

# DANNO AMBIENTALE, LE LINEE GUIDA EUROPEE

IL DOCUMENTO È STATO REDATTO DALLA COMMISSIONE EUROPEA PER FORNIRE UN'INTERPRETAZIONE COMUNE DELLA DEFINIZIONE DI DANNO AMBIENTALE E GARANTIRE UN'APPLICAZIONE UNIFORME. UN PRINCIPIO CHIAVE È LA NECESSITÀ DI VERIFICARE CASO PER CASO, IN BASE ALLE DIVERSE TIPOLOGIE E MANIFESTAZIONI DEL DANNO.

**L**a disciplina sulle bonifiche e quella sul risarcimento del danno ambientale, più che completarsi, si sovrappongono. Coincide il cuore dei due istituti (la bonifica è l'azione di riparazione primaria del danno all'ambiente), ma le relative discipline, nonostante un tentativo di armonizzazione<sup>1</sup>, per lo più si accavallano. Certamente in alcuni casi la distinzione è chiara, ad esempio quando la bonifica interviene su inquinamenti non così gravi da costituire un danno all'ambiente (come nel caso di modesto superamento delle Csr) oppure quando si tratta di risarcire le perdite temporanee subite nelle more dell'esecuzione della bonifica oppure quando il tema dell'inquinamento delle matrici nemmeno si pone perché altro è il danno arrecato all'ambiente (ad esempio rimozione di alberi o minerali, uccisione di esemplari di una specie protetta), ma al di fuori di queste ipotesi l'incertezza prevale.

Pensiamo, sempre esemplificando, al caso di una minaccia, quando cioè il danno o il superamento delle Csc non si sono ancora verificati: troveranno applicazione le misure di prevenzione previste dalla Parte VI sul danno o quelle della Parte IV sulle bonifiche? E sul procedimento la competenza sarà del Ministero (che ha competenza esclusiva nella disciplina sul danno ambientale) o di un ente locale (Comune o Regione per le bonifiche)? In che modo si potrebbe conciliare la prescrizione trentennale alla quale soggiace l'azione risarcitoria (la più lunga prescrizione che il diritto nazionale conosca) con l'affermazione, più volte letta in giurisprudenza, secondo la quale l'inquinamento si configura sempre come illecito permanente? Per quale ragione, quando una bonifica appare troppo lunga o chiaramente sproporzionata rispetto all'entità della contaminazione o alla matrice interessata, non è dato decidere di non perseguire oltre, come prevede

invece la disciplina sul danno ambientale (e dunque la fattispecie più grave)?<sup>2</sup> Giurisprudenza e dottrina non hanno fornito risposte univoche a queste domande; non resta, dunque, che auspicare la ripresa, da parte del legislatore, di un importante lavoro, avviato qualche anno fa, atto a disegnare un'unica disciplina opportunamente declinata.

## Le linee guida europee sul danno ambientale

Nell'attesa, l'interprete potrà trovare supporto nelle recenti linee guida per un'interpretazione comune del termine "danno ambientale" di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione

### DIRETTIVA 2004/35/CE

## RESPONSABILITÀ AMBIENTALE IN MATERIA DI PREVENZIONE E RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE

L'allegato I alla direttiva 2004/35/CE stabilisce che "il carattere significativo di un danno che produce effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat è da valutare in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi e alla capacità di rigenerazione naturale. Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili, del tipo:

- numero degli individui, loro densità o area coperta
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat (valutata a livello locale, regionale e anche a livello comunitario)
- capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat (secondo le dinamiche proprie alle specie che lo caratterizzano o alle loro popolazioni)
- capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi

diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie.

Il danno con un provato effetto sulla salute umana deve essere classificato come significativo.

Non devono essere classificati come danni significativi:

- le variazioni negative inferiori alle fluttuazioni naturali considerate normali per la specie o l'habitat in questione
- le variazioni negative dovute a cause naturali o risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori
- il danno a specie o habitat per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi, o nelle condizioni originarie o in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie".

del danno ambientale contenute nella comunicazione della Commissione n. 2021/C 118/01 qui brevemente commentate soprattutto in quei passaggi che più si adattano ai procedimenti di bonifica.

Innanzitutto vediamo dove è nata l'esigenza di dettare linee guida. Precisa al riguardo la loro introduzione che fu la stessa Commissione, nel 2016, a rilevare come la *“considerevole mancanza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali”* costituisse un ostacolo all'attuazione della direttiva 2004/35/CE. Da qui, dunque, la necessità di fornire un'interpretazione comune della definizione di danno ambientale mediante linee guida dal contenuto analitico e dettagliato.

Uno degli aspetti sui quali la Commissione sembra concentrarsi maggiormente è la necessità di compiere verifiche caso per caso, come a dire che non esiste un danno all'ambiente, bensì diversi danni che possono verificarsi e manifestarsi in modo diverso. In questa prospettiva viene sottolineato (al punto 19) che la manifestazione degli effetti negativi sull'ambiente può verificarsi in modo improvviso e accidentale (un'esplosione in uno stabilimento) oppure immediata (la perdita di un habitat boschivo protetto a causa di un disboscamento rapido) o infine graduale (la perdita da una tubazione rotta che comporta un danno cumulativo nell'ambiente ricettore). Analogamente, precisa il punto 20, anche la scoperta sia degli eventi dannosi che degli effetti negativi che ne derivano può verificarsi in momenti diversi, posto infatti che *“se l'evento dannoso è un incidente rilevante sarà immediatamente noto, ma un incidente che rimane celato può non essere scoperto per qualche tempo”*. Di queste precisazioni, che derivano evidentemente da constatazioni oggettive, dovrebbero tenere conto la giurisprudenza e la dottrina che, in passato, sono state tentate di inquadrare qualunque danno ambientale in un'univoca categoria, fosse quella dell'illecito permanente oppure quella, diversa, dell'illecito istantaneo con effetti permanenti. Si tratta di distinzioni di non poco conto, poiché dalla differente tipologia di danno e dal suo differente manifestarsi, le diverse definizioni giuridiche che ne discendono fissano, a loro volta, diversi momenti dai quali prenderà a decorrere il termine trentennale di prescrizione.

Ciò premesso, scendendo nel dettaglio della definizione di danno, chiarisce il paragrafo 3 che occorre, innanzitutto, individuare l'ambito di applicazione delle



risorse naturali intendendosi per tali tre bersagli:

- specie e habitat naturali protetti (paragrafo 5)
- acque (paragrafo 6) distinte a loro volta in acque interessate ai sensi della direttiva quadro Acque 2000/60/CE e acque marine interessate ai sensi della direttiva quadro sulla Strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE
- terreno (paragrafo 7), dove l'oggetto della tutela non è tanto la matrice in quanto tale, bensì la salute umana potenzialmente pregiudicata dall'introduzione, diretta o indiretta, nel suolo/sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi.

Per ognuna di queste tre risorse le linee guida approfondiscono tre elementi fondamentali, ovvero:

- 1) il concetto di effetto negativo, inteso sia come mutamento negativo che come deterioramento, nozioni che implicano una differenza tra la situazione precedente e quella successiva a un evento dannoso
- 2) la portata di tali effetti, il che significa che il mutamento negativo e il deterioramento devono essere misurabili, cioè deve essere possibile quantificare o stimare il danno, così da avere un significativo confronto tra la situazione ante e quella post evento
- 3) i modi in cui si verificano tali effetti negativi che possono essere diretti o indiretti, ciò significa valutare il nesso di causa utilizzando il modello sorgente-via di trasmissione-ricettore.

Più nel dettaglio, gli effetti negativi si misurano, per le specie e gli habitat, facendo riferimento al loro stato di conservazione favorevole; per le acque allo stato ecologico, chimico o quantitativo o al potenziale ecologico

come da direttiva 2000; per le acque marine allo stato ecologico come da direttiva 2008, ove non già affrontato in quella del 2000; per il terreno, infine, il concetto di riferimento – come già detto – è la salute umana.

## Valutazione e scelta degli interventi

Per quanto riguarda la portata, nella direttiva 2004/35/CE – ricorda la Commissione – ricorrono sempre l'aggettivo *“significativo”* e l'avverbio *“significativamente”*. La valutazione della portata è, dunque, molto rilevante e può essere compiuta correttamente solo considerando alcuni elementi indicati sempre dalle linee guida, ovvero le circostanze da cui emerge la necessità di una valutazione dell'entità, la finalità della valutazione, le responsabilità giuridiche relative allo svolgimento della valutazione, il contesto in cui deve essere condotta, l'oggetto e lo svolgimento della valutazione e la determinazione dell'entità stessa.

Questa precisazione introduce un altro tema fondamentale, affrontato al punto 53, riguardante la scelta degli interventi, il che ci riporta alla premessa, ovvero che non tutti i danni sono uguali e così non lo sono nemmeno gli interventi che si debbono mettere in atto in funzione del momento preciso in cui la minaccia o il danno si verifica o si manifesta. Chiarisce, infatti, la Commissione che la valutazione degli effetti negativi di cui si è detto, non è certo fine a sé stessa, ma serve a determinare se l'operatore dovrà intervenire con:

- misure di prevenzione

- una gestione immediata dei fattori di danno  
- con misure di riparazione.

Emerge con evidenza che siamo di fronte alla medesima tripartizione presente anche nella disciplina sulle bonifiche che distingue

- a) misure di prevenzione (Mipre)
- b) messa in sicurezza d'emergenza (Mise)
- c) bonifica.

Ebbene, chiarisce al riguardo il punto 54 che *“queste tre finalità sono ben distinte e, a seconda delle circostanze, alcune possono essere pertinenti e altre no. Ad esempio, in situazioni di minaccia imminente, l'unica finalità della valutazione sarà evitare che si verifichi un evento dannoso. Nelle situazioni in cui si è già verificato un evento dannoso può essere necessario o meno gestire immediatamente i fattori di danno. Ad esempio è possibile che tale gestione immediata non sia più attuabile qualora i fattori di danno abbiano già causato effetti negativi e siano esauriti. Tutt'è tre le finalità possono divenire pertinenti in maniera progressiva, come nel caso in cui la minaccia imminente di un evento dannoso si concretizza in danno reale che necessita di una gestione immediata dei fattori di danno e di successive misure di riparazione. La valutazione dell'entità dovrà pertanto essere adeguata alle finalità che sono pertinenti alle circostanze specifiche emerse”*.

Per provare a entrare in una dimensione più concreta, potrebbe giovare un parallelo bellico. Potremmo, invero, ipotizzare di essere in trincea, dove le misure di riparazione attengono al ripristino dei presidi di protezione per fronteggiare l'assalto nemico (la minaccia del danno), dove invece, se l'assalto è concluso e ha cagionato il ferimento di un soldato (il danno), non dovremmo, come prima cosa, riparare

i sacchi e il reticolato, ma occuparci del soldato ferito. E qui dovremmo discernere ulteriormente: se è in pericolo di vita (condizione di emergenza) fare nell'immediato tutto ciò che serve per evitarne la morte, stabilizzarlo e trasferirlo all'ospedale (messa in sicurezza di emergenza), ma se non è in gioco la sopravvivenza sarebbe insensato – oltretutto pericoloso – intervenire in trincea con soluzioni definitive, meglio farlo in ospedale e dopo gli esami del caso (caratterizzazione e analisi di rischio) selezionare e realizzare il migliore intervento definitivo (bonifica).

In altre parole, come chiarisce il punto 55, si tratta di compiere scelte aventi diverse finalità in cui *“il tempo è un fattore critico”* e tale differenza è rimarcata dalla Commissione anche al punto 64, dove viene sottolineato che *“sebbene risulti pertinente sia per le misure di prevenzione che per quelle di riparazione, la valutazione dovrà essere trattata in modo diverso in funzione dell'urgenza delle misure. In caso di urgenza, la valutazione dovrà essere condotta sulla base di un parere rapido che poggia su informazioni esistenti e immediatamente accessibili, spesso di carattere generale”*.

Questi concetti andranno tenuti presenti soprattutto nell'affrontare le contaminazioni storiche (le più critiche da inquadrare giuridicamente) dove sovente si parla di danno e non di minaccia, dove pertanto – sussistendone le condizioni – dovremmo ragionare di Mise e non di Mipre e dove, nella maggior parte dei casi, l'azione più utile sarà quella selezionata alla fine del procedimento, nel Progetto operativo di bonifica (Pob), a valle dell'analisi di rischio, nel rispetto del principio di proporzionalità richiamato al punto

8 delle linee guida. Si tratta di temi fondamentali e molto frequenti, che coinvolgono tanto il responsabile dell'inquinamento quanto il mero proprietario, sui quali le divisioni esistenti in giurisprudenza potrebbero trovare ora un componimento grazie anche all'interpretazione dalla Commissione<sup>3</sup>.

#### Federico Peres

Università di Padova

#### NOTE

<sup>1</sup> Art. 298-bis co. 3 Dlgs n. 152/2006: *“Restano disciplinati dal titolo V della parte quarta del presente decreto legislativo gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo progettati ed attuati in conformità ai principi ed ai criteri stabiliti al punto 2 dell'allegato 3 alla parte sesta nonché gli interventi di riparazione delle acque sotterranee progettati ed attuati in conformità al punto 1 del medesimo allegato 3, o, per le contaminazioni antecedenti alla data del 29 aprile 2006, gli interventi di riparazione delle acque sotterranee che conseguono gli obiettivi di qualità nei tempi stabiliti dalla parte terza del presente decreto”*.

<sup>2</sup> Allegato 3 alla Parte VI, punto 1.3.3. *“L'autorità competente può decidere di non intraprendere ulteriori misure di riparazione qualora: a) le misure di riparazione già intraprese garantiscano che non esiste più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana, l'acqua, le specie e gli habitat naturali protetti e b) i costi delle misure di riparazione da adottare per raggiungere le condizioni originarie o un livello simile siano sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati”*.

<sup>3</sup> Per una rassegna dei diversi orientamenti nella giurisprudenza amministrativa v. Peres, 2021, *“Misure di prevenzione e interventi di messa in sicurezza d'emergenza”* in *Rivista giuridica dell'ambiente* online <http://rgaonline.it/article/misure-di-prevenzione-e-interventi-di-messa-in-sicurezza-d'emergenza/>



FOTO: LETIZIA TUCCINARDI - SWPA - CC BY 4.0