



La responsabilità per danno all'ambiente:

**Recepimento della direttiva 2004/35/CE e
sopravvivenza del danno presunto e
punitivo. Coordinamento con il regime
della bonifica**

Prof. Avv. Franco Giampietro
Presidente Giuristi Ambientali





- **Parte I:**

Rilievi critici sulla vigente disciplina del danno ambientale e sul suo difficile coordinamento con quella sulla bonifica

- **Parte II**

La prevista riforma del T.U. : un avvio incerto.
Obiettivi e metodi innovativi.

- **Parte III**

Conclusioni. La definizione dei tempi tecnici idonei a raggiungere gli obiettivi di una riforma effettivamente semplificatrice delle normative vigenti.

PARTE I



La responsabilità per danno ambientale e la bonifica dei siti contaminati nel T.U. n. 152/2006.

Rilievi critici sintetici in relazione all'obbligo di attuazione, entro il 30 aprile 2007, della direttiva 2004/35/CE

Cinque capitoli della disciplina sulla responsabilità per D.A.



1. Le misure cautelari (art. 301)
2. Le misure di prevenzione (art. 304)
3. Le misure di ripristino del d.a. (art. 305), intese come risarcimento in forma specifica (artt. 311, c.1; 313, c.2; 314, c.3)
4. Le misure di risarcimento per equivalente patrimoniale o pecuniari (art. 311, c.1 e 2; 313, c.2)
5. La quantificazione del danno presunto (ex art. 314, c.3)



Rilievi generali

- ✓ L'impostazione della disciplina si fonda sulle competenze del Ministro, con esclusione delle previgenti competenze delle regioni e degli enti locali (artt. 299, c.2; 309, 310, 318, c.2, lett. c), in esito abrogazione art. 18 L. 349/1986, fatto salvo il comma 5)
- ✓ Tuttavia, l'art. 34 del d.l. n. 4/2006 che istituiva la nuova D. G. per il Danno Ambientale (v. art. 299, c.1) è stato soppresso dalla legge di conversione n. 80 del 9 marzo 2006 (G.U. n. 59 dell'11 marzo 2006)
- ✓ Gli effetti "a cascata" della disciplina sulla liquidazione del danno: quale "effettività" della normativa? Monopolio dell'azione e termine perentori e decadenziali per l'adozione dell'ordinanza ministeriale (art. 313, comma 4). La "facoltà" del Ministro di adottare misure di prevenzione-ripristino (v. art. 304, c. 4; 305, c. 3 in riferimento all'art. 313, c. 2) Il silenzio-rifiuto del Ministro ed il ricorso delle regioni ed enti locali

La definizione di ambiente e di danno ambientale



- ✓ La prima definizione “indiretta”: art. 300, commi 1 e 2 (danno all’atmosfera?)
- ✓ La seconda definizione di valore generale: art. 311, c.2. Ma il cfr. il comma 3 dell’art. 311.
- ✓ La terza definizione: l’art. 314, c.3 (“la situazione ambientale” ... con particolare riferimento al costo del ripristino..)
- ✓ La necessità di individuare una nozione unitaria e coerente per motivi sostanziali e procedurali (v. art. 311, c.1 e l’art. 315)
- ✓ Rapporto tra ripristino, risarcimento per equivalente pecuniario e risarcimento del danno presunto (artt. 313, c.2 e 314, c.3). Il doppio limite del danno presunto (o punitivo) e la liquidazione del “valore economico del danno” .. (in attesa del DM, ex art. 299, comma 5)



Il danno al terreno

- ✓ L'art. 2, c.1, lett. c) della direttiva: rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito di "contaminazione". Sua riparazione: v. All. II, par. 2 alla direttiva. Le procedure di valutazione di rischio.
- ✓ L'impostazione del T.U.:
 1. a) suolo, sottosuolo; b) contaminazione; c) rischio significativo di effetti nocivi sulla salute umana (art. 300, c.2, lett. d)
 2. ripristino nel caso di danno al terreno: rischio di effetti nocivi anche " per la integrità ambientale" (v. art. 302, c.9)
- ✓ Le problematiche della salubrità ambientale: danno alle altre risorse naturali (acque; specie ed habitat..) con provato effetto sulla salute umana: danno significativo (v. All. 4 identico all'All. 2 alla direttiva). Il diritto alla salubrità dell'ambiente (inquinamento acustico elettromagnetico)

Illecito ambientale



- ✓ Colpa o dolo ex art. 311, c. 2 – nello stesso senso: v. art. 308, c. 5 lett. a) e b). La responsabilità oggettiva per attività pericolose (?) e l'Allegato V alla parte sesta: un ramo “secco”.
- ✓ Diversa lettera degli art. 301, c. 1 e 3; 304, c. 1; 304 c. 1 e 2; 305, c. 1? difetto di coordinamento: risarcimento in forma specifica e per equivalente pecuniario. Necessità di disciplina unitaria
- ✓ Un'altra “scollatura” tra il “Chiunque” e la condotta, anche omissiva e l'art. 302 (Definizioni): “operatore” e “attività professionale” (commi 4 e 5): tipizzazione del soggetto e dell'attività professionale



Rapporti tra le due discipline

Disposizioni comuni

- ✓ Il principio “chi inquina paga”. L’oggetto: la contaminazione del suolo, sottosuolo e acque sotterranee. Rischio per la salute. (Danno al terreno)
- ✓ Le definizioni di prevenzione, riparazione e ripristino ambientale ed il riferimento alle risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati
- ✓ In entrambe le discipline compare il riferimento ai costi sostenibili come contrappeso all’applicazione della m.t.d.
- ✓ È comune il controllo pubblico delle misure riparatorie, la loro approvazione, sino all’esecuzione d’ufficio, con rivalsa verso il responsabile.
- ✓ Tre espliciti richiami dell’una disciplina all’altra:
 1. L’art. 242, c. 1 all’art. 304, c. 2 (evento in grado di contaminare il sito)
 2. L’art. 303, c. 1, lett. i) alla disciplina della bonifica (effettuata bonifica, salvo il d.a. residuo)
 3. L’art. 313, c. 1 alla disciplina della bonifica (mancato ripristino ai sensi del Titolo V parte quarta..)

Rapporti tra le due discipline



Profili di contrasto

- ✓ Retroattività, a certe condizioni, del regime sulla bonifica e sua sopravvenuta applicabilità nelle fasi procedurali successive. Irretroattività del regime sul d.a. (Assenza di disciplina transitoria).
- ✓ Nessun riferimento ad evento, incidente, condizioni di emergenza derivanti da colpa o dolo nel primo regime; requisito soggettivo richiesto per la responsabilità nel secondo regime (ivi comprese le attività pericolose).
- ✓ Diversa disciplina degli accordi di programma e degli accordi sostitutivi nei due regimi: diritto degli obbligati e valutazione discrezionale delle autorità competenti (v. art. 246, comma 1; 314, c. 2)
- ✓ Competenze istruttorie, decisorie e di controllo del sistema regioni-autonomie locali per gli interventi di bonifica; competenze centralizzate presso il Ministero per le attività di prevenzione-ripristino-risarcimento del d.a. Concorso e conflitto di interventi v. art. 241, c. 1). Ma v. altresì l'art. 313, c. 1.
- ✓ I problemi interpretativi derivanti dalle due richiamate disposizioni di coordinamento... (art. 241, c. 1; art. 303, c. 1, lett. i)

PARTE II

La riforma... della riforma

1. incertezze iniziali
2. metodo e tempi di attuazione
3. i principi generali della legge-delega n.308/2004 rimasti inattuati.
4. In specie, quelli (specifici) sulla responsabilità per danno ambientale e sulla bonifica dei siti contaminati.

Linee-guida di una proposta di coordinamento tra disciplina sul d.a. e disciplina della bonifica.

La riforma... della riforma



Incertezze iniziali: abrogazione o sospensione del T.U. I costi di un simile intervento legislativo.

Il ricorso della regione Emilia-Romagna con richiesta di sospensione di alcune disposizioni del T.U.: l'ordinanza della Corte costituzionale n.245/ 2006. Breve riflessione.

La via dei decreti legislativi integrativi e/o correttivi ai sensi dell'art.1, comma 6, della legge-delega n. 308/ 2004, nell'osservanza dei criteri direttivi generali e specifici della delega: lo schema di decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri, il 30 giugno 2006: riforma a due tempi (30 novembre 2006 e 31 gennaio 2007) con un "trapianto immediato" nel T.U. (art.1, comma 3).



Il metodo ed i tempi della riforma del T.U.

I rischi di un' iniziativa puramente demolitoria:

a) L'irrelevanza "sostanziale" della declaratoria concernente 17 decreti interministeriali (terre e rocce da scavo?).

b) il rischio di un ennesimo intervento legislativo emergenziale e demolitorio, aggravato:

b 1. dai tempi e dalla procedura, prevista per i decreti legislativi di esame dai c.4 e 5 dell' art 1, legge n.308.

b 2. dalla perdita di *un'altra* occasione per introdurre nella legislazione ambientale i *principi innovativi* della legge-delega, quali, per esempio:

- la semplificazione e razionalizzazione delle normative di settore " in un quadro anche procedurale unitario" (art.1, comma 8, lett.m).

- La valorizzazione del controllo preventivo tecnico del sistema delle agenzie regionali "rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale" (ibidem).

- L'autorizzazione unica ambientale anche nel caso di impianti non rientranti nel campo di applicazione della direttiva n .96/ 61/ CE (v. art. 1, comma 9 lett. f), ult. parte).

- La piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie (art. 1, comma 8, lett.e) (Cenno alla revisione in corso della dir. comunitaria sulla gestione dei rifiuti)

Nella nostra tematica del danno ambientale e della bonifica, si tratta di:



1. “Districare” il criterio direttivo (specifico), codificato dal comma 9 lett.e): sanzione,risarcimento,quantificazione (es. sui beni culturali ambientali?).
2. Applicare,in termini più chiari, il criterio direttivo (specifico) sulla bonifica sul rischio sanitario (e ambientale) sito specifico in relazione alla destinazione d’uso del medesimo, previsto dal comma 9, lett. a),ultima parte, della stessa legge delega.
3. Introdurre il necessario coordinamento, procedimentale e sostanziale, tra i due istituti per evitare gli attuali margini (troppo elevati) di incertezza giuridica ed i relativi costi d’ impatto su controllori e controllati.



Linee guida di una proposta

1. A fronte di un evento accidentale non è agevole stabile, nel breve termine previsto per la denuncia all' autorità competente e per l' adozione delle immediate misure di contenimento-messa in sicurezza, se si possa determinare un evento di danno ambientale e/o di rischio per la salute. Di qui l' opportunità di un' unica comunicazione dell' evento alle stesse autorità competenti al controllo dell'uno e dell'altro tipo di rischio (ambiente e salute)
2. Se ricorre il rischio per la salute (attraverso la contaminazione delle risorse naturali) va avviata la procedura di bonifica, attesa la tutela privilegiata della medesima e la preminente urgenza dell' intervento di risanamento. Ciò non esclude che,effettuata la bonifica, si debba comunque eseguire il ripristino ambientale, come "misura complementare" alla prima.
3. Ove il ripristino risulti impossibile o eccessivamente oneroso o sia solo parziale, si applicherà il principio comunitario del ripristino delle risorse equivalenti ovvero, da ultimo, del risarcimento per equivalente pecuniario.
4. Allo scopo di rendere agevole e uguale per tutti la liquidazione del d.a. e, nello stesso tempo,assicurabile, saranno predisposte, per le fattispecie più frequenti, dal Ministro dell' ambiente e della tutela del territorio, tabelle convenzionali di quantificazione monetaria del danno (v. ora il D M previsto dall' art.299, comma 5).

PARTE III- Conclusioni



Una riforma del c.d. T.U. di tipo innovativo, nei principi e nel metodo di legiferazione, esige tempi tecnici idonei per non perdere un'occasione indilazionabile per uscire da un'emergenza legislativa trentennale

La riforma ... della riforma non può caratterizzarsi per la mera attività abrogatrice-modificatrice di 318 articoli e dei 45 Allegati tecnici.

1. Perché può creare “ vuoti legislativi” e gravi situazioni di incertezza quanto alle discipline transitorie, relative a situazioni anteriori e posteriori alla data del 29 aprile 2006, che restano da regolare nei previsti decreti legislativi correttivi.
2. Perché i medesimi decreti devono introdurre, in concreto, i principi di semplificazione-razionalizzazione delle normative ambientali, che sono rimasti “codificati” nella legge-delega, ma non sono penetrati nel c.d. Testo Unico, in assenza dei quali *anche* questa riforma sarà un’ occasione *perduta* con costi (forse) insostenibili per la tutela dell’ ambiente e lo sviluppo del mercato.
3. Se sono condivise le premesse, il perseguimento degli obiettivi sopra indicati, il metodo partecipativo da realizzare nel processo di riforma nonché il procedimento legislativo, previsto dall’ art.1, comma 6, della legge-delega n.308/ 2004, esigono *tempi tecnici idonei*, che *non* sembrano compatibili con le scadenze (30 novembre 2006 e 31 gennaio 2007), attualmente previste.

Nota: Si apprende che la seconda versione dello schema di Decreto Legislativo correttivo del Testo Unico Ambientale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2006, **non reca più** le date di scadenza del 30 novembre 2006 e del 31 gennaio 2007, salvo il richiamo ad un primo decreto correttivo “*adottato prioritariamente*” (art. 1). Sul testo di tale schema vedi Il Sole 24 ore del 29/07/2006.



Convegno
Nozione di rifiuto, bonifica e danno ambientale: nel D.
Lgs. 152/06: applicazione e prospettive di riforma

Milano, 18 luglio 2006

Grazie per l'attenzione

Franco Giampietro