

DANNI DA INQUINAMENTO
PREVENZIONE, DETERMINAZIONE, RESPONSABILITA'
TRASFERIMENTO

LUCCA 10 novembre 2011

Intervento:

***“ LA RESPONSABILITA' PER I DANNI DA INQUINAMENTO
Inquadramento normativo del danno ambientale e risvolti nell'ambito
della responsabilità civile. Estensione della legge sulla responsabilità
degli enti anche in materia ambientale alla luce del recente d.Lgs. 7
luglio 2011, n. 121 sulla tutela penale ambientale”.***

Relatore:

Gianluca Limardi

Avvocato del Foro di Roma

1. Introduzione.

La normativa ambientale in Italia si è sviluppata parallelamente all'incremento della **sensibilità verso i danni provocati dall'inquinamento**, in particolare nei confronti dei rischi sulla salute umana. Le problematiche legate all'ambiente costituiscono fonte di primario interesse sia per le imprese, costrette a rivedere le proprie strategie organizzative e gestionali alla luce delle sempre più stringenti norme in materia, sia per gli operatori del diritto che devono confrontarsi, da un lato, con i principi e gli indirizzi contenuti nelle direttive europee, e dall'altro con la legislazione nazionale e regionale di recepimento degli stessi.

2. Il danno ambientale in Italia: la legge 8 luglio 1986 n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale".

Il danno ambientale è un concetto prettamente giuridico introdotto in Italia nel 1986 con la **legge 349/1986** e precisamente **dall'art. 18**, che riconosce l'ambiente come **bene giuridico, oggetto di tutela "in sé e per sé"**, meritevole di risarcimento indipendentemente dalla lesione di qualsiasi altro diritto soggettivo, quali la proprietà o la salute. Tale articolo, al 1° comma, stabilisce che: **"Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"**. Il sistema della responsabilità civile delineato dall'art. 18 si andava ad innestare sul tronco della responsabilità da fatto illecito di cui **all'art. 2043** c.c. (che a sua volta costituisce un criterio di imputazione di responsabilità soggettiva basata sulla colpa), dalla quale però si differenziava per taluni aspetti. In particolare, oltre al criterio della tipicità, in netto contrasto con il principio del *neminem laedere* dell'art. 2043 c.c., **manca nell'art. 18 il riferimento alla ingiustizia del danno, che verrebbe appunto assorbita dalla semplice violazione della norma**. La normativa apportava, inoltre, eccezioni rispetto al diritto comune anche in sede di risarcimento. Infatti la norma faceva riferimento al **risarcimento in forma specifica** (eccezion fatta nel caso in cui ciò non sia fattibile), ribaltando di fatto il principio di cui all'art. 2058 c.c. che invece prevede il risarcimento per equivalente come criterio generale. Ulteriore eccezione ai principi generali del nostro codice civile era rappresentata dalla norma prevista al **7° comma** dell'art. 18, secondo cui **ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale**, a fronte invece del riconoscimento, in tema di responsabilità per danni, del principio di solidarietà. Tale innovativa impostazione trovava la sua ratio nel fatto che legittimato attivo a chiedere il risarcimento era comunque un ente pubblico. Titolari del diritto di credito correlato all'obbligo risarcitorio, infatti, erano unicamente lo Stato e gli Enti territoriali sui quali si riteneva incidessero i beni oggetto del fatto lesivo.

3. Il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 c.d. Decreto Ronchi.

Tra la normativa del 1986 ed il recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva comunitaria 2004/35/CE, merita menzione una norma speciale di responsabilità ambientale in materia di inquinamento dei siti cioè **l'art. 17 del D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22** (c.d. Decreto Ronchi) che presenta una profonda diversità rispetto alla fattispecie prevista dall'art. 18 della legge 349/1986. La fattispecie di responsabilità contenuta in tale norma (peraltro ora abrogata dal d.lgs. n. 152/2006), si riferiva al superamento anche accidentale, dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti (stabiliti in forza del medesimo articolo), ovvero al pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi. La norma in commento prevedeva, al secondo comma, che **il soggetto responsabile "è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento"**. Va ricordato inoltre che **l'art. 14** includeva nella **categoria dei soggetti responsabili il "proprietario e i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa"**.

4. La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 "Sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale".

In tale ambito normativo, caratterizzato da un non sempre coerente proliferare di disposizioni, si inserisce **la Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità per danno ambientale**. Il sistema delineato dalla Direttiva, da un lato, **mantiene gli elementi tradizionali delle responsabilità di diritto civile** (nozione di danno, soggetto responsabile, criterio di imputazione). Nello stesso tempo, tuttavia, **conferma una forte connotazione pubblicistica**, escludendo ogni forma di indennizzo privato, (si veda sul punto **l'art. 3.3¹**) e riconoscendo un ruolo primario alle competenti autorità pubbliche nazionali. La normativa comunitaria procede verso una migliore individuazione della funzione della responsabilità civile in campo ambientale con una più precisa definizione dei suoi confini. Infatti, **la direttiva fornisce tre tipologie di danno** cui la disciplina della responsabilità deve applicarsi: **alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque e al terreno**. Una prima definizione di danno è contenuta **nell'art. 2**, in base al quale **"per danno ambientale deve intendersi un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente"**. La direttiva in esame ha introdotto un principio importante per il diritto comunitario e internazionale, il principio **"chi inquina paga"**, secondo il quale la responsabilità primaria, relativa alla prevenzione e riparazione del danno spetterebbe all'operatore economico che ha creato la situazione di pericolo o il danno stesso. Per la definizione di "operatore economico" si rinvia al testo di cui all'art. 2, 6° comma, D.lgs. 152/2006 il quale prevede che è "operatore": qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa

1. Art. 3.3 D.lgs. 152/2006: "Fermo restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto ad essere indennizzati a seguito di un danno ambientale o ad una minaccia imminente di tale danno".

pubblica o privata, che esercita o controlla, un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo preveda, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima". Inoltre l'**art. 8** della direttiva, al primo comma, stabilisce, che l'operatore **deve sostenere i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva**". Proprio in virtù di tali obblighi previsti in capo all'operatore è stata prevista all'**art. 14** la possibilità per quest'ultimo di usufruire di garanzie finanziarie². Il principio "chi inquina paga", (che effettivamente è il concetto ispiratore della normativa comunitaria), richiede tuttavia che **per imputare i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione ad un operatore economico, si debba dimostrare che l'attività economica da esso esercitata sia stata causa dell'evento dannoso**. In tal senso la direttiva prevede criteri di imputazione della responsabilità che si distinguono tra loro in base alle attività economiche potenzialmente inquinanti. Queste attività sono state distinte dal legislatore comunitario in due gruppi: a) da una parte, si hanno le pratiche economiche che, proprio per le loro caratteristiche intrinseche di pericolosità, sono state individuate e riportate in un elenco di cui all'Allegato III della direttiva (come specificato dall'**art. 3,1° comma**); b) dall'altra tutte le attività professionali che, pur presentando caratteristiche a rischio, non sono state inserite nel suddetto allegato. Tale differenza deriva dalla circostanza che l'esercizio delle attività di cui al sopracitato punto a) può creare un grave pregiudizio e conseguenti responsabilità per i danni o le minacce di danni causati alle specie, agli habitat naturali protetti, all'acqua ed al terreno; mentre tutte le altre attività possono rispondere solo dei danni causati alle specie e agli habitat naturali protetti. Ciò comporta due differenti criteri di imputazione. **In generale, il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale cui soggiacciono le attività professionali di cui all'allegato III della direttiva è di tipo oggettivo** ritenendo sufficiente la sussistenza del nesso causale tra l'attività dell'agente ed il verificarsi del danno ambientale. **Al contrario nel caso in cui il danno alla biodiversità venga causato da un'attività non compresa nell'allegato III, la imputazione della responsabilità deve basarsi sulla dimostrazione del dolo o della colpa dell'operatore economico con riconoscimento dell'elemento soggettivo**. Ciò comporta che, per questi tipi di attività il generale principio d'imputazione "chi inquina paga" non può essere automaticamente applicato, ma dovrà essere integrato con l'accertamento in concreto della negligenza, (sul punto si veda **l'art. 3, primo comma, lettera b** della direttiva). E' innegabile, pertanto, l'affermazione nella direttiva di un generale principio di responsabilità oggettiva, che prescinde dal dolo o dalla colpa dell'operatore economico. Tuttavia tale principio, oltre ad applicarsi soltanto a determinate elencate attività (allegato III), subisce rilevanti eccezioni che ne ottemperano l'effettiva portata. **L'art. 4, primo comma**, stabilisce, ad esempio, che la direttiva non si applica ai casi di danno cagionati da un atto o conflitto armato, oppure da fenomeni naturali di

2 Art. 14, 1° comma: "Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e di mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva".

carattere eccezionale ed inevitabile. Ancora, **l'art. 8, paragrafi 3 e 4** prevede i casi di esclusione dell'obbligo riparatorio determinati da una interruzione nel rapporto tra evento e responsabilità del soggetto, oppure il paragrafo 3 del medesimo articolo che consente all'interessato di fornire la prova che il danno è stato causato da un terzo, pur in presenza di idonee misure di sicurezza. **In realtà, anche nell'ambito della direttiva, risulta evidente come il nesso causale sia un elemento imprescindibile ai fini della valutazione della responsabilità ambientale.** Pertanto esso costituisce un elemento necessario, che l'Autorità Competente deve dimostrare, al fine di imporre misure di riparazione agli operatori. Il nesso causale risulta essere altresì un presupposto per l'applicabilità della direttiva ad inquinamenti di tipo diffuso. Il legislatore comunitario non ha indicato le modalità con cui l'Autorità Competente possa procedere ad accertare questo elemento nei casi concreti. Esse, pertanto, sono affidate al potere discrezionale dei legislatori nazionali. Tale lacuna ha creato numerose difficoltà e, comunque, evidenti difformità di giudizio tra gli stati.

5. La sentenza del 9 marzo 2010 emessa dalla Corte di Giustizia a conclusione della causa C-378/08.

L'azione della Corte di Giustizia Europea ha avuto il merito di chiarire i principi fondamentali e le regole di diritto che dovrebbero governare l'applicazione della disciplina comunitaria in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. **In tal senso la centralità del nesso causale ai fini della responsabilità ambientale è stata ribadita dalla sentenza del 9 marzo 2010.** In tale pronuncia, la Corte parte dell'analisi dell'art 13 della direttiva (il quale afferma che non a tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile) per precisare e chiarire alcuni concetti fondamentali. Affinché possa configurarsi una responsabilità civile conseguente ad un danno ambientale è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuali, il danno deve essere concreto e quantificabile e deve accertarsi il singolo nesso causale tra il danno e gli inquinatori individuali. La Corte, inoltre, riconosce che la prova del nesso causale possa essere fornita in via presuntiva, richiedendo tuttavia che gli indizi su cui si fonda tale presunzione siano precisi, coerenti e concludenti ed individuandoli nei seguenti elementi: la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate ed i componenti utilizzati dall'operatore nella sua attività.

6. Il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale".

La direttiva 2004/35/CE è stata recepita in Italia con il **D.lgs. 152/2006 (c.d. T.U.A.)** ed in particolare dalla Parte Sesta del suddetto decreto. Peraltro, vale la pena precisare che nonostante l'abrogazione dell'art. 18 della L. 349/1986, i suoi criteri informativi sono stati in gran parte richiamati dalla nuova disciplina. Il testo unico **all'art. 300** definisce **il danno ambientale come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima"**. La suddetta norma riprende, alla lettera, le indicazioni che provengono dalla direttiva comunitaria, richiamando in toto la nozione di danno ambientale indicato dalla direttiva all'art. 2.2. Lo stesso dicasi per l'indicazione delle risorse ambientali che fanno parte della nozione di danno. L'inclusione di specifiche risorse ambientali all'interno della nozione di danno ambientale discende dalla direttiva, da cui emerge **una nozione**

di danno tripartita che prende in considerazione: il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, il danno alle acque e il danno al terreno. Occorre sottolineare che soltanto nell'ambito di quest'ultima tipologia di danno (e precisamente alla lettera c del secondo comma dell'art. 300), la norma prende espressamente in considerazione la nocività del danno ambientale per la salute umana. Il decreto, inoltre, evidenzia la volontà del legislatore italiano di delegare interamente al **Ministero dell'Ambiente** e della tutela del territorio e del mare tutte le funzioni e i compiti che la direttiva 2004/35/CE prevede in capo **all'Autorità Competente**. Per quanto riguarda **il soggetto responsabile**, il d.lgs. n. 152/2006 recepisce solo parzialmente la direttiva comunitaria. Da una parte, infatti, identifica l'operatore economico come soggetto che deve sostenere **ex art. 308** *“i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate secondo le disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto”*. Dall'altra l'**art. 302, 4° comma**, riprende la nozione di operatore già prevista nella direttiva, secondo cui per *“operatore”* si deve intendere *“qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività”*. **Da selezionate, le attività sottoposte al regime di responsabilità previsto dal d.lgs. 152/2006, ridiventano indifferenziate,** così come descritto **dall'art. 311**, rubricato *“Azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale”* che esplicitamente prevede che *“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, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato”*. Ciò considerato, ed essendo il soggetto responsabile indifferenziato, ben si comprende come mai **la scelta in ordine al criterio di imputazione della responsabilità civile ritorni ad un regime basato sulla colpa.** La responsabilità ambientale di cui al d.lgs. 152/2006 richiama, inoltre, i principi espressi dalla direttiva comunitaria 2004/35/CE, per quanto riguarda gli obblighi di prevenzione e di ripristino in capo all'operatore, delineati dagli artt. 304 e 305 della Parte Sesta. **L'art. 304** è una fedele trasposizione dell'art. 5 della direttiva. L'art. 304 stabilisce tutti gli obblighi dell'operatore e le facoltà di cui dispone il Ministero nel caso in cui il danno non si sia ancora verificato e dispone che:” **Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza**”. Ciò previa comunicazione sia al Comune, alla Provincia, alla Regione, o alla Provincia autonoma, ove si prospetti che si verifichi l'evento lesivo, sia al Prefetto della Provincia (che nelle ventiquattro ore successive deve darne informazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare). Non appena la comunicazione suddetta è ricevuta dal Comune, l'operatore deve immediatamente attivarsi per l'adempimento degli obblighi di prevenzione e messa in sicurezza. Dal canto suo, il Ministero ha la facoltà: a) di richiedere in qualsiasi momento all'operatore di fornire maggiori informazioni su qualsiasi aspetto di tale “minaccia imminente”; b) di ordinare al medesimo di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando anche

le metodologie da seguire; c) di adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie. In caso di inadempimento dell'operatore il Ministero potrà adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie, approvando nota spese, con diritto di rivalsa nei confronti dell'operatore. Ciò quanto previsto dall'art. 304. L'art. 305 detta una disposizione di uguale contenuto prendendo però in esame l'ipotesi in cui il danno si sia già prodotto. In particolare tale articolo prevede che: “ **Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità di cui all'articolo 304, con effetti ivi previsti, e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate. L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente: a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare; b) le necessarie misure di ripristino di cui all'art. 306**”. Anche in relazione a tale ipotesi sopra descritta la norma attribuisce al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare le seguenti facoltà: a) di chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui immediatamente adottate; b) di adottare o far adottare all'operatore tutte le iniziative opportune per circoscrivere, controllare, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, al fine di limitare o prevenire ulteriori pregiudizi ambientali; c) di ordinare all'operatore di adottare tutte le misure necessarie di ripristino; d) di adottare egli stesso le suddette misure. Quindi, similmente a quanto previsto dall'art. 304, in caso di inadempimento dell'operatore ai suddetti obblighi, l'art. 305 attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la facoltà di adottare egli stesso tali misure, approvando la nota spese, con diritto di rivalsa nei confronti dell'operatore o di chi abbia causato il danno. Il principio generale, ripreso dall'art. 8 della direttiva, che **l'operatore deve sopportare i costi delle iniziative di prevenzione e di ripristino, sia che siano fatte da lui direttamente, sia che siano state sostenute dallo Stato** è previsto espressamente dall'art.308 del Testo unico. Da ciò però non si deve dedurre che la responsabilità insorga a causa del verificarsi del danno, ma necessita di qualcosa di più. Infatti, proprio con riferimento alla responsabilità dell'operatore, il **comma 5° dell'art. 308** stabilisce che **l'operatore non può essere ritenuto responsabile se non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo**. Ulteriore delimitazione delle responsabilità dell'operatore è rappresentato dal 4° comma dell'art. 308³. **Pertanto la responsabilità ambientale, così come**

3 _____ Art. 308, 4° comma: “Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine istruzione obbligatori impartiti da un'autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tale caso il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti”.

risultante dal combinato disposto delle norme del T.U.A., è caratterizzata dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'agente (come, peraltro, sopra già precisato anche con riferimento anche all'art. 311). **Sotto questo profilo il d.lgs. 152/2006 si discosta dalla direttiva comunitaria che ha accolto invece, seppure con alcune importanti limitazioni, una responsabilità ambientale di tipo oggettivo.** All'interno del testo del d.lgs. 152/2006 emerge poi la volontà del legislatore di coordinare le norme contenute nella Parte Quarta e quelle predisposte dalla Parte Sesta. Nella **Parte Quarta: "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati"**, è prevista, infatti, una nuova disciplina relativa alla responsabilità che scaturisce dall'inquinamento del sito (che sostituisce quella contenuta nel D.lgs. 22/1997, c.d. Decreto Ronchi, abrogato dalla nuova legislazione con art. 264 del T.U.A.). Il coordinamento tra la disciplina della bonifica dei siti contaminati e quella sulla responsabilità ambientale viene operata attraverso gli artt. **303, lettera h) e 313, 1° comma.** Ai sensi **dell'art. 303 h)**, le norme che regolano la responsabilità ambientale non si applicheranno alle situazioni di inquinamento per le quali siano state effettivamente avviate le procedure di bonifica o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle discipline vigenti, salvo che ad esito di tale bonifica permanga un danno ambientale. Inoltre, ai sensi **dell'art. 313, 1° comma,** nel caso in cui il responsabile non abbia attivato le procedure di bonifica e sia stato accertato un danno ambientale, il Ministero dell'Ambiente ha facoltà di avviare la procedura amministrativa fondata sull'**ordinanza ingiuntiva di ripristino dello stato dei luoghi** nonché, in caso di ulteriore omissione, **di pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno per equivalente.** La volontà di coordinamento espressa dal legislatore si evince, comunque, chiaramente, dalla semplice lettura delle norme di apertura del Titolo V della Parte Quarta, concernente la bonifica dei siti inquinati, alla quale si rimanda.

7. RC inquinamento (RCD).

A fronte dell'alto livello di responsabilità imposto in ambito ambientale dalla normativa comunitaria, da quella nazionale di settore e dalla crescente sensibilità dell'opinione pubblica sulle relative problematiche, **seppure la materia si presenti particolarmente delicata e foriera di insidie, quasi tutte le compagnie di assicurazione offrono una copertura assicurativa di responsabilità civile per danni ambientali accidentali e imprevisti: da qui il sorgere della c.d. RC inquinamento (RCD).** Quest'ultima copre i costi che l'assicurato sia chiamato a sostenere per i danni involontariamente cagionati a terzi, in conseguenza dell'inquinamento graduale e/o accidentale arrecato all'ambiente nell'esercizio della propria attività d'impresa. Ai fini della polizza, dobbiamo precisare che normalmente per inquinamento si intende **"ogni modificazione della normale composizione o stato fisico degli elementi naturali acqua, aria e suolo"** dovuta alla presenza di una o più sostanze scaricate o disperse dallo stabilimento o dal sito ove l'assicurato svolge la sua attività, ovvero in seguito ad attività ad essa correlate (ad esempio trasferimento, conduzione, iniezione etc).

La RC include:

- **Danni a terzi derivanti da inquinamento anche preesistente nel sito** (pertanto la RCI afferisce innanzitutto ai danni alla persona elencati con una formula volutamente generica “morte e lesioni personali”);
- **Danni a cose, a persone e da interruzione di attività industriale, commerciale, agricole o di servizi nell’area interessata dall’inquinamento** (quindi i danneggiamenti diretti e materiali alle cose e agli animali, si tratta in particolare di fattispecie normalmente escluse dalle polizze di responsabilità civile che nel caso di inquinamento necessitano invece di una copertura completa) ;
- **Spese di bonifica;**
- **Spese legali.**

La copertura assicurativa può, inoltre, comprendere:

- Spese di **ripristino di specie e habitat naturali protetti;**
- Spese per la **decontaminazione e pulizia** di beni mobili o immobili di proprietà dell’assicurato.

La RC inquinamento può anche essere estesa alle operazioni di carico e scarico delle merci e trasporto. Anche la polizza RCI ha un’efficacia limitata nel tempo, a garanzia dell’assicuratore e dell’assicurato.

La delimitazione temporale per l’assicuratore individua il periodo di esposizione al rischio, mentre per l’assicurato è garanzia del rapporto assicurativo, soprattutto quando sia difficile stabilire la data dell’evento che fa scattare la copertura assicurativa.

Problemi sorgono nel caso in cui **l’inquinamento è graduale**, poiché in tale circostanza l’origine dell’inquinamento potrebbe non essere di facile individuazione e potrebbe pertanto non avere una data certa. Sul punto, dapprima le imprese assicuratrici hanno applicato il criterio della manifestazione del danno (loss occurrence), successivamente **si è affermata la clausola c.d. claims made, che identifica il sinistro con la richiesta di risarcimento**. La suddetta formula di claims made consente, in particolare, di assicurare gli eventi dannosi che si verificano prima della stipulazione del contratto purché, ovviamente, non conosciuti né conoscibili dall’assicurato al momento della stipula della polizza.

Relativamente poi all’estensione territoriale, la polizza RCI garantisce dai danni che abbiano origine sul territorio italiano (anche se verificatisi all’estero), senza alcuna limitazione.

8. Integrazioni e modificazioni normative al T.U.A. (d.lgs. 152/2006).

E’ importante precisare che **il Codice dell’ambiente nel tempo ha subito delle integrazioni e modificazioni**. Segnaliamo le più recenti e significative che sono certamente correlate alle problematiche relative al risarcimento dei danni.

a) d.l. 30 dicembre 2008 n. 208 “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”, legge di conversione del 27 febbraio 2009, n. 13.

In particolare **l’art. 2**, rubricato “Danno Ambientale”, prevede la possibilità di attuare una **procedura alternativa stragiudiziale per il ristoro dei danni ambientali e il recupero in tempi certi delle aree contaminate**. In buona sostanza, laddove vi sia un “rischio diffuso”, il Ministero dell’Ambiente è autorizzato a stipulare con una o più imprese pubbliche o private una **“transazione globale”** sui danni eventualmente pretesi dalla Stato o da enti pubblici territoriali ed in particolare sulla spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica per il risarcimento dei danni derivanti dalle loro attività. Tali transazioni precludono ogni ulteriore azione di rimborso delle spese per la bonifica e il ripristino, nonché l’azione risarcitoria. L’accettazione del contratto di transazione implica, infatti, il decadimento di ogni pretesa risarcitoria, quindi il suo schema deve essere comunicato a Regioni, enti locali interessati, privati e associati, che possono far pervenire le loro osservazioni entro 30 giorni, senza avere però il diritto a ricevere una risposta.

b) art. 5 bis del d.l. 25 settembre 2009 n. 135 “ Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. (09G0145)”, legge di conversione del 20 novembre 2009, n. 166.

Tale decreto apporta rilevanti modifiche ai criteri di quantificazione del danno ambientale contenuti nella Parte Sesta del d.lgs. 152/2006. **L’art. 5 bis** è rubricato “Attuazione della direttiva 2004/35/CE – Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex art. 226, Trattato CE”. Le novità introdotte dall’art. 5 bis sono le seguenti:

- a) viene modificato l’art. 311, comma 2, del d.lgs. 152/2006. In particolare, l’obbligo – previsto dal testo previgente – di ripristinare la situazione precedente, ovvero di corrispondere un risarcimento per equivalente patrimoniale, viene sostituito da una previsione più analitica, in base alla quale il responsabile del danno dovrà procedere all’affettivo ripristino della precedente situazione; ovvero all’adozione di misure di riparazione complementare e compensativa; ovvero al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato;
- b) viene modificato l’art. 311, comma 3. I criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dei casi di eccessiva onerosità sono stabiliti con decreto del Ministero dell’Ambiente;
- c) si introducono i principi della non solidarietà e della parziale intrasmissibilità del debito per risarcimento ambientale (quanto al primo: la responsabilità ambientale non è solidale ma si suddivide per quote nei limiti della propria responsabilità personale; quanto al secondo: il debito risarcitorio non è trasmissibile agli eredi, salvo che per gli stessi non risulti un effettivo arricchimento);
- d) i nuovi criteri dell’obbligazione risarcitoria del danno ambientale stabiliti dall’art. 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande già proposte ovvero da proporre;

- e) alle vecchie e nuove domande di risarcimento del danno ambientale si applica il divieto imposto dall'art. 315 del d.lgs. 152/2006 (il Ministero dell'ambiente, qualora adotti l'ordinanza per la quantificazione del danno cui all'art. 313, non può proporre contemporaneamente giudizio per il risarcimento del danno ambientale).

9. Tutela penale dell'ambiente ai sensi del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121.

Come sopra già chiarito, la tutela dell'ambiente è un obiettivo che il nostro Paese, in particolare in questi ultimi anni, ha dimostrato di privilegiare: sia adeguandosi alla normativa comunitaria di settore, sia rendendo sempre più stringente l'obbligo di conformarsi a tutti meccanismi di garanzia ambientale. Ciò ha avuto notevoli conseguenze in tutti i settori del vivere quotidiano ed in particolare nello svolgimento di attività imprenditoriali. E' sulla base di tale impostazione che si colloca il nuovo D.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, recante norme in materia di "Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni". Tale testo normativo, ovviamente, non può prescindere dalla lettura combinata dell'ormai famoso d.lgs. 231/2001 (relativo alla responsabilità amministrativa).

9.1 Cenni sulla responsabilità "amministrativa" degli enti.

E' necessario, pertanto, fare qualche breve cenno alla responsabilità amministrativa, innovata dal **d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231**, al quale si deve, come tutti sappiamo, **l'introduzione nel nostro ordinamento della previsione di una responsabilità personale e diretta di enti forniti di personalità giuridica, società e associazioni riconosciuta anche prive di personalità giuridica.** Ai sensi dell'art. 5, primo comma, ***"l'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto la gestione e il controllo dello stesso"*** comprendendo in tale elenco anche ***"le persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza"*** degli stessi. Il secondo comma dell'art. 5 prevede che l'ente non risponde se le persone indicate al primo comma hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi. Vengono inoltre **individuati e descritti comportamenti preventivi che se assunti congruamente dalla società sono idonei ad escludere la responsabilità diretta dell'ente per i reati eventualmente commessi dai soggetti sopra indicati.** In base al dettato dell'art. 6 tali ipotesi si verificano quando:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, **modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;**
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento, è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomia poteri di iniziativa e di controllo;

c) le persone hanno commesso il reato escludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

Inoltre l'art. 6 prevede che i **modelli di organizzazione** sopra citati, sempre ai fini della esclusione della responsabilità dell'ente, **devono rispondere ai seguenti requisiti**:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Tali modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati sulla base di codici di comportamento redatti da associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati. L'efficace attuazione del modello richiede, ai sensi dell'art. 7, comma 4:

a) una **verifica periodica** e l'eventuale modifica dello stesso quando scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;

b) un **sistema disciplinare** idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Brevemente si indicano di seguito le sanzioni derivanti dalla commissione di illeciti amministrativi pendenti da reato:

a) sanzioni pecuniarie;

b) sanzioni interdittive;

c) confisca;

pubblicazione della sentenza.

In particolare, le sanzioni interdittive sono:

- a) interdizione dall'esercizio dell'attività;
- b) sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- c) divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) divieto di pubblicizzare beni o servizi.

9.2 Reati ambientali e sanzioni aggiuntive a carico dell'impresa con il d.lgs. 121/2011.

La responsabilità degli amministratori e dei dirigenti degli enti, già prevista per una serie di reati commessi da propri dirigenti o dipendenti, **viene estesa a vari reati ambientali con il d.lgs. del 7 agosto 2011 n. 121**, recante “ Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni”. **La più importante novità introdotta dal d.lgs. 121/2011 è quella dell'inserimento dei reati ambientali, o meglio dei principali reati ambientali (scarico acque reflue, rifiuti, inquinamento di suolo sottosuolo e acque, emissioni in atmosfera, sostanze lesive dell'ozono, scarichi di sostanze inquinanti dalle navi), tra i reati presupposto della responsabilità degli enti previsti dal più volte citato d.lgs. 231/2001.** I reati ambientali non costituiscono una novità nel nostro ordinamento, tuttavia non hanno mai trovato una concreta applicazione, proprio a fronte della mancanza di una riconducibilità della responsabilità penale in capo ai vertici ed ai dirigenti dei soggetti coinvolti. La Legge delega 300/2000 già disciplinava alcune fattispecie di reato in materia di tutela del territorio e dell'ambiente, ma è rimasta praticamente non attuata. Lo stesso Codice dell'Ambiente, pur prevedendo (precisamente all'art. 112) una responsabilità solidale della persona giuridica per il compimento di illeciti da parte degli amministratori o rappresentanti dell'ente, presentava un difetto di tipizzazione del reato e di indicazione delle sanzioni, rendendo in buona sostanza inapplicabile la previsione normativa.

Con il d.lgs. 121/2011 sono stati introdotti nel codice penale due ulteriori reati:

- a) **art. 727 bis c.p.:** “uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette”. Sulla base di tale articolo sono punite diverse tipologie di condotte illecite nei confronti di specie animali e vegetali selvatiche protette: a) la condotta di chi, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie selvatica protetta , sanzionandole in via alternativa con l'arresto da 1 a 6 mesi o con l'ammenda fino a 4.000,00 euro; b) la condotta di chi, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta, prevedendo una ammenda fino a 4.000,00 euro.

b) **art. 733 bis c.p.:** “distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto”. La pena prevista per tale reato è l'arresto fino a 18 mesi e una ammenda non inferiore a 3.000,00 euro. A tale afflizione soggiace “chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione”. La norma precisa inoltre che per “habitat all'interno di un sito protetto” si intende qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale.

Come sopra già precisato, il decreto 121/2011 richiama molti reati disciplinati all'interno del Codice dell'Ambiente, ai fini, in particolare, della modifica delle rispettive sanzioni pecuniarie (che si commisurano in “quote”):

- art. 137: l'effettuazione di scarichi di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose;
- art. 256: la raccolta, trasporto, smaltimento, commercio di rifiuti in mancanza di autorizzazione;
- art. 257: inquinamento del suolo, sottosuolo, acque superficiali o sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia;
- art. 258: violazione della tenuta dei formulari nel trasporto di rifiuti;
- art. 259: traffico illecito dei rifiuti;
- art. 260: gestione abusiva di ingenti quantità di rifiuti;
- art. 260 bis: falsa indicazione delle caratteristiche dei rifiuti nei certificati e l'utilizzo degli stessi;
- art. 279: superamento dei valori limite di emissione.

Il giudice determina l'importo della quota avuto riguardo alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente da sanzionare, ed in numero delle quote in base alla gravità del fatto commesso.

*Relazione a cura dell'Avvocato Gianluca
Limardi e della Dottoressa Sonia Sacco
del Foro di Roma*

Studio legale Limardi

Consulenza legale ed aziendale

Roma, Via della Giuliana n. 9

Roma, Viale di Villa Grazioli, n. 1