

BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI E RESPONSABILITÀ PER DANNO ALL'AMBIENTE ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA 35/2004/CE E DEL TESTO UNICO AMBIENTALE

di Vittorio Giampietro



Un momento del Convegno

Si è tenuto a Roma il 15 dicembre scorso, presso il Centro Congressi "Meliá Roma Aurelia Antica", un *Convegno* sul tema della bonifica dei siti contaminati e della responsabilità per danno all'ambiente, alla luce della Direttiva 35/2004/CE e dello schema di decreto unificato ambientale, delegato *ex lege* n. 308/2004, nel testo approvato nel Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2005.

Il Convegno, promosso dalla *Giampietro Consulting srl* e dall'*Associazione Giuristi Ambientali*, in collaborazione con l'*Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma*, *AIAT Roma*, *ENSR Italia srl*, *Ecotherm Site Assessment srl*, *Marsh spa* e *Pirelli Ambiente spa*, ha visto la partecipazione di oltre 115 persone, di diversa estrazione (funzionari delle istituzioni nazionali e locali, magistrati, avvocati, tecnici, economisti, studiosi e ricercatori universitari, imprese ed associazioni d'impresa, società di servizi ecc.), nell'intento di favorire l'indispensabile scambio di conoscenze ed esperienze in un campo che richiede, al contempo, alta specializzazione e notevole interdisciplinarietà.

La grande partecipazione è stata favorita anche dalle consistenti aspettative (accompagnate da più di un timore...), suscitate dal cosiddetto Testo Unico Ambientale, che dovrebbe vedere la luce proprio al termine della legislatura. Potremmo essere, infatti, alla vigilia di una completa revisione della normativa sulla bonifica e sul danno

ambientale, da molti auspicata alla luce dell'esperienza maturata in questi anni d'applicazione del D. Lgs. 22/97 e del D.M. 471/99 e dall'art. 18 della Legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

In apertura del Convegno, il moderatore **Aldo Fera**, Consigliere di Stato, ha evidenziato che il risarcimento del danno all'ambiente e la bonifica dei siti contaminati siano figure nuove, che non hanno ancora avuto una disciplina compiuta; sono, perciò, regolate attualmente da norme "sparse", spesso frutto d'impostazioni ideologiche. Norme che hanno ricevuto una copertura sovranazionale, per l'affermarsi del principio "*chi inquina paga*", e dello *sviluppo sostenibile*, fatti propri dall'Unione europea. La regolamentazione, inizialmente nata come disciplina speciale nell'ambito dell'illecito civile (art. 18 L. 349/86 e 2043 C.C.) è stata, per così dire, "contaminata" da due forme di responsabilità specifiche (D. Lgs. 22/97 e D. Lgs. 152/99), incentrate sul ripristino in forma specifica dell'interesse ambientale offeso, in qualche modo marginalizzando il sistema accolto dalla Legge del 1986 (*vedi, in particolare, il ristoro per equivalente - ex art. 18, citato - del danno subito*) e riducendolo a disciplina generale e, soprattutto, residuale. La spiegazione di tale mutato indirizzo è che il danno all'ambiente è, in primo luogo, danno alla collettività

e non può essere ricondotto solo al regime di diritto privato, ma si collega alla tutela dell'interesse pubblico di tutela dell'ambiente, affidata alla pubblica amministrazione. Su questo scenario calano due eventi normativi di notevole spessore: la Direttiva 35/2004/CE, con la quale l'Unione europea tenta di armonizzare le legislazioni degli stati membri, e la Legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante la delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione: in particolare, la Direttiva si disinteressa del risarcimento del danno in senso civilistico (art. 9), che viene lasciato ai diritti nazionali, e si concentra sulle azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale cagionato da operatori economici.

E proprio il primo relatore, Prof. **Paolo Dell'Anno**, *Vicepresidente dell'Associazione Giuristi Ambientali*, non ha mancato di sottolineare la necessità di una revisione della normativa nazionale di settore, alla luce, tra gli altri, sia di alcuni profili di illegittimità dell'art. 17 del c.d. Decreto Ronchi (*eccesso di delega*) e del D.M. 471/99 (*illegittimità derivata e per violazione della norma primaria che lo contempla*), sia dei contrasti con la Direttiva europea 35/2004/CE sul *danno ambientale*, sia delle lacune, contraddizioni ed anomalie emerse in questi anni dell'applicazione delle norme attualmente in vigore. La nuova disciplina sulla bonifica dovrebbe ispirarsi, in futuro, al principio comunitario "*chi inquina paga*", prevedendo che non risponda il proprietario incolpevole. In caso di irreperibilità o inadempienza dell'inquinatore, l'onere dovrebbe, quindi, incombere sulla collettività. Nel corso dell'intervento sono stati, infine, suggeriti alcuni criteri chiave per semplificare i procedimenti di bonifica e ripristino e di risarcimento del danno ambientale.

La successiva relazione dell'Ing. **Leo Mezzina** ha rappresentato la situazione dei siti d'interesse nazionale e

l'impegno sostenuto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in un quadro di norme, spesso lacunoso e/o contraddittorio, e di risorse (come sempre) limitato.

L'intervento del Prof. **Franco Giampietro**, *Presidente di Giuristi Ambientali*, ha evidenziato la linea "evolutiva" del testo del cosiddetto "Testo Unico Ambientale", approvato il 18 novembre 2005, rispetto a quello dei precedenti schemi di decreti legislativi delegati in materia di bonifica e di danno ambientale, illustrando, in particolare, i limiti di un modello di disciplina del danno che, attraverso la previsione di azioni cautelari, preventive, ripristinatorie e risarcitorie spettanti al Ministro, complica notevolmente le linee-guida e gli obiettivi di semplificazione, propri della Direttiva comunitaria 2004/35/CE.

Inoltre quantificano il danno in termini ancora presuntivi e quindi sanzionatori (anche se non si esclude il parametro della gravità della colpa). Ha, quindi, commentato, in termini critici, la clausola che regola i rapporti tra bonifica dei siti contaminati e responsabilità per danno ambientale, perché insufficiente a definire i presupposti di fatto di esclusione dell'azione risarcitoria ove sia in corso o, comunque, sia intervenuta la bonifica della medesima area inquinata.

La complessità e l'incoerenza delle norme vigenti è stata evidenziata anche dall'Avv. **David Roettgen**, che ha analizzato il D. Lgs. 133/05 di recepimento della Direttiva europea 2000/76/CE, norma relativa agli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, che introduce all'art. 20 un'ulteriore definizione di danno ambientale all'atmosfera (peraltro, esclusa espressamente dalla direttiva europea), cui è legato l'obbligo d'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, ai sensi e secondo il procedimento di cui al "corposo" art. 17 del decreto Ronchi, senza dimenticare le sanzioni previste, in caso d'inadempienza, dall'art. 51-bis del medesimo decreto.

I profili economici della valutazione del danno ambientale sono stati oggetto di un intervento programmato, curato dal Dott. **Paolo Liberatore**, che ha suscitato interesse e partecipazione per la "sorprendente" concretezza. Dopo una sintetica introduzione sull'approccio teorico alla quantificazione del danno ambientale, infatti, Liberatore ha

incentrato il suo intervento, attraverso l'esemplificazione di casi giudiziari di rilevante interesse, sul metodo di valutazione basato sui costi di ripristino, evidenziandone con pari schiettezza i pregi ed i difetti, che lo rendono, in taluni casi, inapplicabile. L'occasione è stata colta per evidenziare le difficoltà ed i "tentativi" (a volte anche creativi...) che tecnici ed economisti hanno elaborato per costruire metodi sito-specifici alternativi di valutazione del danno, con particolare riguardo alla valutazione monetaria dei danni all'atmosfera.

Nel corso del pomeriggio la Dott.ssa **Francesca Quercia** dell'APAT ha sottolineato l'importante ruolo attribuito all'analisi di rischio sia nella Direttiva europea 35/2004/CE sia nella maggior parte delle normative nazionali europee (compreso il recente Regio Decreto spagnolo del gennaio 2005), che prevedono criteri *risk based* per la gestione dei siti contaminati. Dopo un accenno alle diverse iniziative comunitarie passate (i programmi *CARACAS*, *NICOLE* e *CLARINET*, il 6° *Programma di Azione Ambientale* e la Comunicazione "Verso una Strategia Tematica per la Protezione del Suolo") e future (le Direttive europee *Groundwater* e *Soil Framework*, in corso di emanazione) l'attenzione è stata rivolta al ruolo dell'analisi di rischio nella normativa italiana: marginale nel D.M. 471/99; strumento decisionale per la valutazione dello stato di contaminazione del sito e degli obiettivi di bonifica nel Testo Unico, anche se molti elementi dovranno essere chiariti, dai riferimenti alla contaminazione storica, alla presenza della sola procedura inversa, alla definizione del rischio sanitario/ambientale (o ecologico?), alle vie d'esposizione considerate, ai criteri d'accettabilità, alla definizione dei punti di conformità ecc.

L'Avv. **Cosimo Pacciolla**, in rappresentanza dell'*Unione Petrolifera*, ha evidenziato l'opportunità di alcuni possibili interventi correttivi alla bozza di Testo Unico. Tra gli altri, l'eliminazione delle misure *messa in sicurezza d'emergenza*, che potrebbero essere "riassorbite" nella definizione più generale di misure di prevenzione, e la necessità di chiarire procedure, ruoli e competenze, spesso confusi, degli enti coinvolti nell'iter amministrativo della bonifica. Più severo, invece, è stato il giudizio sulle norme relative al danno ambientale (anche in relazione

alla mancanza di coordinamento con la disciplina sulle bonifiche), per il quale viene prevista una ulteriore procedura che potrebbe configurarsi come sovrapposta ed integrativa (e non sostitutiva), con il coinvolgimento di ancora nuove istituzioni (vedi il Prefetto).

Gli aspetti tecnici ed operativi sono stati affrontati, nel corso del pomeriggio, da due interventi degli Ingg. **Giovanni Longoni** dell'*ENSR* e **Paolo Boitani** della *Ecotherm Site Assessment*, che hanno fornito un quadro sulle diverse procedure di bonifica e/o riparazione-ripristino del danno ambientale - quelle attualmente in vigore e quelle previste dal Testo Unico - sui criteri di valutazione ed i metodi di campionamento, sull'analisi sanitaria ed ecologica di rischio. Sono state, inoltre, illustrate alcune esperienze statunitensi di valutazione dei danni alle risorse naturali, causati da diversi incidenti e o sversamenti, che hanno causato rilevanti dispersioni (da petroliere, condotte, treni e raffinerie) di prodotti pericolosi nelle diverse matrici ambientali.

L'ultimo intervento, quello dell'Ing. **Simone Sacco** della *Marsh*, è stato incentrato sulla gestione del rischio e sulle soluzioni assicurative nella bonifica dei siti contaminati, dalle attività di prevenzione e trasferimento del rischio in fase pre-evento e post-evento: in primo luogo, sono stati descritti i criteri di valutazione del rischio ambientale ai fini assicurativi, e le soluzioni assicurative per responsabilità civile da inquinamento; in secondo luogo, le tecniche e le analisi per valutare i costi di risanamento, da cui derivano le diverse polizze assicurative (tipo *Clean Up Cost Cap*).

L'interesse ed il coinvolgimento riscontrato dall'iniziativa, promossa con l'obiettivo di condurre un'analisi interdisciplinare e quindi comparata (giuridica, tecnica ed economica) della riforma ambientale *in itinere*, inducono a ritenere che dovranno essere realizzati, a breve, ulteriori incontri d'approfondimento, organizzati con la stessa metodologia, su queste ed altre tematiche ambientali, di notevole impatto economico e sociale: vedi, da ultimo, le sintetiche norme sul danno ambientale, recentemente approvate dalla Finanziaria - L. 23 dicembre 2006, n. 266, art. 1, c. 432 ss.

(Per un commento sul testo della miniriforma della legge finanziaria si rinvia al sito: www.giuristiambientali.it).

