

## **Articolo 17** **(Ulteriori disposizioni in materia di danno ambientale)**

L'**articolo 17 modifica** in più punti la **disciplina in materia di danno ambientale**, incidendo sulle fattispecie giuridiche di riferimento e sulla qualificazione del danno, sull'azione risarcitoria e sulle misure preventive e di ripristino, nonché sulla riassegnazione delle somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale medesimo. Le modifiche si traducono in gran parte in una serie di novelle alle disposizioni del D.Lgs. 152/2006 (norme in materia ambientale), alcune delle quali già modificate dall'art. 25 della legge europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 97).

In particolare, il **comma 1, lettere a) e b)**, dell'articolo in commento **novella l'art. 298-bis** del D.Lgs. 152/2006 al fine di **chiarire le fattispecie giuridiche di riferimento** concernenti la qualificazione di danno ambientale.

La **lettera a)**, infatti, novella le lettere a) e b) del comma 1 del citato articolo 298-bis al fine di chiarire che il **riferimento al "danno ambientale"** è **da intendersi alla corrispondente definizione recata dall'art. 300, comma 2**, del citato decreto legislativo.

In base a tale **definizione**, costituisce **danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE** il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla L. 157/1992 e di cui al D.P.R. 357/1997, nonché alle aree naturali protette di cui alla L. 394/1991;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

Le modifiche recate alle lettere a) e b) vanno a integrare la disciplina nazionale della responsabilità oggettiva per il danno ambientale nel caso in cui le fattispecie di danno rientrino tra quelle oggetto della direttiva.

Si ricorda in proposito che l'art. 298-bis è stato introdotto nel testo del D.Lgs. 152/2006 dal comma 1, lettera a), dell'art. 25 della L. 97/2013 (legge europea 2013), al

fine di superare le censure mosse dalla Commissione europea con la procedura di infrazione 2007/4679.

In particolare con tale nuovo articolo viene inquadrato l'ambito di applicazione del decreto. La previsione della regola della responsabilità oggettiva risarcitoria è introdotta, in particolare, sganciando dai requisiti del dolo e della colpa la responsabilità per danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla parte sesta del D.Lgs. 152/2006 (omologo dell'allegato III della direttiva).

L'art. 298-*bis* precisa infatti che la disciplina della parte sesta si applica:

- al danno ambientale, causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5, e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività;
- al danno ambientale, causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5, e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

Si rammenta altresì la formulazione dell'articolo 3, par. 1, della direttiva 2004/35/CE, che limita il campo di applicazione:

- al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;
- al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.

La **lettera c)** novella il comma 2 dell'articolo 298-*bis* specificando il riferimento al danno ambientale di cui alle lettere a) e b) del comma 1 del medesimo articolo, come novellate dalla norma in commento, relativamente al quale si prevede che la riparazione debba avvenire nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel titolo II e nell'allegato 3 alla parte sesta del D.Lgs. 152/2006.

La **lettera b)** introduce una lettera b-*bis*) all'articolo 298-*bis* al fine di **ampliare il campo di applicazione**, disciplinato dal citato articolo, **al danno ambientale** di cui all'articolo 300, comma 1, **causato da un'attività svolta in modo doloso o colposo in violazione di leggi o provvedimenti**.

Ai sensi dell'**art. 300, comma 1**, è **danno ambientale** qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

La disposizione sembra volta a rafforzare gli strumenti di tutela al di fuori delle ipotesi di danno ambientale previste dalla direttiva in quanto viene chiarito che, oltre alle ipotesi disciplinate dalle lettere a) e b), l'autore della condotta dannosa, al ricorrere dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, è tenuto a riparare il danno in linea con la disciplina di carattere generale della riparazione dell'illecito prevista dall'articolo 2043 del Codice civile.

Merita ricordare le affermazioni risalenti, ma ancora attuali, in tema di danno ambientale, secondo cui quanti agiscono per ottenerne il risarcimento devono "dimostrare in primo luogo il dolo o la colpa del danneggiante e, quindi, la violazione di disposizioni di

legge o di provvedimenti adottati in base a legge” (Cassazione civile, 3 febbraio 1998, n. 1087).

Il **comma 2** reca due **novelle al comma 4 dell’art. 308 del D.Lgs. 152/2006** al fine di precisare che:

- **non sono a carico dell'operatore i costi** delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino **se egli può provare che il danno ambientale** o la minaccia imminente di tale danno è stato causato da un terzo e **si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza** (lettera a);

Il testo vigente fa invece riferimento all’esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee.

- **anche a tale fattispecie si applica l’attività del Ministro dell'ambiente**, finalizzata all’adozione delle misure necessarie **per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti** (lettera b).

Si rammenta che il testo vigente dell’articolo 308, comma 4, prevede che, oltre all’ipotesi disciplinata alla lettera a) di tale comma cui si è fatto precedentemente cenno, non sono a carico dell’operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno 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 all’operatore (lettera b). Il testo vigente prevede che solo per tali ipotesi il Ministro dell’ambiente adotti le misure necessarie per consentire all’operatore il recupero dei costi sostenuti.

Il **comma 3** reca una serie di **novelle all’art. 311 del D.Lgs. 152/2006** che disciplina l’**azione risarcitoria** (in forma specifica) del danno ambientale.

Si rammenta che l’articolo 25 della legge 97/2013 (legge europea 2013) ha novellato l’art. 311 d.lgs. 152/2006 con riferimento alle procedure risarcitorie modificando l’ambito di applicazione ed eliminando sia nella rubrica della norma che al comma 2 ogni riferimento al risarcimento per danno equivalente.

Merita soffermarsi in particolare sulle novelle di cui alle lettere b), e) ed f) del comma, poiché le altre novelle paiono limitarsi ad introdurre utili precisazioni alle formulazioni vigenti.

In particolare, la **lettera b)** novella il comma 2 dell’art. 311 al fine di **circoscriverne l’applicazione al danno ambientale** definito dall’art. 300, comma 2, ossia al danno ambientale la cui fattispecie corrisponde a quella oggetto della direttiva.

Il comma 2 dell’articolo 311 prevede che, nel caso in cui si verifichi un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell’allegato 5 alla parte sesta del medesimo decreto, gli stessi sono **obbligati all’adozione delle misure di riparazione** di cui all’allegato 3 alla medesima parte sesta. Alle misure di riparazione è, altresì, obbligato anche chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa.

La **lettera e)** introduce un periodo aggiuntivo al citato comma 2 volto a disciplinare il caso di **danno ambientale** contemplato dalla lettera b-*bis*) dell’art.

298-*bis*, introdotta dal comma 1 dell'articolo in commento, ossia **il danno ambientale le cui fattispecie non rientrano tra quelle oggetto della direttiva**. In tale caso, ai sensi della lettera e), viene previsto l'**obbligo**, in capo ai responsabili, per qualsiasi tipo di matrice ambientale danneggiata, **di rimessione in pristino**, analogamente a quanto previsto per il danno disciplinato dalla direttiva.

Per tali fattispecie di danno viene prevista, inoltre, la **possibilità di risarcimento per equivalente, in caso di impossibilità o di eccessiva onerosità**.

La **lettera f) introduce un comma 2-*bis* all'art. 311** del D.Lgs. 152/2006, in base al quale 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'art. 302, comma 13**.

Il citato comma 13 definisce «costi» gli oneri economici giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace delle disposizioni di cui alla parte sesta del decreto, compresi i costi per valutare il danno ambientale o una sua minaccia imminente, per progettare gli interventi alternativi, per sostenere le spese amministrative, legali e di realizzazione delle opere, i costi di raccolta dei dati ed altri costi generali, nonché i costi del controllo e della sorveglianza.

Il **comma 4** novella l'art. 313, comma 4, del D.Lgs. 152/2006, nella parte in cui prevede un **termine di decadenza di due anni per l'adozione**, da parte del Ministero dell'ambiente, **dell'ordinanza** con cui ingiunge il **ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica** a coloro che, in base agli accertamenti operati (ai sensi dell'art. 312, che disciplina la fase istruttoria), siano risultati responsabili del fatto.

Il comma 4 prevede infatti che tale termine sia **sostituito dal termine di prescrizione dell'azione risarcitoria**.

Si ricorda in proposito che il comma 5 dell'art. 313 dispone che nei termini di prescrizione indicati dai commi 1 e 3 dell'art. 2947 del Codice civile, il Ministro dell'ambiente può adottare ulteriori provvedimenti nei confronti di trasgressori successivamente individuati. La norma in commento sembra pertanto volta ad estendere il regime della prescrizione non solo ai provvedimenti che riguardano i trasgressori successivamente individuati, ma anche ai provvedimenti (nella fattispecie l'ordinanza ministeriale ingiuntiva delle misure di ripristino) destinati a coloro che siano risultati responsabili dei fatti a seguito degli accertamenti istruttori.

Si ricorda che l'art. 2947 c.c. dispone che il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato (primo comma) e che, in ogni caso, se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile. Tuttavia, se il reato è estinto per causa diversa dalla prescrizione o è intervenuta sentenza irrevocabile nel giudizio penale, il diritto al risarcimento del danno si prescrive nei termini

indicati dai primi due commi, con decorrenza dalla data di estinzione del reato o dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile (terzo comma).

**Il comma 5 novella l'art. 317, comma 5, del D.Lgs. 152/2006**, che prevede il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, e la successiva **riassegnazione** ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, **delle somme derivanti** dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il **risarcimento del danno ambientale**.

In particolare, la modifica è volta a prevedere che la citata **riassegnazione** - che in base al testo vigente deve essere effettuata con D.M. economia e finanze - **avvenga in deroga** alle limitazioni disposte in materia, dall'art. 1, comma 46, della L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) e dall'art. 2, commi 615, 616 e 617, della L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

Il citato articolo 1, comma 46 della legge n. 266/2005 ha introdotto, a decorrere dall'anno 2006, un **limite massimo** all'ammontare complessivo annuale delle **riassegnazioni di entrate alla spesa** del bilancio dello Stato, fissato in misura non superiore all'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2005. La limitazione non si applica alle riassegnazioni per le quali l'iscrizione della spesa non ha impatto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, nonché a quelle riguardanti l'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea.

La successiva legge finanziaria ha disposto, a decorrere dal 2008, un vero e proprio **divieto di iscrizione** negli stati di previsione della spesa dei Ministeri di stanziamenti provenienti da versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato, qualora autorizzati da particolari provvedimenti legislativi (espressamente indicati all'elenco n. 1 allegato alla legge), ad eccezione degli stanziamenti destinati a finanziare le spese della categoria «redditi da lavoro dipendente» (art. 2, comma 615, L. 244/2007). Con quota parte delle risorse non più riassegnate alla spesa sono stati costituiti appositi fondi, da ripartire con decreti ministeriali, la cui dotazione finanziaria - inizialmente costituita dal 50 per cento dei versamenti riassegnabili nel 2006 - è rideterminata annualmente, in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

Lo stesso comma prevede che il citato D.M. venga emanato **su proposta del Ministro dell'ambiente**.

**Il comma 6 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 comma 7 del citato art. 2, 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.

Si tratta del fondo istituito dall'art. 7-*quinquies*, comma 1, del D.L. 5/2009, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi.

Il comma in esame novella tale disposizione al fine di prevedere che tali proventi non affluiscano al citato fondo, ma **siano versati all'entrata del bilancio dello Stato in conformità a quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 317 del D.Lgs. 152/2006.**

Relativamente al contenuto del citato **art. 2 del D.L. 208/2008** si ricorda, in estrema sintesi, che esso ha introdotto una procedura alternativa di risoluzione stragiudiziale del contenzioso relativo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate e al risarcimento del danno ambientale. In particolare, nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, il Ministero dell'ambiente può predisporre uno schema di contratto per la stipula di una o più **transazioni globali**, con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica e di ripristino, nonché del danno ambientale, e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento.

### ***Procedure di contenzioso***

In materia di **responsabilità per danni ambientali e azioni di risarcimento** del danno ambientale, il 26 gennaio 2012 la Commissione europea ha inviato all'Italia un **parere motivato complementare** - ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) (procedura di infrazione n. 2007/4679) contestando, in particolare, la non corretta trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva n. [2004/35/CE](#).

Precedentemente il 20 novembre 2009 la Commissione europea aveva trasmesso un parere motivato, contestando all'Italia varie non conformità del decreto legislativo 152/2006 alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Le Autorità italiane avevano risposto con note dell'1 e del 2 dicembre 2009 e con nota del 2 febbraio 2010 notificando i provvedimenti legislativi intesi a risolvere alcuni dei problemi sollevati dalla Commissione.

Nel parere motivato complementare la Commissione ha affermato di ravvisare nel **decreto legislativo n. 152/2006**, con cui l'Italia ha recepito la direttiva, i seguenti **profili di non conformità** alla citata direttiva:

- **il decreto legislativo restringe la responsabilità ambientale ai casi di dolo e colpa**, laddove la direttiva prevede la limitazione del dolo e della colpa, e quindi dell'obbligo di ripristino, per i soli casi di danno alle specie e all'habitat naturale causato dall'esercizio di attività professionali non incluse nell'elenco allegato alla direttiva;
- **limitazioni**, non previste dalla direttiva, del campo di applicazione delle disposizioni **in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente**. In particolare, la normativa italiana prevede la non applicazione di tali disposizioni alle "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”;

- **previsione della possibilità di sostituire le misure di riparazione con risarcimenti per equivalente pecuniario**, laddove la direttiva dispone una gerarchia di misure di riparazione, complementari e compensative, non prevedendo il ricorso al risarcimento pecuniario. Inoltre, le **modalità di calcolo dell’ammontare del risarcimento**, previste dal decreto legislativo, appaiono **svincolate dall’entità del danno ambientale arrecato**.