di critica più per la forma e la parola usata che per la validità della idea.

E' doveroso ricordare che Serpieri fu tra i primi ad avvertire l'importanza dell'interesse pubblico nella esecuzione delle opere di

bonifica e di miglioramento fondiario, ad esprimere la teoria per la valutazione della convenienza e a darne una quantificazione sul costo di produzione.

Non è quindi corretto parlare di "superamento", dato che per le problematiche di allora l'impostazione Serpieriiana rimane valida, come pure rimane valido lo schema logico del giudizio di stima.

Si deve parlare piuttosto di nuove problematiche estimative per le quali occorre che la nostra disciplina cerchi di esprimere una nuova teoria e, se sarà il caso, nuovi parametri.

E' la concezione sociale della nostra vita a porre anche per l'Estimo una riconsiderazione da un punto di vista precedentemente ignorato.

Il tutto nella prospettiva di un unico mercato europeo che difficilmente potrà consentire la sopravvivenza, nelle leggi nazionali per la salvaguardia ambientale, di differenze di norma e di regole tecniche.

Anche la nostra disciplina dovrà cercare di stabilire una teoria ed una normativa comune con gli altri Paesi aderenti alla Comunità.

Di qui il suggerimento di promuovere incontri di studio per tracciare una linea comune europea per una regolamentazione delle responsabilità per danno ambientale per armonizzare le diverse impostazioni giuridiche e per definire comuni norme e parametri di valutazione.

Per quanto è auspicabile, magari nel quadro del sistema "Corine", un diretto contatto del Ce.S.E.T. con la Comunità europea.

Da quanto ho cercato di esporre risulta evidente che le valutazioni di impatto ambientale, le valutazioni dei danni e dei costi di ripristino e le varie implicazioni e problematiche ambientali interesseranno per l'avvenire gran parte di molte attività di studio e professionali. Ed è da questo punto di vista che si pone l'importanza di questo Convegno per il quale, alla fine di questa relazione di apertura, formulo l'augurio di una valida e proficua riuscita.

### *Summary*

Environmental protection has now become an absolute imperative that conditions day-to-day choices concerning production and

consumption.

The coming years will reveal the validity of this assumption which poses new problems which are extremely timely even for the theory of valuation.

As is well known, for many years, and specifically since 1972, environmental protection policy has been based on European Community standards. The member states agreed that the EEC was effectively positioned between the national level, often too limited, and an international level without real executive power.

This led to the creation and implementation of the various programmes of 1973, 1977, 1983 and 1985 which promulgated all of the Community's regulations and made European environmental protection policy a reality.

The presentation of this policy was the central theme of Prof. Antonietti's paper.

In his paper, delivered primarily to inaugurate the convention, Prof. Antonietti then outlined the problems connected with the "estimation of environmental impact" as prescribed by regulation 337 and the estimation of environmental damage, which is the convention's topic.

It is clear by now that valuation theory, which is still tied to private sector models, must construct new models more closely tailored to the political concepts concerned with the public interest, and it is this social conception of our own lives and of the economic systems of the more advanced countries that impels us to resolve these problems, which are also linked with the regulations of Community policy.

On the basis of these considerations, then, Prof. Antonietti urges that this new valuation theory be developed and articulated at an international level and, with regard to Italy, that the Ce.S.E.T. take this cause before other organizations and before the European Community.

### *Resumé*

La protection de l'environnement est désormais devenue un impératif absolu dans nos choix quotidiens de production et de

consommation. Au cours des prochaines années, nous aurons la possibilité de vérifier la validité de cette thèse qui pose des problèmes nouveaux et d'une très grande importance également pour la théorie de l'évaluation.

Comme on le sait, depuis de nombreuses années et plus précisément depuis 1972, la politique de protection de l'environnement a été imposée sur des bases communautaires. Les Etats membres convinrent que la Communauté Economique Européenne devait se situer entre un cadre national souvent trop limité et un cadre international sans pouvoir de contrainte efficace.

C'est ainsi que furent lancés les différents programmes d'action de 1973, 1977, 1983 et 1985 par lesquels la Communauté a donné les différentes directives et a concrétisé la politique européenne de protection de l'environnement.

L'exposé de M. Antonietti a pour thème centrale la présentation de cette politique.

Dans sa communication, qui a surtout voulu être une ouverture au congrès, M. Antonietti a ensuite rapidement esquissé les problématiques liées à l'"Evaluation d'impact sur l'environnement" prévue par la directive 337 et l'évaluation des dommages causés à l'environnement qui constitue le thème du congrès.

Il est désormais clair que la théorie de l'estimation - qui est encore essentiellement liée à des schémas privés - a besoin de construire de nouveaux schémas théoriques plus adaptable aux conceptions politique soutenant l'intérêt public.

La conception sociale de notre vie et des système économiques des pays les plus évolués impose qu'on résolve la les problématiques qui sont également liées aux directives de la politique économique.

D'où le souhait de M. Antonietti: il faudrait que cette nouvelle théorie de l'évaluation soit étudiée et formulée au niveau international et que, en ce qui concerne l'Italie, le Ce.S.E.T. s'en fasse le promoteur vers d'autres organismes dans le cadre communautaire.