

RELAZIONI GENERALE ED ILLUSTRATIVA DELLA PARTE SESTA DEL DECRETO TUTELA RISARCITORIA CONTRO I DANNI ALL'AMBIENTE

La parte VI si articola in tre titoli, il primo (art. 299-303) dedicato alla delimitazione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della normativa in materia di danno ambientale, il secondo (artt. 304-310) avente ad oggetto i fondamentali temi della prevenzione e del ripristino ambientale, il terzo (artt. 311-317) avente ad oggetto la disciplina del risarcimento, in forma specifica o per equivalente patrimoniale, del danno ambientale.

Conclude la parte seconda l'art. 318 che introduce norme transitorie e finali.

L' *incipit* del **titolo primo** fonda presso il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio (art. 299) le competenze statali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni ambientali, coinvolgendo subito nell'azione ministeriale le regioni, gli enti locali, e qualsiasi altro soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo, nonché quello del rispetto della normativa comunitaria, delle competenze delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione.

Le successive norme delimitano in senso oggettivo il loro ambito di applicazione; in particolare l'art. 300 definisce il danno ambientale ("qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto e/o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima") operando, nel rispetto testuale dell'art. 2 della Direttiva, la fusione della nozione ivi tabellata di "danno ambientale" (n. 1 dell'art. 2) con quella di "danno" (n. 2 dell'art. 2) ed elencando, al comma 2° le varie specie di ambiti e specie protette così come richiamati dall'art. 2 della Direttiva.

Di seguito viene in immediata considerazione il principio di precauzione (art. 301) di cui all'art. 174, paragrafo 2 del Trattato Ce che concerne il conseguimento di un alto livello di protezione in caso di pericolo anche solo potenziale per la salute umana e per l'ambiente pur in mancanza di certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio (valutato quest'ultimo sul piano obiettivo in sede scientifica).

Siffatto livello di protezione viene assicurato mediante l'obbligo individuato in capo all'operatore interessato di informare, senza indugio, del rischio emergente, le autorità locali e il Prefetto, nei confronti del quale ultimo è posto l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'Ambiente nelle ventiquattro ore successive.

L'iniziativa precauzionale del Ministero è retta dal successivo art. 304 che disciplina la prevenzione del danno ambientale e consiste in particolare nell'adozione di una serie di misure già in passato attuate ampiamente dallo stesso Ministero e che rispettino il criterio di proporzionalità, rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere, coerenti con analoghe misure già adottate, basate su di un esame costi-benefici e suscettibili di aggiornamento alla luce di nuovi dati scientifici.

Sempre nell'ambito della **precauzione** il Ministero può svolgere, come in passato, attività di finanziamento di programmi di ricerca, promozione dell'informazione popolare relativa ad un prodotto o ad un processo considerati fonte di effetti negativi, disciplinare un sistema di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi del danno ambientale.

Anche con riferimento alle altre "definizioni" (art. 302), prassi normativa, caratterizzante, come è noto, tutta la normazione comunitaria, il titolo primo rispetta le formule normative di cui all'art. 2 della Direttiva; si segnala unicamente la scelta di accorpamento (al n. 9 dell'art. 302) delle definizioni comunitarie del "ripristino", (n. 15 dell'art. 2 della Direttiva 2004/35/Ce) e di quella che concerne le cosiddette "misure di riparazione" (n. 11 dello stesso art. 2), allo scopo di evitare, mediante la fusione delle due formule, equivoci e difficoltà interpretative in sede di applicazione delle norme.

La delimitazione oggettiva si completa con la disciplina delle "esclusioni" (art. 303) che corrisponde, sia pur con qualche diversa formulazione, alla norma sulle "eccezioni" di cui all'art. 4 della Direttiva citata.

Si segnala la sintesi operata nell'art. 303 tra l'art. 4 e l'art. 17 della Direttiva, quest'ultimo dedicato alle "applicazioni nel tempo" nella normativa sulla Direttiva stessa: il suddetto art. 17 confluisce nell'art. 303 alle lettere f) e g) dove si esclude l'applicazione del decreto ai danni ambientali causati da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima dell'entrata in vigore della parte VI del decreto; e al danno (lett.g) in relazione al quale siano trascorsi più di 30 anni dall'evento che lo ha causato.

Si segnala, sempre nell'art. 303, l'affermazione dell'inapplicabilità della normativa sanzionatoria per gli inquinamenti di carattere diffuso se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori.

Il **titolo secondo** prevede anzitutto la fondamentale normativa sulla prevenzione del danno ambientale (art. 304) onerando l'operatore interessato di una immediata informativa agli enti territoriali ed al Prefetto

della minaccia imminente di danno ambientale, che persista nonostante l'adozione di immediate misure di prevenzione e messa in sicurezza da parte dello stesso operatore.

Allo scopo di garantire l'esercizio di siffatta fondamentale attività di collaborazione e di autodenuncia da parte degli operatori interessati l'omissione delle suddette comunicazioni è sanzionata in sede amministrativa per euro da 2.000,00 a 5.000,00 per ogni giorno di ritardo.

Dal Ministero può in ogni tempo pervenire all'operatore una richiesta di informazioni sulle minacce imminenti di danno ambientale ed un ordine di adottare specifiche misure di prevenzione secondo metodologie precisate. Il Ministero stesso può assumere l'iniziativa in vista della prevenzione necessaria, approvando conseguentemente la nota delle spese con diritto di rivalsa verso chi le abbia causate, se questi venga individuato entro cinque anni dalla materiale erogazione della spesa stessa.

I successivi artt. 306, 308 e 309 definiscono la disciplina delle misure per il ripristino ambientale mentre l'art. 307 contiene una norma di garanzia per gli operatori interessati in ordine alle motivazioni specifiche per le singole misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino imposte dal Ministero e comunicate con l'indicazione dei mezzi di ricorso di cui l'operatore dispone e dei termini relativi.

L'individuazione delle possibili misure per il ripristino ambientale spetta anzitutto (art. 306) all'operatore interessato, che dovrà rispettare in questa fase le previsioni tecniche di cui all'all. III alla parte VI del presente decreto. Il Ministro dell'ambiente, qualora non abbia già in corso le misure urgenti adottate di sua iniziativa di cui al 2° comma, lett. d), dell'articolo precedente, approva le suddette proposte private - soggette, peraltro, al termine di trenta giorni dal fatto di danno - decidendo nel merito sui singoli aspetti del ripristino e valutando l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato in base all'art. 11, l. 7.8.1990, n. 241. Rileva che nelle attività di ripristino ambientale gli interventi più urgenti sono adottati in considerazione dei rischi per la salute umana.

Salvo i casi di motivata, estrema urgenza, l'ordinanza ministeriale esecutoria è preceduta da un'ampia inchiesta nella quale tutti i soggetti interessati, danneggianti e danneggiati, presentano le loro osservazioni nel termine di dieci giorni. Nell'ordinanza, il Ministro le prende in considerazione in sede di motivazione delle misure adottate.

Nell'art. 308 è previsto, conformemente alla Direttiva 35, il recupero delle spese sostenute dallo Stato in relazione alle azioni di precauzione, di prevenzione, di ripristino a carico dell'operatore che ha causato il danno o la sua imminente minaccia; il suddetto operatore, la cui responsabilità è stata accertata a conclusione dell'istruttoria in

contraddittorio che precede l'ordinanza ministeriale, è ammesso a provare, per esimersi dalle suddette conseguenze patrimoniali, che il danno è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'adozione di misure di messa in sicurezza astrattamente idonee, o che esso è conseguenza di errati ordini dell'Autorità pubblica.

Altre cause di esenzione derivano in favore dell'operatore dalle circostanze che il suo comportamento non sia qualificabile come doloso o colposo, che l'intervento preventivo il cui costo gli si voglia addebitare derivi invece da una emissione o comunque da un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione legittima o infine che le conoscenze scientifiche e tecniche note al momento del fatto escludessero qualsiasi probabilità di rischio ambientale.

Il Ministero dell'ambiente recupera, in applicazione dei criteri di cui all'all. 4 alla parte VI del decreto, le somme, salvo che esse siano inferiori all'importo della spesa necessaria per il recupero stesso, o nel caso che il responsabile non sia stato individuato, corrispondenti alle spese sostenute per la prevenzione e il ripristino previo accertamento delle responsabilità secondo le procedure di cui al titolo terzo.

L'art. 309 disciplina la richiesta dell'intervento ministeriale da parte delle regioni, delle province autonome, degli enti locali, anche associati, nonché delle persone fisiche o giuridiche vittime di un danno ambientale o che lo paventino ovvero che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle varie misure previste dalla parte VI del presente decreto, dunque dalle organizzazioni non governative di cui all'art. 13 della l. 8.7.1986, n. 349. Tutti questi soggetti possono presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture, denunce e osservazioni corredate da documenti e informazioni relative a casi di danno o di minaccia imminente di danno ambientale, chiedendo l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Il Ministro è onerato di un'informazione senza dilazione circa i provvedimenti assunti al riguardo in favore dei singoli richiedenti, mentre nel caso di minaccia imminente di danno, nell'urgenza estrema può far precedere le prime attività ministeriali all'assolvimento del predetto onere di comunicazione avente ad oggetto le misure in corso di adozione.

Infine, l'art. 310 fonda, in favore dei soggetti titolari del potere di partecipazione, la legittimazione ad agire per l'annullamento degli atti ministeriali ritenuti illegittimi nonché per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale.

E' previsto un facoltativo ricorso al mezzo di impugnazione in via amministrativa consistente nell'opposizione presentata allo stesso Ministero entro trenta giorni dalla conoscenza dell'atto ministeriale ritenuto illegittimo o inopportuno o, in caso di inerzia del Ministro, entro lo stesso termine decorrente questa volta dalla scadenza del trentesimo giorno successivo all'effettuato deposito dell'opposizione presso il Ministero.

Un'apposita disposizione coordina, sempre in termini di facoltatività, cioè lasciando al ricorrente la scelta tra ricorso in opposizione e ricorso in via giurisdizionale al TAR competente per territorio, la successione ed il concorso tra i due rimedi.

E' anche previsto, questa volta in alternativa al ricorso al TAR, secondo i principi, il ricorso al Presidente della Repubblica contro l'atto ministeriale che si ritenga illegittimo e lesivo.

Nel titolo terzo, avente ad oggetto il risarcimento del danno ambientale, sono previsti, negli artt. da 311 a 317, i singoli momenti procedurali che portano all'emanazione dell'ordinanza ministeriale esecutoria nonché la disciplina delle sue conseguenze.

Nell'art. 311 è delineata, in via di principio, la duplice disciplina del risarcimento in forma specifica e per equivalente patrimoniale con l'istituzione dell'obbligo al ripristino della precedente situazione ambientale e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

L'istruttoria che precede l'ordinanza ministeriale è accuratamente disciplinata nell'art. 312.

Mentre l'accesso degli agenti incaricati dal Ministero per l'accertamento del fatto dannoso e l'individuazione dei responsabili è disposto senz'altro, relativamente al "sito interessato dal fatto dannoso" (come nell'accesso ai locali di abitazione o destinati all'esercizio di attività professionale dell'operatore ai suoi registri e documenti come altresì nel caso delle perquisizioni personali e reali) il Ministro deve chiedere l'autorizzazione all'Autorità giudiziaria competente. Ogni accertamento e valutazione delle cause e della portata del danno va effettuato nel rispetto delle disposizioni contenute nell'all. IV alla parte VI del decreto e nel rispetto del principio del contraddittorio con l'operatore interessato.

L'ordinanza è disciplinata dall'art. 313 e consiste nell'ingiunzione ai trasgressori del ripristino della situazione ambientale antecedente, a titolo di risarcimento in forma specifica.

All'interno del medesimo ordine si comprende l'ingiunzione al pagamento entro trenta giorni di una somma pari al 15% del danno accertato e stimato in base ai criteri sopra riferiti oltre all'irrogazione delle

sanzioni amministrative di competenza ministeriale previste, nei casi specifici, dalla legislazione vigente.

La *ratio* sottesa al pagamento del 10% del danno stimato va individuata nella considerazione delle spese che in ogni caso il Ministero deve affrontare, - per gli accertamenti, le valutazioni talora specialistiche, le comunicazioni ed i rapporti con gli enti e i soggetti del territorio interessati, ecc. - a seguito della trasgressione alle norme di tutela ambientale perpetrata dal responsabile del danno, anche nel caso in cui questi lo risarcisca in forma specifica.

L'ordinanza, adottata nel termine perentorio di 180 giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti appena individuati dell'avvio dell'istruttoria e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto, è emessa, oltre che nei confronti del responsabile, in solido nei confronti del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature e le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili.

Quando il danno risulti non risarcibile in forma specifica con apposita ordinanza il Ministro intima ai soggetti suddetti il pagamento del risarcimento del danno per equivalente patrimoniale.

E' riservata alla cognizione della Corte dei conti l'azione risarcitoria promossa dal competente Ufficio di Procura regionale in relazione al danno ambientale provocato da soggetti sottoposti alla sua giurisdizione.

L'art. 313 si conclude con la disposizione secondo la quale in caso di intervenuto risarcimento del danno è esclusa la possibilità che si verifichi un nuovo intervento comportante aggravio dei costi per l'operatore responsabile come conseguenza di un'azione concorrente da parte di un'Autorità competente.

Infine si precisa che resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati nella loro salute o nei beni in loro proprietà dal fatto produttivo di danno ambientale di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela degli interessi lesi.

Con le norme di cui all'art. 314 si precisa e si delimita il contenuto dell'ordinanza-ingiunzione, raccordando il provvedimento ministeriale con le pronunce del giudice penale sugli stessi fatti e nei confronti degli stessi responsabili. Si precisa, altresì, che le regioni e gli altri enti territoriali comunicano al Ministero dell'ambiente le sanzioni amministrative irrogate nei confronti del trasgressore.

Avverso l'ordinanza suddetta è previsto (art. 316) il potere di ricorso al TAR da parte del trasgressore, che può anche avvalersi tanto dell'opposizione di cui all'art. 310 quanto del ricorso al Presidente della Repubblica.

L'art. 317 disciplina la riscossione dei crediti dello Stato derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui alla parte VI prevedendo l'applicazione delle norme di cui al d.lgs. 1999, n. 112.

E' consentita la rateizzazione degli importi dovuti fino a venti mensilità ed è precisato che le somme derivanti dalla suddetta riscossione nonché dall'escussione di fideiussioni a favore dello Stato sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere rassegnate con d.m. del Ministro dell'Economia e delle finanze ad un fondo di rotazione gestito dal Ministero dell'ambiente e tendente a finanziare anche in via di anticipazione:

- a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;
- b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;
- c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati;
- d) attività dei centri di ricerca nel campo delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra e dei cambiamenti climatici globali.

Infine, l'art. 318 detta la disciplina transitoria e norme finali anche in relazione all'ipotesi del danno che riguardi una pluralità di Stati membri dell'Unione europea.