

---

XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2439

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 7.7.2011*

L'atto n. S 2439 recante "Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, in materia di accordi transattivi per danno ambientale" presentato al Senato di iniziativa del Sen. Di Nardo ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. cost.), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), Questioni regionali.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori Di Nardo, Pardi, Belisario, Giambrone, Carlino, Bugnano, Caforio, De Toni, Lannutti, Li Gotti, Mascitelli E Pedica  
Comunicato alla presidenza il 10 novembre 2010

Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, in materia di accordi transattivi per danno ambientale

Onorevoli Senatori. – L'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, 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 concedendo la facoltà, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di 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 di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (ora abrogato), e all'articolo 300 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento. La legge prevede che lo schema sia predisposto dal Ministero dopo aver acquisito i pareri dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e della Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS) per poi essere comunicato a regioni, province e comuni e reso noto alle associazioni ed ai privati interessati mediante idonee forme di pubblicità sebbene solo nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo. La parte sesta del cosiddetto codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006) ha completamente ridisegnato la disciplina in materia di danno ambientale stabilendo che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare decide sulle misure di prevenzione e di ripristino ambientale, emette l'ordinanza a contenuto risarcitorio (in forma specifica o per equivalente) o agisce, in alternativa, per il risarcimento del danno ambientale avanti al giudice civile. Regioni, enti locali ed associazioni di protezione ambientale, oltre ad essere legittimati a presentare al Ministero denunce e osservazioni, possono chiedere il risarcimento del danno subito e possono ricorrere al giudice amministrativo previa opposizione al Ministero e, in caso di inerzia, di diffida a provvedere.

La nuova procedura introdotta dalla legge n.13 del 2009, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 208 del 2008, tuttavia, si limita a prevedere che gli enti e i soggetti interessati possono fare pervenire note di commento sullo schema di contratto transattivo predisposto dal Ministero. Nei successivi trenta giorni, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge una conferenza di servizi decisoria, fra i soggetti pubblici aventi titolo. Lo schema di contratto di transazione viene quindi sottoscritto per accettazione dall'impresa e trasmesso alla Presidenza del

Consiglio dei ministri per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Con riferimento agli effetti del contratto di transazione, la stipula dello stesso comporta l'abbandono del contenzioso pendente e la preclusione di ogni ulteriore azione risarcitoria. La norma specifica chiaramente che è preclusa ogni azione per il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino; ogni azione risarcitoria per il danno ambientale, ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (ora abrogato), o della Parte VI del decreto legislativo n. 152 del 2006; nonché ogni azione risarcitoria azionabile dallo Stato e da enti pubblici territoriali, per i fatti oggetto della transazione. Secondo le regioni tale procedura di transazione che di per sé non avrebbe trovato chiusure pregiudiziali vista la lunghezza della giustizia civile, non è stata adottata con modalità condivise di partecipazione e attuazione; allo stesso modo sono stati contestati dalle regioni punti sostanziali del provvedimento, a cominciare dal difetto di competenza dello Stato a gestire interamente la materia, dal momento che, pur rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia ambientale, la gestione del territorio e della salute pubblica rientrano tra le competenze concorrenti o esclusive delle regioni, il che farebbe venir meno l'identificazione del solo Stato come «parte» del contratto transattivo, limitandosi il ruolo delle autonomie territoriali alla conferenza di servizi.

La conferenza di servizi effettivamente può rappresentare il momento pratico di realizzazione del principio di leale collaborazione, ma tale strumento procedurale non può compensare la lesione inferta a diritti propri e relevantissimi delle comunità locali. Proprio questo aspetto di irreversibilità della transazione ha indotto molti osservatori ad utilizzare l'espressione «condono per il danno ambientale», ma soprattutto, in tal modo, si impedisce a cittadini, istituzioni territoriali ed associazioni ambientaliste di rivalersi su chi ha inquinato sulla base di una quantificazione certa sia dei guasti causati dall'inquinamento che dei costi reali della bonifica.

Se la civilistica definisce il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere fra loro, occorre qui osservare come

---

altre parti (a cominciare da regioni ed enti locali sul cui territorio il danno è stato prodotto) vengano di fatto estromesse dalla procedura di predisposizione dello schema transattivo e quindi dal bilanciamento degli interessi che costituiscono il contenuto tipico di ogni accordo di questo genere. Inoltre, la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che concede agli Stati membri la facoltà di discostarsi dai parametri fissati nella normativa comunitaria sul danno ambientale per stabilire misure più severe, appare in contrasto con il contenuto della nuova procedura transattiva. Appare pertanto necessario, quantomeno, introdurre l'intesa con le regioni interessate, prevedere procedure di consultazione con gli enti locali nel cui territorio si è prodotto il danno, e non precludere a questi la possibilità di agire qualora dovessero emergere profili più gravi del danno per il quale si è proceduto a transazione, non conosciuti al momento della stipula. Appare inoltre opportuno acquisire una valutazione della Corte dei conti e finalizzare le somme introitate alla bonifica e al ripristino dei luoghi inquinati, secondo quanto disposto dall'articolo 317 del suddetto decreto legislativo n. 152 del 2008.

## **DISEGNO DI LEGGE**

### **Art. 1.**

1. All'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini della predisposizione dello schema di contratto da concordare con le imprese, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede d'intesa con le regioni, acquisendo altresì il parere degli enti locali interessati dal suddetto danno ambientale»;

b) al comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «delle quali si deve tenere conto ai fini degli esiti della conferenza, sia nella fase di quantificazione, sia nella fase di transazione»;

c) al comma 3, dopo le parole: «Avvocatura generale dello Stato» sono inserite le seguenti: «e della Corte dei conti»;

d) al comma 5, le parole: «nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali, per i fatti oggetto della transazione» sono sostituite dalle seguenti: «per i fatti oggetto della transazione come conosciuti e accertati al momento della stipula del contratto di transazione»;

e) al comma 6, le parole: «può dichiarare» sono sostituite con le seguenti: «dichiara» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e non si verificano le preclusioni di cui al comma 5»;

f) al comma 7, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con finalizzazione prioritaria per la bonifica e il ripristino dei siti di cui al comma 1 e d'intesa con le regioni e gli enti territoriali competenti».

