



# Danno ambientale

## la nuova normativa e quella che verrà

Dopo aver finalmente adeguato la disciplina di settore ai dettami comunitari, si profilano ulteriori interventi, anche sugli aspetti recentemente modificati

di **Andrea Quaranta**

Environmental crisis and risk manager  
andrea.quaranta@naturagiuridica.com

**S**e nei primi sette anni, da quando è entrato in vigore il “Testo Unico Ambientale” la disciplina sul danno ambientale aveva subito soltanto un tentativo di riforma – a differenza di quanto avvenuto in relazione a tutti gli altri settori del diritto dell’ambiente ivi accorpato – nel corso degli ultimi mesi il danno all’ambiente è stato oggetto, in rapida sequenza:

- di una modifica sostanziale, avvenuta ad opera delle c.d. “legge europea 2013” e L. n. 97/123;
- di un’altra modifica, attualmente al vaglio parlamentare, che - nell’integrare quella precedente - prevede addirittura di modificarla in parte (DDL di “legge europea *bis*”).

Il “tentativo” di riforma, cui s’è fatto cenno, contenuto nel decreto legge n. 135/09, è peraltro finito male; nel senso che il suo contenuto non è stato ritenuto sufficiente per superare le contestazioni mosse dalla Commissione europea con la procedura d’infrazione n. 2007/4679, con la quale erano state rilevate alcune non conformità di parte delle disposizioni del “codice dell’ambiente” con la direttiva 2004/35/CE. E così, dapprima con la legge europea 2013, e in seguito con la sua integrazione *in fieri*, la disciplina sul danno ambientale, l’Italia ha finalmente adeguato la propria normativa ai dettami comunitari. Con quali risultati?

### La procedura di infrazione

Secondo la Commissione, la previgente disciplina italiana in materia di danno ambientale pre-



A distanza di sette anni dall’entrata in vigore del Teso Unico Ambientale e dell’avvio di una procedura d’infrazione, il nostro Paese ha finalmente modificato in maniera significativa la normativa in materia di danno ambientale, che tuttavia si prevede già di dover integrare. Quella che segue è una sintesi ragionata delle principali modifiche.



sentava alcuni profili di incompatibilità rispetto alla disciplina comunitaria, relativi:

- all'*esclusione dalla tutela risarcitoria* di tutte quelle situazioni di inquinamento rispetto alle quali fossero state avviate le procedure di bonifica o fosse stata avviata o fosse intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanesse un danno ambientale;
- alla limitazione dell'obbligo di riparazione ai so-

*li danni causati da comportamenti dolosi o colposi*, con la conseguente violazione della regola della responsabilità oggettiva (la direttiva, infatti, collega la responsabilità per danno ambientale ai requisiti del dolo e della colpa anche quando il danno sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III);

- all'ammissibilità – come forma di riparazione – del *risarcimento del danno ambientale in forma pecuniaria*.

### FOCUS SUL FALLITO TENTATIVO DI SALVATAGGIO DEL 2009

Oggetto	Modifiche	
<b>Ripristino</b>	Colui che causa un danno all'ambiente deve ripristinare a sue spese la precedente situazione e, in mancanza, adottare misure di riparazione complementare e compensativa.	Quando è impossibile o eccessivamente oneroso, o se vengono attuati in modo incompleto o difforme, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.
<b>Criteri di determinazione del risarcimento per equivalente</b>	Con successivo DM, avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario.	
	Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale.	
	Si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 L. 349/86, con esclusione delle pronunce passate in giudicato.	

Tuttavia, con due pareri analoghi di fine 2009 e inizio 2012, la Commissione ha bocciato la riforma italiana, specificando, nelle contestazioni, che:

1. la violazione della regola generale della responsabilità oggettiva non dovrebbe collegare la responsabilità per danno ambientale ai requisiti del dolo e della colpa anche quando il danno sia stato causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva 2004/35/CE;
2. nonostante i miglioramenti inseriti, è rimasta ancora aperta la possibilità per un operatore, che abbia causato un danno ambientale, di risarcire pecuniariamente;
3. l'Italia non ha chiarito il rapporto tra la disciplina in materia di bonifica e quella sul danno ambientale.

A distanza di altri tre anni, anche il secondo "salva infrazioni" fallisce: la *mancata conversione del decreto legge* ha fatto, così, saltare le modifiche inserite nel cd "decreto Moavero".

### Com'è cambiata la normativa sul danno ambientale...

Si arriva quindi ai giorni nostri.

A metà della scorsa estate il Parlamento ha promulgato la legge n. 97/2013: fra le nove disposizioni ambientali oggetto di modifiche/correzioni/integrazioni, l'art. 25 è intervenuto a cambiare radicalmente la disciplina del danno ambientale in relazione al regime della responsabilità, alle competenze del Ministero, alle esclusioni, all'azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente pecuniario, al potere di ordinanza del Ministro e alla riscossione dei crediti.

A fine anno, invece, è stato presentato un DDL per l'approvazione di una "legge europea *bis*", che lo scorso 26 marzo ha ottenuto l'approvazione da parte della Commissione politiche europee della Camera: fra le numerose disposizioni ambientali, oggetto dell'ennesima riforma, spiccano quelle sul danno ambientale che, come vedremo, riguardano non solo nuovi aspetti, ma anche parte di quel-



li già oggetto della modifica estiva.

Partiamo dalla riforma già entrata in vigore.

In relazione al *regime della responsabilità*, la prima modifica ha riguardato l'introduzione di un articolo (298-bis, Principi generali), con il quale il legislatore ha introdotto la regola della *responsabilità oggettiva risarcitoria*, sganciando dai requisiti del dolo e della colpa la responsabilità per danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva. In particolare, la norma precisa che la disciplina della parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006 si applica:

- al danno ambientale, causato da una delle citate attività professionali e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività;
- al danno ambientale, causato da attività diverse e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

Le altre novità introdotte dai principi generali sono quelle concernenti:

- la riparazione del danno ambientale, che deve avvenire secondo i principi di prevenzione dell'ambiente *anche* mediante l'adozione delle procedure per il reperimento in capo all'autore dell'illecito delle risorse necessarie alle misure riparatorie da adottare e non attuate dal soggetto;
- gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo e di riparazione delle acque sotterranee progettati ed attuati in conformità alla disposizioni di legge, che continueranno ad essere disciplinati dalle norme sulla bonifica dei siti contaminati.

La modifica del regime di responsabilità ha comportato, inevitabilmente, anche quella relativa alle *procedure risarcitorie* (art. 311), attraverso:

- l'*eliminazione*, fin dalla rubrica della norma, *di ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente*;
- la precisazione che, nel caso in cui si verifichi un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono specificatamente elencate, gli stessi *sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione (non si fa più riferimento al ripristino)*, insieme a chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa (comma 2);
- la nuova disciplina della determinazione delle misure di riparazione da adottare e dell'accertamento delle responsabilità risarcitorie da

parte del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; è demandata ad un decreto del Ministro dell'Ambiente la definizione dei criteri e dei metodi – anche di valutazione monetaria – per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. Tali criteri, si precisa, si applicano anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale (nuovo art. 311, comma 3).

In relazione alle *competenze*, la nuova disciplina ha soppresso da un lato il riferimento alla Direzione generale per il danno ambientale e agli altri uffici ministeriali competenti e, dall'altro, quello alla riscossione della somma dovuta per equivalente patrimoniale a proposito di un decreto interministeriale che doveva essere emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Testo Unico Ambientale.

**Il Ministro dell'Ambiente determinerà i costi delle attività necessarie a conseguire l'attuazione delle misure di riparazione, e con ordinanza ingiungerà il pagamento delle somme entro sessanta giorni dalla notifica. Quanto al contenuto dell'ordinanza, rimane la previsione secondo cui la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino.**

Sempre in tema di competenze, il nuovo art. 313 – concernente le *ordinanze ministeriali* adottate a seguito dell'accertato inadempimento dell'operatore – è stato modificato nel senso di escludere qualsiasi ipotesi di risarcimento per equivalente pecuniario del danno ambientale; il Ministro dell'Ambiente determinerà i costi delle attività necessarie a conseguire l'attuazione delle misure di riparazione secondo i criteri definiti nel decreto ministeriale di cui al cit. nuovo art. 311, comma 3, e con ordinanza ingiungerà il pagamento delle somme entro sessanta giorni dalla notifica. Quanto al contenuto dell'ordinanza, è stata eliminata la previsione che prevedeva che il danno per equivalente patrimoniale dovesse essere calcolato proporzionalmente alla somma corri-



spendente alla sanzione applicata o al numero di giorni di pena detentiva irrogati: di conseguenza, rimane soltanto la previsione secondo cui la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino.

In relazione alle *esclusioni* dalla disciplina che regola il danno ambientale, la novella legislativa ha:

- soppresso il riferimento all'applicazione dei criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria, stabiliti dall'art. 311, comma 2 e 3 (che, come abbiamo visto, sono stati modificati), laddove, nel prevedere che la disciplina del danno ambientale 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 decreto", si prevedeva che i predetti criteri si applicassero anche a talune ipotesi previste dalla norma in cui le domande di risarcimento fossero proposte o da proporre;
- abrogato l'eccezione che riguardava "le situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale". Di conseguenza, si consente che la disciplina sulla tutela risarcitoria possa essere applicata anche alle situazioni di inquinamento per le quali siano avviate le procedure di bonifica dei siti, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti.

L'ultima modifica riguarda le procedure di versamento al bilancio dello Stato e di destinazione delle somme riscosse per il risarcimento del danno ambientale: al posto del versamento al fondo previsto dalle misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (D.L. n. 5/2009), le somme riscosse dovranno essere versate all'entrata

del bilancio dello Stato e integralmente riassegnate, con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente per essere destinate alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione ambientale in conformità alle previsioni della direttiva 2004/35/CE ed agli obblighi da essa derivanti.

### ... e come potrebbe ulteriormente cambiare

Il disegno di "legge europea *bis*" interviene nuovamente in materia ambientale e, a pochi mesi di distanza dalle modifiche, cui s'è fatto cenno nel paragrafo precedente, intende apportare nuove modifiche anche alla disciplina sul danno ambientale, non solo su aspetti nuovi, ma anche su quelli appena modificati.

Scopo dichiarato del legislatore è quello di apportare le necessarie *specificazioni sulla qualificazione giuridica del danno ambientale*, con il duplice intento di:

- armonizzare la normativa nazionale a quella europea in tema di riparazione del danno ambientale (viene completato il quadro regolatorio interno della responsabilità oggettiva per il danno ambientale: si definisce meglio la posizione del danneggiante, con riguardo agli obblighi di riparazione);
- rafforzare gli strumenti di tutela del bene costituito dall'ambiente in situazioni di verificato pregiudizio esulanti dagli specifici casi previsti dalla direttiva emanata dieci anni fa (le modifiche proposte consentono di chiarire che, anche al di fuori dei casi del danno ambientale "da direttiva", l'autore della condotta dannosa, al ricorrere dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, è tenuto a riparare il danno, che non ricadrà pertanto sulla collettività).

#### LE ALTRE MODIFICHE PROPOSTE IN MATERIA DI DANNO AMBIENTALE

Le modifiche proposte attribuiscono al responsabile in via prioritaria e primaria il compito di riparare il danno effettuato mediante il ripristino dello status quo ante, con l'intento prioritario del recupero delle matrici ambientali incise dall'illecito compiuto.

Viene esteso il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria al potere di ordinanza ministeriale, eliminando il termine di decadenza di due anni, che rendeva in concreto inattuabile la disposizione.

Si propone di destinare le risorse recuperate mediante il risarcimento del danno ambientale all'attuazione in concreto di misure di prevenzione e riparazione da parte del MATTM.



TABELLA SINOTTICA DELLE MODIFICHE OPERATIVE ALLA DISCIPLINA SUL DANNO AMBIENTALE, E DI QUELLE IN FIERI			
Argomento	TUA	Legge europea	Legge europea bis
<b>Responsabilità e ambito di applicazione</b>	Dolo o colpa (Art. 311 comma 2)	Responsabilità oggettiva (Art. 298-bis)	La disciplina si applica anche al danno ambientale causato da un'attività svolta in modo doloso o colposo in violazione di leggi o provvedimenti (art. 298-bis, lett. b-bis)
<b>Competenze ministro</b> (299 comma 1)	Il MATTM esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente	Eliminato l'inciso "attraverso la Direzione generale per il danno ambientale"	—
	Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del TUA il MATTM con proprio decreto stabilisce i criteri per le attività istruttorie volte all'accertamento del danno ambientale [...] I relativi oneri sono posti a carico del responsabile del danno.	Eliminato l'inciso "e per la riscossione della somma dovuta per equivalente patrimoniale", contenuto nelle parentesi quadre	—
<b>Esclusioni</b> Art. 303		soppresso il riferimento all'applicazione dei criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria	—
		abrogata l'eccezione che riguardava "le situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica	
<b>Costi dell'attività di prevenzione e di ripristino</b>	<p>Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di legge se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:</p> <p>a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;</p> <p>b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili al-</p>	—	<p>Al posto delle «misure di sicurezza astrattamente idonee» il legislatore ipotizza «opportune misure di sicurezza»</p> <p>Le misure del MATTM, necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti sono adottate in entrambe le ipotesi sub a) e b)</p>

Segue



Segue dalla pagina precedente

	l'operatore; in tal caso il MATTM adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti. (art. 308, comma 4)		
<b>Azione risarcitoria in forma specifica [e per equivalente patrimoniale]</b> (Art. 311)	Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente [...]	Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate [...] gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione [...]	si specifica che i soggetti obbligati adottano le misure di riparazione "nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel titolo II della presente parte"
		Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il MATTM determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti"	Le somme "corrispondenti" sono sostituite con quelle "necessarie per l'adozione delle misure di riparazione"
		—	Nuovo periodo al comma 2: Quando si verifica un danno ambientale di cui all'articolo 298-bis, comma 1, lettera b-bis), i responsabili sono obbligati, per qualsiasi tipo di matrice ambientale danneggiata, alla rimessa in pristino stato. In caso di impossibilità o di eccessiva onerosità, il risarcimento del danno ambientale è dovuto per equivalente»
		—	Nuovo comma 2-bis Oltre alle misure di ripristino o, nei casi previsti dal comma 2, al risarcimento per equivalente, sono a carico del responsabile i costi di cui all'articolo 302, comma 13»
Con decreto del MATTM sono adottati criteri: • di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità, • avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarci-	Con decreto del MATTM sono adottati criteri e i metodi, anche di valutazione monetaria, per: • determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. • Tali criteri, si precisa, si applicano anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla	—	

Segue



Segue dalla pagina precedente

	mento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario [...]	data di entrata in vigore del decreto ministeriale	
<b>Ordinanza</b> (art. 313)		è esclusa qualsiasi ipotesi di risarcimento per equivalente pecuniario del danno ambientale; il MATTM determinerà i costi delle attività necessarie a conseguire l'attuazione delle misure di riparazione secondo i criteri definiti nel decreto ministeriale di cui al cit. nuovo art. 311, comma 3	
			Si prevede che il termine di decadenza di due anni per l'adozione, da parte del MATTM, dell'ordinanza con cui ingiunge il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica a coloro che, in base agli accertamenti operati, siano risultati responsabili del fatto. Sia sostituito dal termine di prescrizione dell'azione risarcitoria
<b>Contenuto dell'ordinanza</b> (Art. 314)		la quantificazione del danno deve comprendere soltanto il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino	—
<b>Crediti</b> (Art. 317, comma 5)	Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale sono versate nel fondo previsto dalle misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (D.L. n. 5/2009)	le somme riscosse dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato e integralmente riassegnate, con un decreto del MEF ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del MATTM	Si precisa che la rassegnazione avviene in deroga a quanto disposto dalle finanziarie per il 2006 e il 2007
<b>DL 208/2008</b> <b>Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente</b>	—	—	Il comma 6 dell'art. 17 della legge europea bis estende il nuovo meccanismo previsto dal precedente comma 5 anche ai proventi delle c.d. transazioni globali disciplinate dall'art. 2 del D.L. 208/2008, il quale prevede che i soli proventi di spettanza dello Stato, derivanti dalle c.d. transazioni globali ed introitati a titolo di risarcimento del danno ambientale, affluiscono ad apposito fondo.