

# Questioni aperte in materia di danno ambientale

Avv. Antonio Guariniello

ISPRA. Centro Nazionale per le Crisi, le Emergenze Ambientali e il Danno.  
Area accertamento, quantificazione e riparazione del Danno Ambientale.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Il decreto legislativo n 152/2006 prevede, nella parte sesta:

- le azioni di **prevenzione** della **minaccia di danno ambientale**,
- le azioni di **riparazione** del **danno ambientale**.

Tali azioni sono di competenza del Ministero dell'ambiente e possono essere esercitate:

- in sede giudiziaria (costituzione di parte civile nel giudizio penale, attivazione di cause civili, ammissione al passivo, ecc.).
- in via amministrativa, con ordinanze ministeriali che prescrivono accertamenti o misure di prevenzione o riparazione.

In oltre 10 anni di applicazione della norma si sono poste molte questioni interpretative e procedurali ad oggi ancora aperte.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Il danno ambientale ha una precisa definizione di legge prevista dall'articolo 300 del Dlgs 152/2006:

Qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale (specie e habitat protetti, acque e terreno) e dell'utilità assicurata da quest'ultima. In particolare, si definisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

- a) **alle specie e agli habitat naturali protetti** dalla l. 157/1992 e dal d.p.r. 357/97 e alle aree naturali protette della l. 394/1991;
- b) alle **acque interne**, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico o quantitativo o sul potenziale ecologico delle acque definiti nella direttiva 2000/60/CE oppure sullo stato ambientale delle **acque marine** definito nella direttiva 2008/56/CE;
- c) al **terreno**, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Il danno ambientale previsto dalla parte sesta del Dlgs 152/2006 rappresenta un danno fonte di responsabilità civile e di obblighi di riparazione verso lo Stato.

Esistono alcune fattispecie che presentano punti di collegamento con il danno ambientale. E' necessario:

- evitare le sovrapposizioni con tali fattispecie,
- utilizzare le interazioni con tali fattispecie.

In particolare:

- la **bonifica** dei siti contaminati (parte quarta del Dlgs 152/2006),
- gli **ecoreati** di inquinamento e disastro ambientale (art. 452 bis e 452 quater c.p.),
- la **procedura estintiva** dei reati ambientali (parte sesta-bis del Dlgs 152/2006).

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

La **bonifica** dei siti contaminati (parte quarta del Dlgs 152/2006):

- prevede interventi finalizzati a rispettare concentrazioni soglia di sostanze inquinanti in suoli e acque sotterranee o finalizzati alla messa in sicurezza (di emergenza, permanente o operativa) del sito, - si sviluppa attraverso una procedura amministrativa gestita da enti territoriali e, in caso di SIN (Siti di Interesse Nazionale), dallo Stato.

Sovrapposizioni e interazioni:

- il danno al terreno corrisponde in massima parte alla contaminazione oggetto di bonifica,
- il danno alle acque non corrisponde alla contaminazione oggetto di bonifica,
- il danno a specie, habitat e aree protette non é considerato in sede di bonifica.

*La procedura di bonifica può consentire di raggiungere le stesse finalità delle misure di riparazione del danno al terreno e, attraverso la fase della caratterizzazione, può fornire elementi utili per la valutazione e la riparazione del danno alle acque sotterranee.*

*La procedura di messa in sicurezza di emergenza può consentire di raggiungere le stesse finalità delle misure di prevenzione del danno al terreno e alle acque sotterranee e, più in generale, di confinare le fonti di inquinamento che possono avere effetti su tutte le risorse naturali rilevanti ai sensi della parte sesta del Dlgs 152/2006.*

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

**Il reato di inquinamento** (articolo 452 bis c.p.) punisce chi “abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna”.

**Il reato di disastro ambientale** (articolo 452 quater c.p.) punisce fattispecie più gravi come “l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ...”.

Sovrapposizioni e interazioni:

- Si prevede, come per il danno ambientale, una soglia minima costituita dai requisiti di significatività e misurabilità,
- Sono considerate anche risorse non associate al danno ambientale (aria, flora e fauna non aventi speciale tutela, acque non soggette alla dir. 2000/60, assetto territoriale, ecc.).

*La presenza di un ecoreato non corrisponde automaticamente alla presenza di un danno ambientale e viceversa. Le indagini giudiziarie in materia di ecorati possono tuttavia consentire di disporre di elementi utili per valutare se sussistano anche danni ambientali.*

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

La **procedura estintiva** dei reati ambientali (parte sesta-bis del Dlgs 152/2006) prevede la possibilità di estinguere la contravvenzioni del Dlgs 152/2006 che non hanno cagionato un danno o un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Sovrapposizioni e interazioni:

- la norma utilizza locuzioni che richiama tipiche categorie di classificazione dei reati (“reati di danno”, “reati di pericolo concreto”, classificazione fondata sull’idoneità del fatto a ledere o mettere in pericolo il bene tutelato dalla norma penale),
- tali locuzioni prevedono, per definizione, una soglia lesiva inferiore a quella degli eco-reati ed a quella del danno ambientale, ove si devono provare la significatività e requisiti come la perdita dello stato di qualità delle acque, la contaminazione dei suoli, ecc.,
- la procedura estintiva si applica anche a risorse non associate al danno ambientale ed a beni diversi dalle risorse ambientali (urbanistica, paesaggio, ecc.).

*La presenza di un danno ambientale esclude la procedura estintiva ma rappresenta solo una delle ipotesi in cui vi è un danno o un pericolo concreto e attuale di danno a risorse ambientali (fattispecie avente una soglia lesiva inferiore).*

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

#### L'azione in sede giudiziaria.

Fino ad oggi, in Italia, l'azione di riparazione statale ha avuto luogo, nella maggior parte dei casi, in sede giudiziaria (costituzione di parte civile nel giudizio penale, attivazione di cause civili, ammissione al passivo, ecc.).

Aspetti positivi dell'opzione: possibilità di disporre di un titolo esecutivo costituito dalla sentenza favorevole e, in caso di costituzione nel giudizio penale, possibilità di fruire del materiale probatorio dell'indagine penale.

Aspetti negativi dell'opzione: durata del procedimento (che non è compatibile con l'azione di prevenzione e che differisce di anni l'epoca della riparazione) e, in caso di costituzione nel giudizio penale, difficoltà di ottenere una statuizione civile diversa dalla condanna generica alla riparazione del danno.

L'esperienza relativa all'azione di danno ambientale in sede giudiziaria indica che solo in limitati casi è stato possibile ottenere una condanna all'esecuzione di specifiche misure di riparazione.

# Questioni aperte in materia di danno ambientale

## L'azione in sede amministrativa.

Il Dlgs 152/2006 ha previsto una nuova procedura amministrativa di danno ambientale che può essere attivata dall'operatore o dal Ministero dell'ambiente con ordinanze ministeriali che prescrivono accertamenti o misure di prevenzione o riparazione.

Aspetti positivi dell'opzione: possibilità di un'interlocuzione con l'operatore e con gli enti territoriali per organizzare in contraddittorio l'accertamento del danno o della minaccia di danno e l'individuazione di misure di riparazione/prevenzione attuabili in concreto sul territorio.

Aspetti negativi dell'opzione: difficoltà ad attivare e sviluppare una procedura gestita direttamente dalla pubblica amministrazione in assenza di criteri certi di accertamento del danno e della minaccia di danno e di criteri certi per la determinazione delle misure di riparazione ed in assenza di una regolamentazione di dettaglio delle fasi procedurali e di interlocuzione con l'operatore e gli enti territoriali.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Questioni aperte nell'**accertamento** del danno e della minaccia di danno.

La parte sesta del Dlgs 152/2006 non fornisce criteri certi per accertare se, nelle specifiche situazioni notiziate al Ministero dell'ambiente per l'avvio della procedura amministrativa, sussista un danno o una minaccia di danno. In particolare, nella fase seguente alla notizia, é molto difficile provare la sussistenza di un danno significativo a specie ed habitat (danno da individuare alla luce di complessi criteri di vitalità, diffusione, propagazione, ecc.), allo stato di qualità dei corpi idrici (stato che si definisce solo attraverso una complessa procedura di monitoraggio e classificazione su base pluriennale), ecc.

Prospettive future.

Il sistema SNPA ha avviato un'attività tecnico/scientifica di ricostruzione delle evidenze e degli indici di danno e di minaccia di danno (*Evidenze: prove del danno o della minaccia che legittimano a chiedere la riparazione/prevenzione all'operatore. Indici: elementi che indicano la possibile esistenza del danno o della minaccia e che legittimano l'imposizione di approfondimenti e caratterizzazioni all'operatore*). Tale ricostruzione può risultare utile anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 299 del Dlgs 152/2006 che prevede l'adozione di un decreto sui criteri delle attività istruttorie per l'accertamento del danno ambientale.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Questioni aperte nella scelta delle **misure di riparazione** del danno.

La parte sesta del Dlgs 152/2006 non fornisce criteri certi per individuare (in particolare, in sede amministrativa) le misure di riparazione “complementare” e “compensativa”, misure da determinare sulla base di una equivalenza tra le risorse ed i servizi perduti e le risorse ed i servizi da fornire con la riparazione (“portata delle misure di riparazione”).

**Riparazione complementare:** riparazione dei danni attuali da realizzare in siti alternativi nei casi e nella misura in cui la riparazione primaria (ripristino) non sia possibile.

**Riparazione compensativa:** riparazione dei danni temporanei con ulteriori miglioramenti delle risorse naturali in aggiunta alle misure di riparazione primaria o complementare.

Prospettive future.

Il sistema SNPA ha avviato un’attività tecnico/scientifica di ricostruzione dei criteri per la determinazione delle misure di riparazione complementare e compensativa, criteri per attribuire un valore alla “portata” delle misure. Tale ricostruzione può risultare utile anche ai fini dell’attuazione dell’articolo 311, comma 3, del Dlgs 152/2006 che prevede l’adozione di un decreto sui criteri delle misure di riparazione complementare e compensativa.

### Questioni aperte in materia di danno ambientale

Questioni aperte sul piano **procedurale** e **istituzionale**.

La parte sesta del Dlgs 152/2006 non prevede una regolamentazione di dettaglio delle fasi procedurali e di interlocuzione con l'operatore e con gli enti territoriali nell'ambito della procedura amministrativa di danno ambientale (attivabile dall'operatore o dal Ministero dell'ambiente). Tale assenza si traduce in una assenza di garanzie e certezze procedurali che pregiudica l'efficace utilizzo dell'opzione amministrativa.

Prospettive future.

È importante avviare un percorso legislativo diretto ad introdurre una regolamentazione di dettaglio della procedura amministrativa di danno ambientale, nell'ambito della quale:

- assicurare all'operatore e al Ministero la certezza del percorso che seguirà all'attivazione e la conoscibilità dei possibili esiti,
- assicurare ad operatori, Ministero ed enti territoriali un preciso meccanismo istituzionale di interlocuzione per accertare in contraddittorio l'entità del danno o della minaccia di danno e realizzare misure di riparazione/prevenzione autorizzabili e controllabili sul territorio,
- promuovere l'assicurabilità del danno ambientale affinché l'esistenza di tale garanzia e della conseguenti coperture possa aumentare l'efficacia della procedura amministrativa.