



ECOMONDO  
tuttolanno



## Seminario Bonifiche

# Accordi di programma, transazioni e danno ambientale

Donatella Giacometti  
Unione Petrolifera

Roma, 12 aprile 2011

# Unione Petrolifera



Crude Oil  
Exploration &  
Production



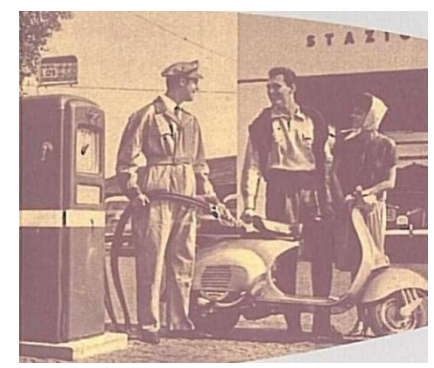
Refining



Product  
Distribution  
& Sales

Crude  
market

Products  
market



Associazione di categoria, istituita nel 1948, riunisce le principali aziende petrolifere che operano in Italia nell'ambito della trasformazione del petrolio e della distribuzione dei prodotti petroliferi. Aderisce a Confindustria



Rete di distribuzione carburanti: **23.000** Punti Vendita  
Raffinerie: **16 impianti**, per una capacità di lavorazione di oltre **100 milioni di tonnellate**  
Indotto: **21.000 imprese**





# Danno Ambientale: ieri

## **LEGGE DANNO**

Art. 18 della l. 349/86

- Risarcimento in forma specifica prioritario rispetto al risarcimento per equivalente (il giudice stabilisce “il ripristino dello stato dei luoghi”)
- Responsabilità soggettiva (rilevanza elemento soggettivo colpa o dolo)
- Giurisdizione ordinaria (civile)

## **BONIFICHE**

Art. 17 del D.lgs. 22/97 - DM 471/99

- Responsabilità oggettiva
- Bonifica come risarcimento in forma specifica
- Gestione amministrativa (progetto di bonifica)

## **ACQUE**

Art. 58 del D.lgs. 152/99

- Responsabilità soggettiva
- Risarcimento in forma specifica (bonifica)
- Risarcimento in via equitativa in misura predeterminata per il danno non eliminabile con la bonifica

## **DIRETTIVA DANNO**

Direttiva 2004/35/CE

- Responsabilità oggettiva per attività pericolose
- Responsabilità soggettiva per danno alle specie e habitat
- Risarcimento in forma specifica esclusiva

**1986**

**1997 -1999**

**2004**

**! Risarcimento in forma specifica è lo strumento prioritario per la riparazione del danno**



## **LEGGE DANNO ART.18**

Alterazione, deterioramento o distruzione dell'ambiente per violazione di norma di legge

## **BONIFICHE**

Nessuna definizione - obbligo di bonifica al superamento dei CLA nel suolo, sottosuolo e acque sotterranee

## **ACQUE**

Danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali causato da acque reflue che violano le disposizioni del d.lgs 152/99 (ad. es. scarico non autorizzato o con superamento dei VLE)

## **DIRETTIVA DANNO**

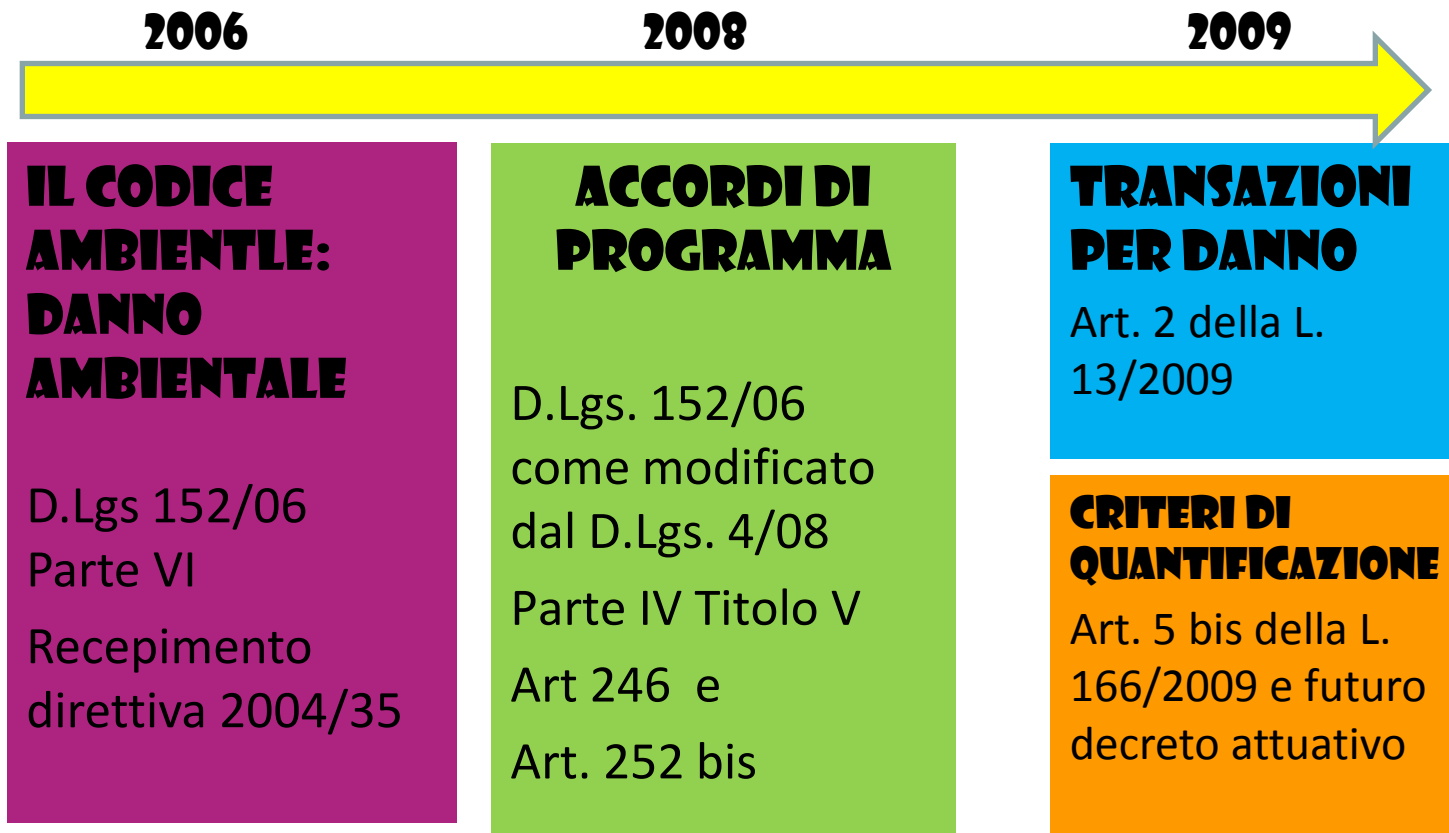
Danno ambientale: un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente a

- ✓ specie e agli habitat naturali protetti (salvo quanto autorizzato),
- ✓ acque danno sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva [2000/60/CE](#),
- ✓ al terreno (qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo)

**! La direttiva danno ha individuato le matrici oggetto di tutela e agevolato la quantificazione del danno**



## Danno Ambientale: oggi



! Il codice ha recepito la direttiva nei primi due titoli ribadendo le definizioni di danno e i criteri di quantificazione della direttiva. Il titolo III risente ancora dell'impostazione dell'art. 18 della l. 346/86

Successivamente sono intervenute nuove disposizioni per il risarcimento del danno ambientale attraverso una "transazione globale" e un perfezionamento del Parte VI sul danno



## Riparazione del danno al TERRENO

Si devono adottare le misure necessarie per garantire che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana.

## Riparazione del danno all'ACQUA o alle SPECIE e HABITAT protetti

**Primaria:** riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie

**Complementare:** compensa il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati

**Compensativa:** compensa la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo

**Perdite temporanee:** perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto.

! Per alcune matrici sono previste ulteriori misure di risarcimento in forma specifica anche in caso di mancato ripristino completo, come da direttiva UE



### Titolo III: Ripristino e risarcimento monetario

- Art. 311. Chi (per dolo o colpa) commette danno all'ambiente è obbligato al ripristino della situazione precedente e, se questa è omessa, impossibile o eccessivamente onerosa, al risarcimento per equivalente patrimoniale  
→ le azioni di riparazione di fatto coincidono quelle previste dal Titolo I, ma qui in taluni casi è ammesso anche il risarcimento per equivalente patrimoniale
  - Art. 313 (l'ordinanza/ingiunzione del MAT) Qualora l'istruttoria ministeriale accerti un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino, il Ministro dell'ambiente, può ingiungere con ordinanza il ripristino a titolo di risarcimento in forma specifica e laddove il responsabile non provveda nel termine dato con successiva ordinanza il Ministro dell'ambiente, può ingiungere il pagamento, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario
- ! Come ipotesi residuale il Codice prevede anche il risarcimento per equivalente. Temporalmente non può prescindere dal progetto di riparazione e deve tener conto delle misure di prevenzione e riparazione attuate

# CRITERI DI QUANTIFICAZIONE

Legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166 del DL 135/09

Art. 5 bis “Attuazione della direttiva 2004/35/CE – Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex articolo 226 Trattato CE”

Novella tre articoli del D.Lgs. 152/06 (art. 303, 311, 317) prevedendo in particolare:

- l’emanazione di un futuro DM recante i criteri per la determinazione del **risarcimento per equivalente o dell’eccessiva onerosità** sulla base di quelli contenuti nella direttiva 2004/35 e di parametri utilizzati in sentenze di risarcimento passate in giudicato, in ambito nazionale o comunitario;
- l’utilizzo dei suddetti criteri di quantificazione anche alle domande di risarcimento presentate o da proporre ai sensi della l. 349/86 (art. 18) o di norme precedenti

**! Per l’applicazione della disciplina del danno ambientale alle contaminazioni storiche sono stati necessari ulteriori passaggi legislativi (art. 5 bis). Mancano ancora chiari criteri di attribuzione degli oneri nei casi in cui il responsabile non sia più individuabile**

# TRANSAZIONI PER DANNO

DL Protezione ambientale - Legge 13/2009

Art. 2 Danno ambientale

- ✓ Nuova norma che disciplina la possibilità di stipulare contratti transattivi "globali", tra Ministero dell'ambiente e impresa privata *in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale ... e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento*
- ✓ Definizione di tutti i contenziosi in corso e la rinuncia, da parte dello Stato e degli enti territoriali, di qualsiasi ulteriore pretesa a titolo di risarcimento per i fatti oggetto della transazione
- ✓ La stipula del contratto di transazione comporta la facoltà di utilizzare i terreni o singoli lotti o porzioni degli stessi, in conformità alla loro destinazione urbanistica, qualora l'utilizzo non risulti incompatibile con gli interventi di bonifica.

**! Per facilitare le future transazioni è importante ribadire la volontarietà della transazione, il carattere definitivo del contratto transattivo e la sua efficacia estintiva in termini di risarcimento del danno ambientale**

## ACCORDI DI PROGRAMMA

### Art. 246 del 152/2006

Accordi di programma

- ✓ con le amministrazioni per soggetti obbligati o interessati
- ✓ per pluralità di siti in più regioni
- ✓ per pluralità di siti in tutto il territorio nazionale o più soggetti nello stesso SIN

*!La norma nazionale già dal 1999 ha previsto l'utilizzo degli strumenti volontari*

### Art. 252-bis (introdotto con 4/2008)

(= siti *i. contaminati da eventi antecedenti al 30.4.2006* e *ii. per cui si programmano interventi di riconversione industriale e di sviluppo economico produttivo*)

- ✓ **Progetti di bonifica da coordinarsi e gestirsi tramite accordi di programma tra amministrazioni pubbliche** (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare per gli interventi di bonifica e al Ministero Sviluppo economico per gli interventi di riconversione industriale) **e soggetti privati interessati.**
- ✓ **Oneri** connessi alla messa in sicurezza e alla bonifica e conseguenti all'accertamento di ulteriori danni ambientali **a carico del soggetto responsabile della contaminazione**, se **1. individuato, 2. esistente e 3. solvibile.**

*! Al momento non è stato possibile dare il via al programma di riqualificazione dei siti industriali per mancanza di fondi da parte dello Stato*

## Accordi di programma nei SIN

**Dal 1998 ad oggi sono stati sottoscritti diversi accordi** di Programma **tra Ministero dell'Ambiente e gli enti locali** per la gestione degli interventi di bonifica nei Siti di interesse nazionale in cui:

- ✓ la copertura finanziaria degli interventi è stabilita sulla base di risorse dello Stato (Programma nazionale di bonifica) o delle Regioni interessate ovvero assicurata da successive transazioni con i soggetti privati interessati;
- ✓ la quantificazione del danno ambientale è riferita in genere all'intervento di riparazione delle aree pubbliche ( ad es. rimozione dei sedimenti)
- ✓ i soggetti privati possono successivamente aderire con una transazione con la quale il privato paga il suo contributo per il progetto di bonifica della falda e per il risarcimento del danno ambientale. L'adesione si conclude con una transazione con la quale il soggetto privato paga il suo contributo per il progetto di bonifica della falda e per il risarcimento del danno ambientale. Il criterio di ripartizione su ciascun soggetto è un criterio pro quota in funzione della superficie del sito. Il soggetto privato riceve in cambio il congruamento degli interventi ambientali sostenuti e lo sblocco dell'intervento di bonifica dei suoli di propria pertinenza e di conseguenza dell'operatività del sito

**! Mancanza di chiarezza dei criteri di quantificazione del danno e inclusione tra i «soggetti obbligati» dei «titolari di doveri di custodia delle aree contaminate»**

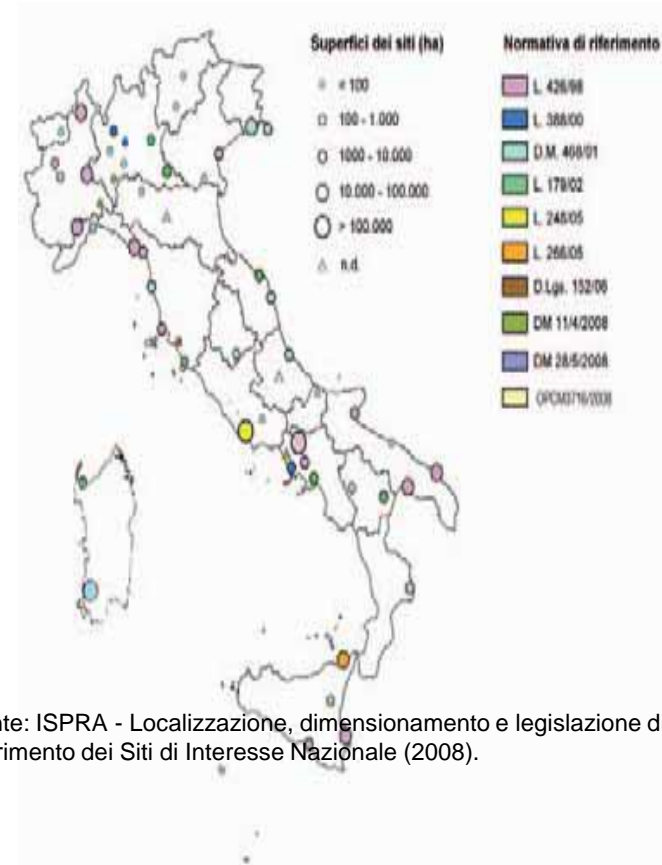
## Dati statistici

- Sono circa **15.000** i **siti potenzialmente contaminati**, di cui più di 4.000 da bonificare, di competenza regionale.
- **57** (corrispondenti ai **Siti di interesse nazionale – «SIN»**) pari ad oltre il 3% rispetto all'intero territorio italiano, che ricomprendendo un totale di 821.000 ettari di aree a terra e quasi 340.000 ettari di aree a mare.

Fonte: elaborazione Annuario ISPRA 2009

Studio Confindustria, Commissione Sviluppo Sostenibile

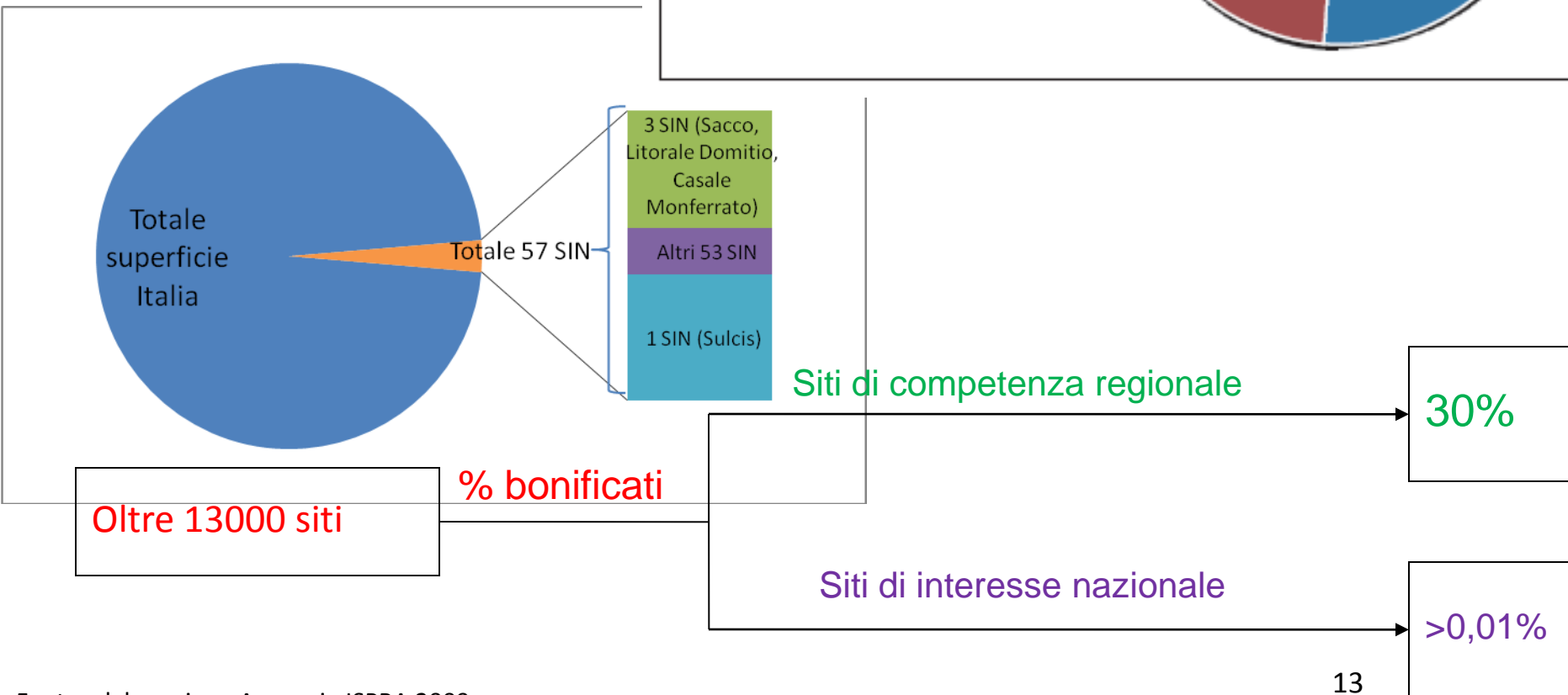
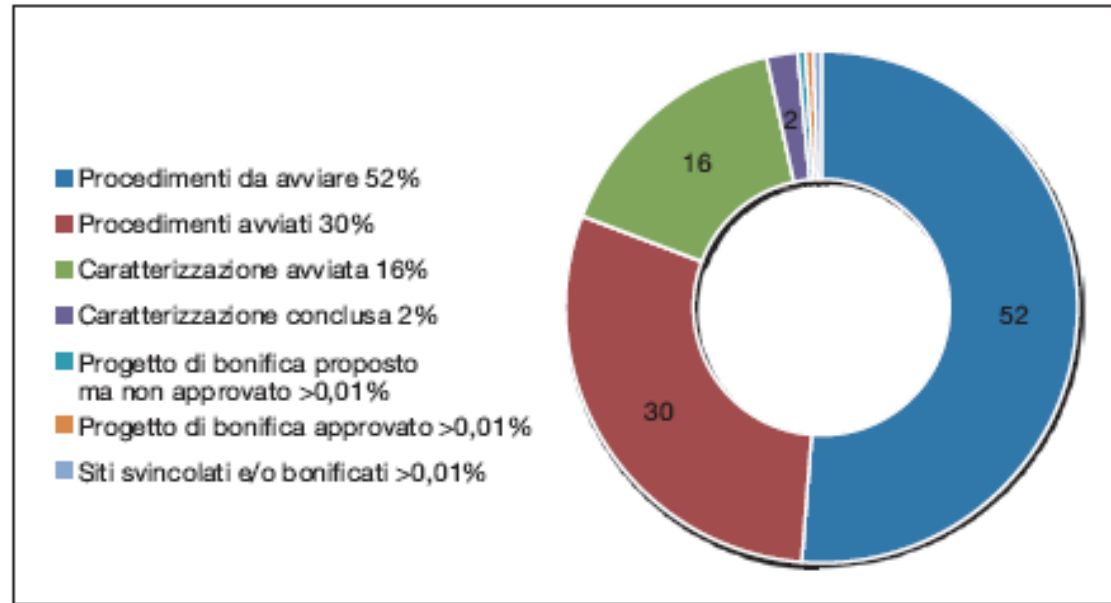
“La gestione delle bonifiche in Italia:  
analisi, criticità, proposte” Luglio 2009



Fonte: ISPRA - Localizzazione, dimensionamento e legislazione di riferimento dei Siti di Interesse Nazionale (2008).



✓ La percentuale delle aree nei SIN bonificate o svincolate rispetto alla superficie totale perimetrata è bassissima



## L'esperienza del settore petrolifero

**Raffinazione** = per sua stessa natura **mercato internazionale** e perciò **influenzato da molteplici fattori sia politici che economici.**



**Impatto critico** nei recenti anni sull'operatività dell'industria petrolifera italiana ed europea

Es. Nel 2010 , in Italia:



- ❖ capacità raffinazione = 106 milioni/tonnellate
- ❖ tassi di utilizzo 82-83% circa (95% nel 2005-2008).

Previsioni per i prossimi anni



- ❖ **eccesso di capacità di 15 - 20 mil. tonn.** (= 3-4 raffinerie di medie dimensioni)



**Soluzione possibile:** *migliorare il livello di efficienza e competitività dell'industria petrolifera italiana ed europea nel mercato internazionale*

! Per i siti in esercizio richiesta di perfezionamento di procedure per l'autorizzazione ed effettuazione degli interventi di bonifica che garantiscano l'ordinaria gestione del sito stesso (in particolare manutenzione e costante adeguamento tecnologico degli impianti e delle reti di servizio), e per rendere possibili investimenti per il mantenimento della competitività dell'attività produttiva

## Conclusioni: esigenze del settore produttivo tra obbligo e volontà

Nel pieno rispetto del principio cardine “chi inquina paga” è necessario che:

### Per il Danno si arrivi alla definizione di

- Criteri per quantificare il danno, in caso di riparazione omessa, impossibile o eccessivamente onerosa
- Criteri chiari di ripartizione tra soggetti responsabili in funzione del criterio storico
- Validità degli Accordi di programma pubblici/privati quali strumenti volontari per definire tempi e modalità degli interventi e strategie di riparazione concertate

### Per le Transazioni si arrivi alla

- Stipula di contratti transattivi con abbandono del contenzioso pendente