

La delicata questione dei rapporti tra bonifica e danno ambientale nel Testo Unico ambientale *

Franco Giampietro

1. Premessa

E' noto che il nuovo regime della bonifica dei siti inquinati (Parte IV, Titolo V, artt. 239 e ss. ed Allegati del c.d. T.U.A.) e quello sulla responsabilità per danno all'ambiente (Parte VI, artt. 299 ss. ed Allegati del medesimo T.U.A.) hanno rappresentato due "sfide" rilevanti per il legislatore delegato in ragione sia dei *principi innovativi*, contenuti nella legge-delega n. 308/2004 ⁽¹⁾, sia della natura *orizzontale* dei due istituti, radicati sugli effetti pregiudizievoli di molteplici attività inquinanti e su una estesa nozione di ambiente, inteso come complesso di risorse naturali protette e dei relativi servizi collettivi.

Intendiamo, qui, offrire una prima analisi delle "connessioni" e dei "conflitti" tra i due regimi, vigenti dal 29 aprile 2006, allo scopo di verificarne efficacia ed applicabilità, elaborandone una "prima lettura".

Ci assiste la consapevolezza che i tempi a disposizione del legislatore delegato sono stati troppo brevi per essere idonei o comunque propizi per raggiungere gli obiettivi di *semplificazione* e di *razionalizzazione* della disciplina previgente, indicati dalla citata legge-delega ⁽²⁾.

La nuova disciplina della *bonifica dei siti contaminati* evidenzia:

a) Il richiamo al principio comunitario del «chi inquina paga», e, nello stesso tempo, un avvicinamento, sia pure parziale alla direttiva n. 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente *sotto profili rilevanti*, quali:

– Il riferimento, quale *obiettivo prioritario* dell'attività di bonifica del suolo (sottosuolo: acque sotterranee) *alla tutela della salute*, attraverso la valutazione del *rischio per la salute sito specifico* (v. art. 240, comma 1, lett. q) sulla definizione di analisi di rischio sanitario e ambientale).

* **Relazione presentata alle giornate di studio dell'Università di Messina del 24-25 novembre del 2006, aggiornata all'11 dicembre 2007**

¹ Per i commenti (critici) alla legge n. 308/2004, si rinvia a: F. FONDERICO, "La muraglia ed i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale", in *Giornale dir. amm.vo*, 2006, 6, p. 585 ss. e F. GIAMPIETRO, "I criteri specifici della legge delega nei testi unici ambientali", in *Ambiente & Sviluppo*, 3, p. 205 ss.

² In tema, si rinvia ai puntuali rilievi per i singoli settori, disciplinati dal D.Lgs. n. 152/2006, formulati in: AA.VV., "Commento al T.U. ambientale", IPSOA, 2006, pp. 1 - 215, a cura di F. GIAMPIETRO ed ivi, in specie, al contributo di G. COSENTINO, "Spunti di semplificazione amministrativa nel D.Lgs. n. 152/2006, p. 25 ss.

- Purtuttavia, la tutela *ambientale* risulta «integrativa» di quella della salute: di qui la nuova indicazione delle misure di *ripristino ambientale* (che si collocano accanto misure di *riparazione* e che seguono la traccia comunitaria), qualificate come «*complemento*» degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza di emergenza (art. 240, comma 1, lett. o) e lett. i) e l'All. 3).
- La situazione di *pericolo o di minaccia imminente* per la salute e per l'ambiente, che esige misure di prevenzione in relazione ad un rischio "biunivoco" (v. art. 240 comma 1, lett. i)) sono recepite — nella prospettiva integrata — attraverso un *obbligo del responsabile di autodenuncia* e di *intervento* «al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito» (art. 242) o di aggravamento di contaminazioni storiche; intervento consistente in un *indagine preliminare*, all'esito della quale se risulta il superamento di un solo limite dei valori limiti di CSC (ex art. 240, comma 1, lett. b), scatta l'*ulteriore obbligo* a carico dello stesso soggetto di predisporre il *piano di caratterizzazione*. Analogo obbligo di notifica e di intervento grava sul *proprietario* e sul *gestore* dell'area, che «rilevi» il superamento o il pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori CSC (v. art. 245, comma 2) ⁽³⁾. Sulla base dei risultati della caratterizzazione, è applicata al sito la procedura di analisi del rischio sito specifica (v. All. 1). Pertanto il sito sarà definito *non contaminato sia* che la contaminazione risulti inferiore ai valori di CSC *sia che risulti inferiore ai valori di CSR* (ex art. 240, comma 1, lett. c), determinati a seguito dell'analisi di rischio sito specifica (art. 240, comma 1, lett. f)). Mentre per *sito potenzialmente contaminato* (lett. d)) si intende quello, nel quale è stato *accertato* il superamento dei limiti di soglia CSC, ma non ancora quello della soglia di rischio CSR.
- Alla stregua delle valutazioni del legislatore delegato, la *qualificazione* di *sito contaminato* è predicabile soltanto per il sito nel quale risultino *superati* i valori-limite, definiti alla *stregua dell'analisi di rischio sanitario* (e ambientale) *sito specifica* e una volta effettuata la caratterizzazione del medesimo.
- La scelta delle opzioni di bonifica/messa in sicurezza permanente e di ripristino ambientale tengono conto *non solo* della m.t.d. (BAT), ma anche dei costi, allorquando risultino «non sostenibili economicamente» ovvero non compatibili con la prosecuzione delle attività produttive (v. la messa in sicurezza operativa), come è precisato nell'All. 3 al D.Lgs. n. 152, in conformità all'Allegato 2 della direttiva. E questo approccio è aderente alle disposizioni

³ Sulla nuova disciplina della responsabilità del proprietario, rinvio alla mia nota: "Bonifica dei siti contaminati: obblighi e diritti del proprietario incolpevole nel T.U.A.", in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, 2007, 4, p. 281 ss.

della direttiva (e alla sue premesse), che richiamano il principio della *sostenibilità economica* degli obblighi di ripristino, ivi previsti (⁴).

b) Quanto alla *imputazione* soggettiva degli obblighi di « bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati » *non è dato rinvenire* né nella disposizione-principio dell'art. 240 né nelle « procedure operative ed amministrative », di cui agli artt. 242 e 245 *alcun riferimento a colpa o dolo del responsabile*. Anzi, il primo comma dell'art. 239, nel rinvio ai principi comunitari, con particolare riferimento al principio « chi inquina paga », implicitamente ed univocamente, sembrerebbe enunciare una regola di *responsabilità oggettiva*, quale che sia l'attività espletata (pericolosa o non), *in difetto* di una disposizione di recepimento interna, che rinvii a colpa o dolo dell'operatore. Purtuttavia, si deve dar atto che la lettera della nuova disciplina *non* richiama esplicitamente il dettato dell'art. 17, comma 3, del Decreto Ronchi (« chiunque cagiona, *anche in maniera accidentale* ... ») e che in difetto di un'esplicita deroga dovrebbe restare fermo il principio generale, vigente ex art. 2043 c.c., fondato sulla responsabilità per colpa (⁵). Si rammenta, peraltro, che, sotto il vigore dell'art. 18 legge 349/1986, la responsabilità per *danno ambientale* da attività d'impresa, classificabile come attività *pericolosa* era stata ricondotta, pur in presenza di espressa disposizione contraria, al regime speciale di codice civile sulla responsabilità oggettiva (ex art. 2050 c.c.).

c) Quanto alla *nozione di ambiente*, accolta nel Titolo V in commento, si rileva che:

– la nozione di *sito* è intesa in riferimento alle « diverse matrici ambientali, (in specie, al suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) » (v. art. 240, comma 1, lett. a), e, per la caratterizzazione dei siti contaminati: l'All. 2 alla Parte quarta) e, alle stesse matrici appaiono destinate le misure di bonifica e di messa in sicurezza *d'urgenza, operativa, definitiva* (v. All. 3); ma c'è un riferimento alle acque superficiali *sia* negli Allegati *sia* nell'art. 257 (che prevede il reato, rubricato: « bonifica dei siti »...) (⁶).

⁴ In tema, v. D. DE STROBEL, « La direttiva 2004/35/CE e la relativa problematica assicurativa », in Dir. ed economia dell'assicurazione, 2004, 3, p. 661 ss.; B. POZZO (a cura di), « La responsabilità ambientale », Giuffrè, 2005, ed ivi il contributo di A.L. DE CESARIS, p. 29 ss.; F. GIAMPIETRO, « La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale », Riv. Giur. ambiente, 2006, 1, p. 19 ss. nonché, da ultimo, AA.VV. La responsabilità per danno all'ambiente: l'attuazione della direttiva 2004/35/CE" a cura di F. Giampietro, Giuffrè, 2006, p. 1 - 580.

⁵ In tal senso: L. PRATI, « Prime considerazioni di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati nel D.Lgs. n. 152/2006 », in www.lexambiente.it ; mentre, per la tesi della responsabilità oggettiva, a prima lettura: F. GIAMPIETRO, « La responsabilità per danno all'ambiente », op. cit., p. 279 e 288, p. 305 ss., e, dello stesso Autore, con approfondimenti: « La responsabilità per danno all'ambiente nel T.U.A.: un passo avanti e due indietro », in nota a Cass.pen. Sez. III, sentenza 2 maggio 2007, n. 16575, in Ambiente & Sviluppo, IPSOA, 2007, in corso di stampa.

⁶ Sui profili penali relativi alla disciplina dei rifiuti ed, in specie, sull'art. 257, citato, v. i rilievi critici di L. VERGINE, « Rifiuti e scariche: profili sanzionatori », in Ambiente e Sviluppo, 2006, 5, p. 475 ss. nonché dello stesso Autore, in « Commento al T.U. ambientale », cit., p. 189 ss. .

– la definizione delle misure di *riparazione e di ripristino ambientale* (v. art. 240, comma 1, lett. l e o)) introducono, invece, una nozione più estesa di ambiente sia come «risorse naturali e servizi naturali danneggiati» sia come «riqualificazione ambientale e paesaggistica». *Le regole tecniche del cit. All. 3*, nella puntualizzazione degli interventi di *ripristino ambientale*, precisano che questi devono essere adeguati «alla destinazione d'uso e alle caratteristiche morfologiche, vegetazionali e paesaggistiche dell'area» ⁽⁷⁾; devono evitare ogni possibile peggioramento dell'ambiente e del paesaggio dovuto alle opere da realizzare. Analoghe espressioni si leggono nella perimetrazione del programma di bonifica/messa in sicurezza e ripristino ambientale del sito inquinato, con peculiare attenzione «alla destinazione d'uso del sito» ovvero alle «eventuali limitazioni e prescrizioni all'uso del sito».

Nella Parte sesta, all'art. 302, commi 7, 8, 9, 10 e 11, attraverso alcune definizioni (mutate dalla cit. direttiva comunitaria n. 204/35/ CE sulle misure di prevenzione e di ripristino, sulle risorse naturali e sui relativi servizi), è agevole identificare *chiare analogie con le definizioni accolte dall'art. 240, lett. i), l), o)*, innanzi commentate, in quanto anche quest'ultime richiamano la disciplina comunitaria, sopra citata, e le relative misure di prevenzione e ripristino.

2. Motivi di collegamento e di conflitto tra le due discipline

È necessario, a questo punto, formulare quesiti concreti sulla applicabilità delle due discipline, che appaiono, per vari profili, «concorrenti», ma tra loro non coordinate... ⁽⁸⁾.

a) Come si distingue la disciplina della responsabilità per danno ambientale «in caso di pericoli *anche* solo potenziali per la salute umana e per l'ambiente» (art. 301) nonché in caso di minaccia imminente di danno ambientale (art. 304), con i relativi obblighi di informativa e, nel secondo caso, con obbligo di adozione delle misure di prevenzione e messa in sicurezza, *a fronte* della disciplina sulla bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati, *al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito* (ex art. 242 e 245, comma 1) ?

La domanda non appare oziosa perché, nella regolamentazione della *bonifica* (v. art. 240), si definiscono le *misure di prevenzione* in relazione alla minaccia imminente per la salute e per

⁷ Così come nel D.M. 471/1999, anche nella disciplina vigente della bonifica, appaiono riferimenti al *paesaggio*, molto meno espliciti nel regime sul danno ambientale (v. ora l'art. 300, comma 2, lett. a), ultima parte, nel richiamo alla legge n. 394/1991...). Sulla disciplina della bonifica previgente al T.U.A., ci permettiamo di rinviare a: AA.VV., "La bonifica dei siti contaminati", Giuffrè, 2001, a cura di F. Giampietro, p. 1 - 501, e Aggiornamento giurisprudenziale, Giuffrè, 2004, p. 1 - 32.

⁸ Le osservazioni che seguono hanno preceduto l'adozione del vigente testo dell'art. 242, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006, con il quale il legislatore delegato ha elaborato una «risposta», instaurando il collegamento con l'art. 304, comma 2. In tema, v. le osservazioni espresse nel par. 4.

l'ambiente nonché quelle di *riparazione* (sub lett. l) e di *ripristino ambientale*, con riferimento specifico al danno all'ambiente (secondo la definizione *mutuate* dalla direttiva 2004/35/CE). Né sembra sufficiente a fondare la distinzione (e l'autonomia tra le due discipline) la circostanza che, nel regime della bonifica, la qualificazione del sito (*contaminato o non*) dipende dal superamento della CSR. Tanto più che è dettata una disciplina di obblighi di intervento anche per il superamento delle CSC (le c.d. soglie di allarme), dal quale scaturisce la classificazione del sito come potenzialmente contaminato (art. 240, lett. d). (Disciplina — si potrebbe dire — «speciale» rispetto a quella sulla minaccia imminente di danno all'ambiente, classificabile, in ipotesi, come figura "generale"). E come giustificare, ammessa tale sottile distinzione (salvi i rilievi che seguono), che *in entrambi* i regimi risultino applicabili le *stesse misure* di riparazione («riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi danneggiati, oppure fornire un'alternativa equivalente a tale risorse o servizi: v. art. 240, comma 1, lett. l) e lett. o); 302, commi 9-11) ?

b) Se, poi, mettiamo in rapporto i due sistemi, in relazione alle più frequenti fattispecie di evento di *pericolo* (anche potenziale) di alterazione dell'ambiente, di *natura accidentale*, in presenza delle quali l'operatore interessato è tenuto ad effettuare, secondo il regime stabilito nella Parte sesta, la *denuncia* «senza indugio» (v. art. 301, comma 3, 304, comma 1) ovvero a predisporre, nel caso di bonifica, *un'articolata comunicazione nelle 48 ore dall'evento*, adottando, «senza indugio» le misure necessarie di prevenzione (v. art. 242, comma 1) si colgono le *immediate difficoltà* del soggetto obbligato di accertare se ricorrano, *in concreto*, i presupposti di fatto dell'una o dell'altra disciplina e *quali* debbano essere i *destinatari* dell'una o dell'altra *informativa*.

O, per semplificare (?!...), il trasgressore dovrà sottoporsi all'adempimento *di entrambi le categorie di obblighi*, in attesa di conoscere *quale* sarà l'autorità competente e *quale* il procedimento da seguire, nel caso concreto (⁹) ? E' agevole immaginare con quali conseguenze sulla *tempestività* ed *efficacia* delle misure di sicurezza di emergenza. In conclusione, le disposizioni commentate lasciano aperti *troppi* dubbi interpretativi, che sembrano *aumentare* il coefficiente di incertezza, che pur gravava sulla normativa pre-vigente, quanto ai rapporti tra bonifica e danno ambientale. Resta così frustrata l'aspettativa che la legge delega, per un verso, e la direttiva n. 2004/35/CE, per altro verso, potessero indurre il legislatore delegato ad introdurre nell'ordinamento disposizioni di *semplificazione* e di *armonizzazione* tra le due discipline, riducendo il loro scarso coordinamento, sostanziale e procedimentale (¹⁰).

⁹ Ci riferiamo al testo, che ha preceduto quello ora vigente dell'art. 242, comma 1, di cui dirà appresso: v. par. 4.

¹⁰ Ci riferiamo alle discipline *previgenti* al D.Lgs. n. 152/2006, in merito alle quali rinviemo il paziente lettore al lavoro: "La responsabilità per danno all'ambiente in Italia ...", cit.

Verificheremo se i dubbi sin qui esposti siano stati superati dal testo vigente degli artt. 242, comma 1; 304, comma 2 e dalle altre disposizioni pertinenti (v. par. 4).

c) Da ultimo, va formulato un quesito di ordine tecnico oltre che giuridico.

Premesso che la proposta disciplina sui siti «contaminati» si fonda sulle CSR (identificazione dei *livelli di contaminazione residua accettabili*, calcolati mediante *analisi di rischio*, sui quali impostare gli interventi di messa in sicurezza permanente e/o di bonifica: v. All. 1) e, quindi, su un rischio *per la salute umana*, è necessario accertare *in che misura e con quali modalità* l'analisi di rischio *sanitario* sito-specifica possa essere estesa al rischio *ambientale* (v., per es., l'art. 240, comma 1, lett. q), ove si fa riferimento agli «effetti sulla salute umana»). (ma v. *altresì*: l'art. 240, c.1, lett. q), ove *il ripristino ambientale* è classificato come un «complemento» degli «interventi di bonifica o messa in sicurezza») nonché l'art. 242, comma 7, ove si prevede che «il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza»... include «ove necessario» le *ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale*. In altri termini, come spiegare che il cit. art. 240, comma 1, lett. q) si riferisce all'analisi di rischio «*sanitario e ambientale* sito specifica» ?

3. L'iniziale clausola di esclusione del regime del danno da quello della bonifica, ai sensi dell'art. 303, comma 1, lett. i)

Si tratta ora di verificare se le difficoltà interpretative, sintetizzate nel precedente paragrafo, appaiono risolte dal disposto della lett. i) dell'art. 303, che così recita, dopo la formula di esordio del comma 1: «La parte sesta del presente decreto: "... i) non si applica alle situazioni di inquinamento per le quali sia effettivamente in corso o sia intervenuta bonifica dei siti, nel rispetto delle norme vigenti in materia». [Nel testo finale del D.Lgs. n. 152/2006 è stato aggiunto il seguente periodo: «*salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale*»].

La norma dichiara che ove sia stato avviato il procedimento di bonifica prima di quello relativo all'accertamento del danno ambientale o, comunque, se sia intervenuta la bonifica stessa, *non* è applicabile la disciplina sulla «tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente» (della Parte sesta).

In altri termini, si afferma non solo la *priorità* del regime della bonifica su quello del risarcimento del danno ambientale, sotto il *profilo procedimentale*, alla condizione sopra indicata: ma *altresì*, la *sostanziale sovrapposibilità* del primo regime al secondo, nel senso che,

attuato il primo regime, non residua «spazio» per il secondo e, quindi, per ulteriore pretese (ripristinatorie o risarcitorie), di un ipotetico danno ambientale.

Quest'ultima affermazione presuppone che il legislatore ritenga sussista tra le due discipline una *sostanziale equivalenza*: applicata l'una, *non* sarebbe più necessario che si applichi la seconda alla stessa fattispecie. Ipotesi, come si è rilevato nel precedente paragrafo, *criticabile* sotto vari profili.

La rilevata priorità potrebbe essere, in teoria, giustificata dalla circostanza relativa ai *diversi presupposti di avvio dei due regimi* (v. *retro*, nel precedente paragrafo), quanto meno sotto il profilo di situazioni di pericolo «specifiche» ed «obiettivamente riscontrabili», quelle riconducibili alla disciplina della bonifica, ed «anticipate» (attraverso la prova del superamento delle CSC, nel sito potenzialmente inquinato (v. anche l'art. 242, comma 1, prima parte) rispetto alla più generale (e generica) situazione di «minaccia imminente di danno» (ex art. 304, comma 1), prevista dall'altro regime.

Ma si deve sottolineare che la *priorità procedimentale e sostanziale* è *condizionata*, oltre che all'osservanza delle norme sulla bonifica, anche *all'effettivo avvio* del relativo procedimento.

Anzi, il testo letterale del disposto in commento esige che la *bonifica* sia «effettivamente in corso». Per evitare prevedibili discussioni interpretative defatigatorie sul *momento* di inizio delle relative opere e sulla *diversa* sollecitudine delle autorità, preposte all'approvazione del progetto operativo degli interventi relativi (v. art. 242), e, dovendosi considerare che i più lunghi tempi tecnici, richiesti per l'esecuzione dell'analisi di rischio e per la determinazione preliminare dei valori di concentrazione relativi (v. art. 242, comma 7), ritarderanno, comunque, l'inizio dell'attività effettiva di bonifica (o messa in sicurezza definitiva) del sito *rispetto ai più brevi tempi necessari per gli accertamenti ministeriali* (ex art. 312), ritengo si debba privilegiare la formula legislativa che statuisce la priorità della bonifica non solo se "sia stata avviata o intervenuta" ma anche "se siano effettivamente *avviate le procedure relative alla bonifica ...*". Si potrebbe concludere nel senso che la norma consideri sufficiente, ai nostri fini, l'osservanza degli obblighi di *comunicazione* e di *adozione delle misure preventive, nelle 24 ore*, ai sensi dell'art. 242, comma 1 ⁽¹¹⁾.

Ove si scartasse quest'ultima soluzione, si dovrebbe ammettere che al soggetto responsabile di una situazione di (generica) «minaccia imminente di danno ambientale», prevista dall'art. 304, comma 1, e tenuto, «senza indugio e a proprie spese» ad adottare «le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza e di informarne, *nelle 24 ore*, le autorità competenti (ai sensi del comma 2), *non* sarebbe, se non in casi rari, *concessa la facoltà di avviare la parallela*

¹¹ Ci riferiamo al testo che ha preceduto quello vigente dell'art. 242, comma 1.

procedura di bonifica (a termini e scadenze *più lunghe*, v. art. 242, 1° e 3° comma), *se non a suo rischio e pericolo*, perché potrà incorrere nella *sanzione amministrativa* «non inferiore a duemila euro né superiore a cinque mila euro, per ogni giorno di ritardo» ... (ai sensi dell'art. 304, comma 2, ultima parte).

D'altro canto, come si è accennato nel paragrafo precedente, *non è dato* all'operatore accertare *nell'imminenza* dell'evento «potenzialmente in grado di contaminare il sito» (v. art. 242, comma 1) se esso rappresenti o meno una minaccia imminente di danno ambientale (ex art. 302, comma 7), e quindi da denunciare entro le 24 ore dall'evento, ex art. 304, comma 2, ovvero una situazione di potenziale pericolo, da indagare *nei tempi tecnici necessari* (ai sensi dell'art. 242, citato).

E la questione si ripropone nei confronti degli eventi, qualificati come «condizioni di emergenza», ove l'obbligo di esecuzione degli interventi di emergenza, elencati nelle lett. 1-4 dell'art. 240 appare ricondotto nel regime procedimentale, e quindi, nell'ambito dei termini della bonifica (ex art. 242)... ⁽¹²⁾.

D'altro canto, si è già avuto occasione di rilevare che il *regime della bonifica*, in esame, prevede non solo l'eliminazione del rischio per la salute sito specifica, attraverso misure di prevenzione e quindi di bonifica o di messa in sicurezza permanente del sito contaminato (v. in specie, l'art. 240, comma 1, lett. i), m), n), q)) ma anche, «ove necessario», l'adozione delle «*ulteriori* misure di riparazione e di ripristino ambientale (v. l'art. 242, comma 7, in rapporto all'art. 240, comma 1, lett. i); o)), che tengono conto della destinazione d'uso del sito «conforme agli strumenti urbanistici».

(Nello stesso senso, v., sui *criteri generali di bonifica e messa in sicurezza permanente*, l'All. 3 al Titolo V della Parte quarta, al quinto periodo, lett. i)).

Eppertanto, ove ricorrano *i presupposti di fatto*, il responsabile dell'inquinamento de quo è tenuto ad eseguire gli interventi di *ripristino ambientale* «a complemento» degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, così come previsto dall'art. 240, comma 1, lett. q), citato, nonché dalla direttiva comunitaria n. 2004/35, qui implicitamente richiamata — come si è già osservato — attraverso le definizioni (comunitarie) di: misure di prevenzione, misure di riparazione, ripristino ambientale (ex art. 240, comma 1, lett. i), l), q)).

Ma tanto precisato, si deve aggiungere che la norma in commento (art. 303, comma 1, lett. i)), ove non fosse completata da una clausola di salvezza (aggiunta all'ultimo momento), sembrerebbe per la prima volta, *trascurare il risarcimento per equivalente patrimoniale*, che,

¹² Come si è accennato nella nota precedente il testo qui commentato è stato modificato nell'ultima versione, oggi vigente, commentata nel par. 4.

sia pure con alcune incertezze non solo terminologiche, è stato previsto, ad *integrazione del risarcimento in forma specifica* (ripristino), dagli artt. 311, commi 1 e 2).

Ci sarebbe, infatti, da chiedere *per quali motivi*, ove intervenga, *prima*, la bonifica, il risarcimento del danno ambientale *si esaurisca nel ripristino ambientale* (così come previsto nella direttiva citata); mentre, la stessa disciplina del danno ambientale sarebbe più rigida ove sia avviata la relativa procedura *anteriormente all'altra* (sulla bonifica), atteso che, solo in quest'ultimo caso, il risarcimento del danno ambientale includerà il danno «per equivalente»(ex art. 313, comma 2) e quello « punitivo », previsto dall'art. 314, comma 3 (13).

Vero è che questa conclusione induce a ritenere che il legislatore delegato (consapevolmente o non...) abbia inteso *privilegiare* il procedimento di bonifica e ripristino ambientale rispetto a quello del risarcimento del danno all'ambiente (di cui alla Parte sesta).

Con il risultato, vantaggioso per i soggetti interessati, che si atterrano *ai presupposti di fatto, oggettivati* dai parametri dei valori di soglia iniziale, di cui alle CSC, ovvero dalle richiamate «condizioni di emergenza» (nonché alle regole tecniche di cui agli All. 1-5 del Titolo V - Parte quarta, che appaiono, *meno burocratiche* di quelle vigenti ai sensi del D.M. 471/1999), di sottrarsi al generico rinvio alla «minaccia imminente di danno ambientale» nonché alla sanzione amministrativa, introdotta dall'art. 314, comma 3, per ogni giorno di ritardo della relativa comunicazione.

Ma è anche vero che questa scelta, più favorevole per i responsabili, potrebbe risolversi, altresì in una *maggiore* protezione per la salute pubblica e per l'ambiente per una serie di ragioni.

Perché, nella procedura di bonifica, *primeggia la tutela del rischio per la salute* derivante da inquinamento delle *matrici ambientali*, le quali vengono, *ugualmente protette* attraverso le previste misure di *riparazione* e di *ripristino*, così come statuito dalla più volte richiamata direttiva comunitaria.

Perché, a tale scopo, sembra *più immediato* e quindi *più efficace* l'intervento di controllo costante (iniziale, intermedio e finale) delle *competenti autorità locali*, così riequilibrando, almeno in parte, l'accentramento delle competenze in capo al Ministero, disposta della Parte sesta in materia di risarcimento del danno all'ambiente.

Resta un ultimo dubbio: se, in caso di messa in sicurezza permanente, *con esclusione o limitazioni d'uso di ben delimitate aree rispetto agli usi conformi alla loro destinazione urbanistica*, non si debba prevedere, ai sensi della direttiva 2004/35/CE, l'obbligo, da parte del

¹³ La questione va riesaminata alla stregua dell'ultima modifica dell'art. 303, comma 1, lett. i), di cui si è detto nelle note precedenti. In tema, v. il par. 4.

responsabile « di fornire un'alternativa equivalente alle risorse o ai servizi naturali «danneggiati», ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. j).

Ciò che, alla stregua del dettato letterale dell'art. 303, comma 1, lett. i), nel testo vigente, che include l'ultimo "ritocco" ..., sembra potersi ritenere consentito. E', infatti, prevista l'eccezione che "ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale", da risarcire o ripristinare, ai sensi della Parte VI del T.U.A.

4. Le disposizioni di coordinamento: l'esame degli artt. 242, comma 1 in relazione all'art. 304, comma 2; e degli artt. 303, comma 1, lett. i); 313, comma 1.

Le due disposizioni di coordinamento di natura esplicita (ex art. 242, comma 1, in relazione all'art. 304, comma 2; e l'art. 303, comma 1, lett. i), creano problemi interpretativi non inferiori a quelli che sono destinati a risolvere.

Si consideri, per esempio, che:

a) Per gli eventi di *pericolo per il suolo*, sottosuolo ed acque sotterranee, l'art. 242, comma 1, richiama l'obbligo di comunicazione ex art. 304, comma 2 (concernente il danno ambientale in generale e non per il solo terreno, e, *quindi*, non solo per il rischio alla salute), ma, attesi i *diversi* destinatari della *stessa comunicazione*, si crea un *concorso di competenze* e di *possibili interventi* tra sistema delle autonomie locali (v. art. 242, comma 2), e Ministero (v. art. 304, comma 2), *sulle misure di prevenzione*, ritenute «necessarie» dalle autorità, *rispettivamente* competenti, con evidenti *rischi di conflitto* tra prescrizioni e tempi delle rispettive decisioni. Mentre, come abbiamo innanzi accennato, le due discipline si fondono su *presupposti sostanziali differenziati*;

b) il disposto dell'art. 303, comma 1, lett. i), attesa la sua genericità, ove si dichiara che «avviate le procedure relative alla bonifica», non si applica la Parte sesta del decreto, non solo non puntualizza *il momento* o *l'atto* costituente l'avvio (sul punto, v. *retro* sub par. 3), ma si potrebbe trovare in contraddizione con la procedura sul danno ambientale, in forza del richiamo dell'art. 242, comma 1, sopra commentato, che prevede univocamente la possibilità di svolgimento *contestuale* delle due procedure, atteso il previsto *avvio comune*.

c) Ne consegue che il responsabile di un eventuale evento di «inquinamento» potrebbe «orientare» la sua comunicazione (ex art. 242, comma 1) verso l'adozione delle misure ministeriali per la prevenzione del danno ambientale (ex art. 304, comma 2), anche per chiudere *più rapidamente* la *più lunga* procedura di *bonifica* (in ipotesi, applicabile), *assumendo l'inesistenza di rischi per la salute*. In altri termini, l'inizio «incrociato» dei due procedimenti, in riferimento *alla fase urgente di prevenzione* della situazione di rischio per la

salute e/o per l'ambiente, non può che complicare i problemi *sia* per l'interessato *sia* per tutte le autorità competenti coinvolte. L'uno e le altre costretti a decidere, *in breve tempo, quale* delle due procedure debba correttamente essere seguita, *nel caso concreto*. Anche qui, con possibilità di contrasto di valutazione tra regione-enti locali e Ministero.

Il testo vigente dell'art. 303 lett. i) prevede l'ipotesi che, dopo la bonifica, «permanga un danno ambientale». Se, come si è detto, *bonifica e ripristino ambientale* vanno eseguiti cumulativamente (v. *in specie*, l'art. 240, comma 1, lett. q)), in quanto è statuito che la «riqualificazione» ambientale e paesaggistica costituisca «complemento degli interventi di bonifica o di mezza in sicurezza permanente», *non* si ravvisa, *prima facie*, l'utilità della disposizione; salvo che la si debba intendere *sia* come rinvio alla disciplina sostanziale del danno ambientale, nella parte in cui considera le ipotesi di risarcimento *per equivalente pecuniario, in difetto, totale o parziale, del ripristino* (perché impossibile, eccessivamente oneroso ecc.), *sia* come contestuale rinvio alla competenza ed al procedimento ministeriale. In tale evenienza, il regime del danno ambientale avrebbe *funzione integrativa* di quello della bonifica perché liquidato sotto forma di monetizzazione del pregiudizio ambientale *non ripristinato* secondo le regole della bonifica. Ma tale «lettura» finisce per derogare al *regime unitario* della bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati, regolato dal Titolo V, e quivi «postulato», argomentando dalla disposizione introduttiva dell'art. 239 e considerando le altre disposizioni del medesimo Titolo ? ⁽¹⁴⁾.

La risposta dovrebbe essere negativa, atteso che le riportate disposizioni sulla bonifica si riferiscono al solo *ripristino ambientale*, in quanto realizzato in *concreto*.

Nella fattispecie in esame, l'intervento *sussidiario* del regime sulla responsabilità per danno ambientale (pur restando fermi i già indicati e diversi presupposti sostanziali delle due discipline «parallele») coprirebbe l'area *residua del danno non ripristinato*, e quindi la *fase risarcitoria per equivalente*, epperò, un'area non regolata dalle citate disposizioni sulla «bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati».

Tale conclusione appare *convalidata*, sia pure indirettamente, anche dal disposto dell'art. 313, comma 1, ove si ipotizza che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio accerti, all'esito dell'istruttoria, necessaria per l'emanazione dell'ordinanza (prevista dallo stesso art. 313) che il responsabile del danno ambientale non abbia attivato «le procedure di ripristino» *dell'ambiente né* ai sensi della disciplina della *bonifica (id est: «ai sensi del Titolo V della parte quarta »)* e *neppure* ai sensi degli artt. 304 e seguenti della Parte Sesta, e, quindi, nell'ambito della disciplina del danno ambientale.

¹⁴ V. per es.: gli artt. 240, lett. q); 242, comma 10; 244, comma 2; 247, comma 1; 251, comma 1, lett. a).

In tal caso, il Ministro ingiunge, con ordinanza immediatamente esecutiva al responsabile del fatto «il ripristino ambientale *a titolo di risarcimento in forma specifica* entro un termine fissato».

Appare evidente che il Ministro supplisce, *in ultima istanza*, ad una *situazione di inerzia* della competente autorità regionale o delegata (in sede di approvazione del progetto di bonifica (ex art. 242, comma 13) ovvero, in sede di controllo da parte della provincia, tramite l'ARPA (ex art. 248, commi 1 e 2)).

Ma tale sua attribuzione "residuale" costituisce, a sua volta, il presupposto anche per l'adozione della *successiva ordinanza*, con la quale è autorizzato ad ingiungere il pagamento "di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo", a titolo di risarcimento *per equivalente pecuniario*, ove il responsabile del fatto non provvedeva *in tutto o in parte al ripristino*, nel termine prescritto, ovvero quest'ultimo risulti in tutto od in parte *impossibile* o *eccessivamente oneroso* (art. 313, comma 2) ⁽¹⁵⁾.

5. Conclusioni

L'indagine appena svolta evidenzia senza dubbio i limiti di una "prima lettura" della normativa, pur vigente dal 29 aprile 2006, in merito alla quale sono a tutt'oggi scarsi i contributi della dottrina e della giurisprudenza ⁽¹⁶⁾.

Riteniamo, peraltro, utile porre due premesse di metodo, a nostro avviso, *preliminari* rispetto all'obiettivo di un efficace coordinamento tra i due istituti, sin qui esaminati.

¹⁵ Per una sottolineatura del nuovo orientamento del legislatore delegato che, commisurando la quantificazione monetaria del danno ambientale al "valore economico" del medesimo, appare ispirarsi a criterio *diverso* da quello *sanzionatorio*, codificato dal previgente art. 18 della legge n. 349/1986 (in merito al quale, si rinvia al dovizioso saggio dei V. SALANITRO, "Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile", Giuffrè, 2005, in specie, p. 109 ss.), ma che, all'art. 314, comma 3, in caso di motivata impossibilità di una sua "esatta quantificazione", statuisce che, "fino a prova contraria", *si presume* di ammontare "non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata" (riproponendo con maggior rigore e generalizzandolo il ben diverso criterio *punitivo* o *para-penalistico*, già collaudato dall'art. 58 D.Lgs. n. 152/1999 e succ. modifiche, contestualmente abrogato), ci permettiamo di rinviare al nostro: "La responsabilità per danno all'ambiente nel T.U.A.: un passo avanti e due indietro...", citato.

¹⁶ Da ultimo, si rinvia agli Atti del Convegno tenutosi a Roma, il 19 novembre 2007 sul tema: "Bonifica dei siti contaminati: T.U.A. e prospettive di riforma", organizzato con il patrocinio dell'Associazione Giuristi ambientali, ove si è dato conto della più recente giurisprudenza amministrativa e penale in tema di bonifica e di responsabilità per danno all'ambiente nonché del decreto correttivo n. 2 del T.U.A. Le relazioni di F. GIAMPIETRO e A. QUARANTA, "Gli orientamenti del giudice amministrativo in materia di bonifica nel passaggio tra vecchio e nuovo regime" e di L. VERGINE, "Reato di omessa bonifica e nuovo d.d.l. sui delitti ambientali" sono pubblicate sul sito: www.giuristiambientali.it

Oltre al volume citato nella nota 2 ove numerosi sono i richiami ai rapporti tra bonifica e danno ambientale, si segnala quello di F. FIMIANI, "le nuove norme sul danno ambientale", Il Sole 24 ORE, 2006, pp. 1 - 245, che esamina la Parte sesta del D.Lgs. n. 152/2006.

Vanno, innanzi tutto, definiti i principi e le linee essenziali del regime della bonifica e di quello sulla responsabilità per danno all'ambiente, *chiarendo* gli elementi *comuni* e quelli *differenziali*, allo scopo di evitare inutili o confuse "sovrapposizioni" o, peggio, ingiustificabili contrasti.

In merito *ai primi*, ritengo dovrà essere assunto a "modello" la disciplina pur "minimale", dettata dalla direttiva 2004/35/CE, potendosi ritenere che la stessa assume un ruolo "residuale" rispetto alla disciplina "speciale" sulla bonifica. Quest'ultima deve, comunque, tenere in considerazione il principio della irretroattività, troppe volte disatteso dalla nostra giurisprudenza, ma modificato nella citata direttiva.

D'altro canto, la regola comune delineata per i 25 Paesi dell'Unione europea induce a ritenere che il principio comunitario dello *stand still* non possa giustificare la conservazione di un approccio "italiano" alla responsabilità per danno all'ambiente, che si sviluppa secondo un "doppio binario", in quanto assegna alla disciplina, oggi vigente, una funzione *compensativa* ed una contestuale funzione *punitiva* nella riparazione del pregiudizio ambientale. E' necessaria una scelta coerente perché dalla stessa possano derivare conseguenze, altrettanto coerenti.

Quanto agli elementi *differenziali*, appare necessario decidere, una volta per tutte, se l'obbligo di bonifica presupponga l'accertamento del rischio per la salute sito specifica secondo valori di concentrazione soglia di rischio, evitando "ritorni indietro" alle c.d. concentrazioni soglia di allarme, intesi come obiettivi di bonifica.