

condizioni di operare in tal senso; per misure di prevenzione si intendono, ai sensi della direttiva, le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno.

3.2.3.3. Le attività oggetto del regime di responsabilità da danno ambientale

Non ogni attività che produca immissioni nocive per l'ambiente incorre nelle responsabilità stabilite dalla legislazione comunitaria.

La direttiva seleziona solo determinate attività già fatte oggetto di apposita disciplina per le loro intrinseche qualità di pericolosità per l'ambiente.

Più in particolare, sono assoggettate al regime della direttiva le attività professionali, intese come quelle svolte nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro, il cui svolgimento comporta un rischio potenziale o reale per la salute umana e l'ambiente.

Tali attività sono identificate con riferimento alla legislazione ambientale già in vigore a livello comunitario, legislazione che sottopone il loro svolgimento a determinate condizioni, quali l'ottenimento di una autorizzazione o di una apposita registrazione, l'adozione di certe precauzioni o altro. L'allegato III della direttiva indica quali siano le norme comunitarie da prendere in considerazione a questo fine.

Nel caso di danno alla biodiversità (specie e habitat naturali protetti), tuttavia, la direttiva richiede che la responsabilità sia estesa a qualsiasi attività professionale, anche a quelle non direttamente identificate dalla legislazione comunitaria già in vigore, purché si possa dimostrare la colpa o il dolo dell'operatore.

3.2.3.4. Il criterio di imputazione della responsabilità

L'articolo 8 della direttiva dispone che l'operatore "sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione" adottate in conformità della direttiva 2004/35/CE.

Nel dettare il criterio di imputazione della responsabilità ambientale cui soggiacciono le attività professionali prese in considerazione dalla direttiva medesima, il legislatore comunitario non qualifica la responsabilità con alcuna terminologia specifica.

In particolare, l'articolo 8 che disciplina la fattispecie non fa alcun riferimento a un criterio di responsabilità oggettiva, né nel suo titolo ("Costi di prevenzione e di riparazione"), né nel suo testo.

Tuttavia, poiché la direttiva addossa tutti i costi del danno ambientale all'operatore anche in assenza della prova della colpa o del dolo, si tende a ricondurre la predetta fattispecie nell'ambito della responsabilità oggettiva.

La direttiva distingue due situazioni complementari per le quali è previsto un regime di responsabilità diverso (art. 3):

- Il primo regime si applica alle attività professionali pericolose o potenzialmente pericolose elencate nell'allegato III. Secondo questo regime, l'operatore può essere considerato responsabile anche se non ha commesso errori, dunque indipendentemente da un profilo di dolo o colpa.

Si tratta essenzialmente di attività agricole o industriali soggette ad un'autorizzazione ai sensi della direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, di attività che comportano lo scarico di metalli pesanti nell'acqua o nell'aria, di impianti che

producono sostanze chimiche pericolose, di attività di gestione dei rifiuti (in particolare gli scarichi e gli impianti di incenerimento) nonché di attività concernenti gli organismi o microrganismi geneticamente modificati.

Il secondo regime di responsabilità si applica a tutte le attività professionali diverse da quelle elencate all'allegato III della direttiva, ma solo quando:

- un danno o una minaccia imminente di danno venga causato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla legislazione comunitaria.

- vi sia stato un comportamento colposo o doloso dell'operatore.

La direttiva prevede poi una serie di casi di esclusione della responsabilità ambientale (art. 4): il regime di responsabilità non si applica, ad esempio, in caso di danno o minaccia imminente di danno derivante da un conflitto armato, una catastrofe naturale o un'attività prevista dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, da un'attività di difesa nazionale o di sicurezza internazionale, nonché un'attività che rientra in alcune convenzioni internazionali elencate all'allegato IV.

La direttiva consente comunque agli Stati membri di prevedere che gli operatori di cui non sia stato accertato il dolo o la colpa non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione derivi da emissioni o eventi espressamente autorizzati, o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.

In particolare, l'articolo 8, paragrafo 4, stabilisce che gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla direttiva, qualora dimostri che ad esso non è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale sia stato causato da:

- 1) un'emissione o un evento espressamente permessi da un'autorizzazione conferita o concessa ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali;
- 2) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che non erano state considerate probabile causa di danno ambientale, secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività (l'onere di provare questa circostanza spetta all'operatore).

3.2.3.5. Il ruolo dell'autorità competente e disciplina dell'azione

Gli Stati membri sono tenuti a designare una o più autorità competenti come responsabili per l'esecuzione dei compiti previsti dalla direttiva.

In base all'articolo 11 della direttiva, all'autorità competente spettano le seguenti funzioni:

- a) individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno;
- b) valutare la gravità del danno;
- c) determinare le misure di riparazione da prendere.

A questo fine, l'autorità competente è legittimata a chiedere all'operatore interessato di effettuare la propria valutazione e fornire le informazioni e i dati necessari.

Gli Stati membri devono provvedere affinché l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.

Le decisioni adottate ai sensi della direttiva che impongono misure di prevenzione o di riparazione devono essere motivate con precisione. Tali decisioni sono notificate senza indugio all'operatore interessato, il quale è contestualmente informato dei mezzi di ricorso di cui dispone secondo la legge dello Stato membro, nonché dei termini relativi a detti ricorsi.

L'articolo 12 della direttiva disciplina le azioni che possono essere intraprese dalle persone fisiche o giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale concernente il danno o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto.

Tali soggetti sono legittimati a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere un intervento a norma della direttiva.

Gli elementi costitutivi dell'interesse sufficiente e della violazione di un diritto sono determinati dagli Stati membri.

La richiesta di azione dovrà essere corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale.

Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone che hanno presentato le osservazioni sulla propria decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione, indicandone i motivi.

I predetti soggetti legittimati devono potere avviare procedimenti dinanzi ad un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della direttiva.

3.2.3.6. I soggetti responsabili delle misure preventive e del ripristino

In applicazione dell'articolo 174 del Trattato sulla politica comunitaria in materia ambientale e, in particolare, del principio «chi inquina paga», la direttiva richiede che l'effettivo responsabile sopporti i costi della prevenzione e della riparazione del danno (art. 1 direttiva 2004/35/CE).

L'autorità competente può recuperare dall'operatore, anche attraverso idonee garanzie (reali o finanziarie), i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione e riparazione.

Alla problematica delle garanzie finanziarie è dedicata un'apposita disposizione che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità che gravano su di essi ai sensi della direttiva.

Il nucleo centrale della direttiva è dedicato alla prevenzione e alla riparazione del danno.

Per quanto concerne l'azione di prevenzione, l'articolo 5 stabilisce che "quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore deve adottare, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie".

Qualora la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, questi ha l'obbligo di informare al più presto l'autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.

L'autorità competente ha facoltà in qualsiasi momento di:

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
- b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;
- c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure
- d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.

Se l'operatore non può essere individuato, o non è tenuto a sostenere i costi a norma della direttiva, oppure non si conforma agli obblighi imposti dall'autorità competente, quest'ultima ha facoltà di adottare essa stessa le misure.

Qualora il danno si sia già verificato, diviene applicabile l'azione di riparazione, disciplinata dall'articolo 6.

L'operatore ha l'obbligo di comunicare senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti alla situazione e di adottare:

- a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
- b) le necessarie misure di riparazione.

L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;
- b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
- c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;
- d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure
- e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.

Nel caso di corresponsabili la direttiva effettua un esplicito e completo rinvio alla disciplina nazionale in materia di imputazione dei costi, in particolare per quanto riguarda la ripartizione della responsabilità tra produttore e utente di un prodotto.

3.2.3.7 La riparazione del danno

La direttiva indica all'articolo 7 (determinazione delle misure di riparazione) e in un apposito allegato II i criteri che gli operatori e le autorità competenti dovranno seguire per la riparazione del danno all'ambiente.

Essa distingue a seconda che si tratti di danno arrecato all'acqua e agli habitat naturali protetti, oppure al terreno, prevedendo un'apposita gerarchia tra criteri di riparazione.

La riparazione del danno cagionato all'acqua e alle specie e agli habitat naturali protetti.

Per l'ipotesi di danno ambientale in relazione all'acqua e alle specie e agli habitat naturali protetti, la riparazione è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa.

Per misure di riparazione primaria si intende qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle condizioni originarie, o verso di esse.

Qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie, sarà intrapresa la riparazione complementare, intesa come qualsiasi misura di riparazione realizzata in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati.

Lo scopo della riparazione complementare è di ottenere, se opportuno anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie.

La riparazione compensativa è avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino.

Costituiscono "perdite temporanee" le 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.

La compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. Essa non è una compensazione finanziaria al pubblico.

La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, implica, inoltre, che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana.

La concreta individuazione delle misure di riparazione viene ulteriormente analizzata dalla direttiva, distinguendo per la riparazione primaria la possibilità di intraprendere azioni per riportare direttamente le risorse naturali ed i servizi alle condizioni originarie in tempi brevi, oppure di lasciare che ciò avvenga attraverso il ripristino naturale.

Nel determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa, la direttiva richiede invece, come prima scelta, l'uso di metodi di equivalenza risorsa-risorsa, o servizio-servizio; solo se questo non è possibile, è previsto l'utilizzo di tecniche di valutazione alternative.

I metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio considerano, in primo luogo, le azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati. Qualora ciò non sia possibile, devono essere forniti risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo.

Se non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative.

L'autorità competente può prescrivere, ad esempio, il metodo di valutazione monetaria per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa.

Se la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli, l'autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti.

La riparazione del danno cagionato al terreno

Per il danno arrecato al terreno, la direttiva prevede che si debbano adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, 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.

La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure che tengono conto delle caratteristiche e della funzione del suolo, del tipo e della concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi, dei relativi rischi e della possibilità di dispersione degli stessi.

L'utilizzo è verificato sulla base delle normative sull'assetto territoriale o di eventuali altre normative pertinenti vigenti quando si è verificato il danno.

Se l'uso del terreno viene modificato, si devono adottare tutte le misure necessarie per prevenire effetti nocivi per la salute umana.

In mancanza di normative sull'assetto territoriale o di altre normative pertinenti, l'uso dell'area in cui si è verificato il danno è determinato dalla natura dell'area stessa, tenuto conto del suo previsto sviluppo.

La direttiva, infine, sottolinea che va presa in considerazione un'opzione di ripristino naturale, ossia senza interventi umani diretti nel processo di ripristino.

3.2.3.8. La normativa italiana sulla responsabilità da danno ambientale

Inizialmente, in Italia, la disciplina del risarcimento del danno ambientale era racchiusa nell'articolo 18 della L. 349/86, istitutiva anche del Ministero dell'ambiente. A ciò ha fatto seguito, a distanza di tredici anni, l'articolo 58 del decreto legislativo n. 152 del 1999. Successivamente, è stato adottato il decreto legislativo n. 152 del 2006, la cui parte sesta è dedicata specificamente al risarcimento del danno ambientale.

Infine, il legislatore è intervenuto con una norma, l'articolo 5 bis del decreto legge n. 135 del 2009 – inserita direttamente dalla legge di conversione – che ha apportato rilevanti modifiche ai criteri di quantificazione del danno all'ambiente contenuti nella parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006, già menzionato.

La nozione di danno ambientale

L'articolo 300 del decreto legislativo n. 152 del 2006 indica cosa si debba intendere per danno all'ambiente, sia in generale che stabilendo quali siano le risorse naturali che ne fanno parte.

La nozione di danno corrisponde a quella enucleata dalla direttiva ("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"). Ne emerge una nozione di danno ambientale tripartita che include il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, il danno alle acque e il danno al terreno.

Solo nell'ambito della terza ipotesi (danno al terreno) è presa in considerazione la nocività del danno all'ambiente per la salute umana.

E' venuto quindi meno il ricorso alla metodologia già prevista dal cosiddetto decreto Ronchi e dal decreto ministeriale n. 471 del 1999, in particolare per ciò che concerne il riferimento a specifici limiti tabellari per determinare la soglia dell'inquinamento rilevante ai fini della responsabilità dell'operatore.

Il legittimato attivo

Nella parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006 è evidente la volontà del legislatore italiano di attribuire interamente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le funzioni e i compiti che la direttiva 2004/35/CE affida all'autorità competente.

In particolare, la nuova disciplina stabilisce all'articolo 299 un accentramento delle competenze in capo al Ministero dell'ambiente, mentre viene notevolmente ridimensionata la legittimazione ad agire degli enti locali, così come delle associazioni ambientali.

Il ruolo centrale attribuito al Ministero emerge anche dalla disciplina delle azioni di prevenzione e di riparazione, contenuta negli articoli 304 e 305, e dall'attribuzione al Ministero delle funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente.

Per quanto riguarda specificatamente l'azione di danno ambientale, l'articolo 311, comma 1, affida al Ministro dell'ambiente il compito di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale.

Il soggetto responsabile

Per quanto concerne il soggetto responsabile, il decreto legislativo n. 152 del 2006 recepisce le indicazioni provenienti dalla sede comunitaria solo parzialmente.

Ed infatti, esso identifica - al pari della direttiva - nell'operatore il soggetto che deve sostenere "i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale" adottate secondo le disposizioni di cui alla parte sesta del decreto. Il decreto riprende anche la nozione di operatore prevista dalla 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".

In definitiva, il legislatore italiano nella parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006 ha ripreso il principio di responsabilità per colpa in relazione al danno all'ambiente, principio che già caratterizzava il sistema previgente. In questo senso si è espressa anche la recente giurisprudenza (Cfr.: Tar Sicilia – Catania, Sez. II, 20 luglio 2007, n.1254), secondo la quale il legislatore del 2006 avrebbe operato una scelta decisa in favore della riconduzione della responsabilità per i danni all'ambiente nell'alveo della tradizionale responsabilità extracontrattuale soggettiva, con il conseguente ripudio di una qualsiasi forma di responsabilità oggettiva.

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 esplicita la natura dolosa o colposa della responsabilità per danno ambientale, quando all'articolo 311, comma 2, formula la fattispecie di responsabilità stabilendo 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 all'effettivo ripristino, a sue spese, della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE (...)".

Il quadro normativo nazionale permette di escludere che il responsabile del danno ambientale possa essere individuato in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e la cosa inquinata.

A parte la necessaria indagine sull'esistenza di un nesso causale, su cui il testo normativo italiano si sofferma ampiamente riprendendo i principi della direttiva, devono ricorrere una serie di requisiti, già previsti nella direttiva medesima.

Anzitutto, l'operatore non può essere ritenuto responsabile se non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e se l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione.

Del pari, l'operatore non potrà essere ritenuto responsabile per i danni causati da un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che non costituivano probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività. L'onere di provare questa circostanza ricade sull'operatore.

Ulteriori delimitazioni alla responsabilità, anch'esse già previste in ambito comunitario, derivano dalle eccezioni poste all'articolo 308, comma 4, in base al quale non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di ripristino se egli può provare che il danno

ambientale o la minaccia imminente di tale danno sono stati causati da un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee ad evitarli.

La bonifica dei siti inquinati e la responsabilità ambientale

La parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 contiene la nuova disciplina relativa alla bonifica dei siti inquinati, che ha sostituito la disciplina della responsabilità scaturente dall'inquinamento dei siti contenuta nel decreto Ronchi.

Ai sensi dell'articolo 303, lettera h), le norme che regolano la responsabilità ambientale non si applicano alle situazioni di inquinamento per le quali siano state effettivamente avviate le procedure relative alla 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.

Nel caso in cui il responsabile non abbia attivato le procedure di bonifica e sia stato accertato un danno ambientale, ai sensi dell'articolo 313, comma 1, il Ministero dell'ambiente può avviare la procedura amministrativa fondata sull'ordinanza ingiuntiva del ripristino dello stato dei luoghi, nonché, in caso di ulteriore omissione, del pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno per equivalente.

L'articolo 240 contiene le definizioni rilevanti per l'applicazione di questa disciplina, mutuata chiaramente quelle contenute negli articoli 304 e 305 della parte sesta.

L'articolo 304 viene espressamente richiamato dall'articolo 242, comma 1, che specifica che al "verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro 24 ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità dell'articolo 304, comma 2".

Alcuni problemi si profilano in ordine ai criteri di imputazione della responsabilità.

La previgente disciplina in materia di bonifica stabiliva che era tenuto a procedere al ripristino a proprie spese chiunque avesse cagionato, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti.

Nella disciplina della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, invece, si richiama la figura del responsabile dell'inquinamento, ma non si precisa quale sia il criterio di imputazione della responsabilità.

Ad avviso della citata giurisprudenza (Cfr.: Tar Sicilia - Catania, Sez. II, 20 luglio 2007, n. 1254), la responsabilità per i danni anche in materia di bonifiche va ricondotta nell'alveo della responsabilità per colpa, in quanto la disposizione di cui all'articolo 311 deve considerarsi norma quadro riguardo all'individuazione della situazione giuridica soggettiva di responsabilità, e serve quindi anche ad orientare l'interprete nell'applicazione delle norme sul ripristino dei siti inquinati.

Pertanto, laddove nella parte quarta si fa riferimento al "responsabile dell'inquinamento", si deve considerare tale colui il quale è "responsabile" ai sensi del citato articolo 311.

I criteri di riparazione del danno ambientale

I criteri di risarcimento del danno ambientale sono disciplinati dal decreto legislativo n. 152 del 2006 agli articoli 305, 306 e 307.

Originariamente era previsto che le misure per il ripristino dovessero essere conformi a quelle indicate nell'allegato III alla parte sesta, che introduceva notevoli novità rispetto alla disciplina pregressa, eliminando il giudizio di equità previsto dall'articolo 18 della legge n. 349 del 1986 e i relativi criteri di quantificazione.

Le citate previsioni del Codice ambientale sono state oggetto di procedura d'infrazione comunitaria sicchè il legislatore nazionale è nuovamente intervenuto in merito con le modifiche introdotte dalla legge di conversione del decreto legge n. 135 del 2009.

Nel successivo paragrafo viene approfondito il tema relativo alla procedura di infrazione comunitaria.

3.2.3.9 La procedura di infrazione comunitaria

Come innanzi evidenziato, la direttiva 2004/35/CE ha trovato attuazione nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 152 del 2006, parte sesta, articoli 299-318.

Tuttavia, la Commissione europea ha rilevato una serie di criticità per il contrasto tra la normativa italiana e la direttiva europea, aprendo una procedura d'infrazione. Nel merito, la Commissione europea ha riscontrato le seguenti criticità:

1) Violazione degli articoli 3 e 6 della direttiva, atteso che il decreto legislativo n. 152 del 2006, parte sesta, articolo 311, comma 2, ancora la responsabilità da danno ambientale alla presenza dei requisiti del dolo e della colpa, restringendo così il campo di applicazione della direttiva. Infatti, come già in precedenza evidenziato, la direttiva prevede un regime di responsabilità oggettiva per il danno ambientale causato da attività professionali elencate in allegato III, mentre per il danno alle specie ed agli habitat naturali protetti causato da attività professionali non inserite in tale elenco, la direttiva istituisce un regime di responsabilità per dolo o colpa.

Per effetto di tale incongruenza, nella normativa italiana, l'obbligo di ripristino in caso di danno ambientale vale per l'operatore solo nel caso di dolo o colpa, contrariamente alle disposizioni degli articoli 3, par. 1, e 6 della direttiva.

2) Violazione degli articoli 3 e 4 della direttiva, atteso che l'articolo 303, lett. i) del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che la parte sesta del decreto "non si applica alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate 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 danno ambientale".

Tale eccezione non è prevista dall'articolo 4 della direttiva, e, ad avviso della Commissione europea, sembra introdurre un'indebita limitazione del suo campo di applicazione, come definito dal suo articolo 3.

3) Violazione degli articoli 1 e 7 dell'allegato II della direttiva, in quanto il decreto legislativo n. 152 del 2006 (agli articoli 311, 313 e 314) consente che le misure di riparazione del danno ambientale possano essere sostituite da risarcimenti per equivalente pecuniario; in particolare, l'articolo 313, comma 2, prevede che "qualora (...) il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile (...) il Ministro dell'ambiente, con successiva ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario". Ad avviso della Commissione, quand'anche il termine "ripristino" di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 fosse da ritenersi equivalente al termine "riparazione" di cui alla direttiva (vedi allegato II della direttiva: riparazione primaria, complementare o compensativa), le richiamate disposizioni non sarebbero conformi alla direttiva, giacché quest'ultima non prevede la possibilità di sostituire le misure di riparazione con i risarcimenti pecuniari. Con riferimento poi all'articolo 311, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, la Commissione osserva che le misure di riparazione possono essere sostituite dal risarcimento per equivalente patrimoniale nel caso in cui la sola riparazione primaria non sia possibile; ai sensi di tale articolo, il responsabile del danno ambientale è infatti "obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale". La normativa italiana, sempre ad avviso della Commissione,

non assicura, dunque, che laddove il ripristino della precedente situazione (riparazione primaria) non sia possibile, siano individuate adeguate misure di riparazione complementare, così come richiesto ai sensi dell'articolo 7 in combinato disposto con l'allegato II della direttiva.

4) le modalità di calcolo per equivalente patrimoniale di cui all'articolo 314, comma 3, prevedono la possibilità che il danno sia calcolato proporzionalmente alla somma corrispondente alla sanzione amministrativa, o penale, applicata, ovvero al numero di giorni di pena detentiva erogati. Tale approccio, ad avviso della Commissione, consente che il pagamento risulti effettivamente svincolato dall'entità del danno ambientale arrecato, contrariamente al principio "chi inquina paga", esplicitamente richiamato all'articolo 1 della direttiva, ed all'obiettivo espresso nel secondo considerando della stessa direttiva, ovvero che la responsabilità finanziaria per operatori la cui attività ha causato un danno ambientale sia tale da indurli ad adottare misure ed a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

L'art. 5 bis della legge di conversione del decreto legislativo n. n. 135 del 2009

Al fine di adeguare la normativa nazionale alle prescrizioni comunitarie, alla luce della descritta procedura di infrazione comunitaria, il legislatore nazionale ha – come detto - introdotto (con la legge di conversione del decreto legge n. 135 del 2009) alcune modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006.

In particolare, l'articolo 311, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 è stato modificato chiarendo che le misure di riparazione complementare e compensativa devono essere effettuate secondo le modalità prescritte dalla normativa comunitaria, e che solo laddove l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino "in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti", l'inquinatore è obbligato al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato.

È stato modificato anche il comma 3 dell'articolo 312, prevedendo che i criteri di quantificazione del danno ambientale per equivalente patrimoniale debbano essere identificati con un successivo decreto del Ministero dell'ambiente.

Si è altresì introdotto il principio della non solidarietà e parziale intrasmissibilità del debito per risarcimento ambientale.

Il legislatore ha poi stabilito che i nuovi criteri di calcolo del danno ambientale si applicano alle domande giudiziarie già proposte o da proporre (fatta eccezione per le "pronunce passate in giudicato").

Il divieto imposto dall'articolo 315 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (secondo cui il Ministero dell'ambiente, qualora adotti l'ordinanza di quantificazione del danno di cui all'articolo 313, non può proporre contemporaneamente giudizio per il risarcimento del danno ambientale) si applica alle domande giudiziarie già proposte o da proporre.

Alla luce delle novità introdotte (innanzi brevemente descritte), appare evidente che l'adeguamento del legislatore nazionale alle norme comunitarie è stato solo parziale. Infatti, resta irrisolta la problematica concernente l'ammissibilità del risarcimento del danno ambientale in forma meramente pecuniaria, che la procedura di infrazione sembra contestare con chiarezza.

Parimenti irrisolta appare la mancata attuazione delle forme di responsabilità oggettiva previste dalla direttiva, nonché quella dell'esclusione dalla disciplina della responsabilità ambientale delle situazioni di inquinamento per le quali si siano già avviate le procedure di bonifica.

3.2.3.10 Il contenzioso in tema di danno ambientale e le transazioni

In riferimento al contenzioso in tema di danno ambientale e alle transazioni sottoscritte dal Ministero dell'ambiente con i soggetti responsabili, lo stesso Ministero dell'ambiente con nota del 29 marzo 2012 (doc. 1162/3), ha fornito il seguente quadro:

REGIONE LOMBARDIA

- Pioltello Rodano:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

- Sesto San Giovanni:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

- Brescia-Caffaro:

E' stata presentata domanda di ammissione allo stato passivo nel fallimento Snia per il risarcimento del danno ambientale provocato dalle attività industriali svolte dalle società Caffaro Srl e Caffaro Chimica Srl (gruppo Snia SpA);

- Laghi di Mantova:

E' in corso il procedimento civile Ministero dell'ambiente c. ECP Enichem Polimeri SpA (ora Syndial) per l'inquinamento delle acque del canale ex Sisma provocato dalle attività industriali dello stabilimento chimico svolte dalla società ex Montedipe. Ad oggi, sono in corso trattative per la definizione transattiva del contenzioso;

- Milano Bovisa:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

- Broni:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

- Cerro al Lambro:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

REGIONE SARDEGNA

- Porto Torres:

il Ministero dell'ambiente si è costituito parte civile nel procedimento penale n. 2946/05 R.G.N.R. a carico di Righi Gian Franco + altri (Corte d'Assise di Sassari) per il danno ambientale provocato dagli scarichi dello stabilimento petrolchimico di Porto Torres, effettuati dalle società Syndial SpA (ex Enichem SpA), Sasol Italia SpA (ex Condea Augusta SpA) ed Ineo.s VinyLs Italia SpA (ex HVC Italia SpA);

- La Maddalena:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

- Sulcis Iglesiente — Guspinese:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso: nel procedimento penale n.3090/09 R.G.N.R. Grazzini Raffaello, Tribunale di Cagliari (società Atlantis), il Ministero dell'ambiente ha richiesto l'autorizzazione alla "Presidenza del Consiglio dei Ministri per la costituzione di parte civile, ma la Presidenza, su parere negativo espresso dall'Avvocatura, non l'ha concessa;

REGIONE VENETO

- Porto Marghera:

il Ministero dell'ambiente si è costituito parte civile nel procedimento penale n. 7379/2007 R.G.NR. a carico di Piccinin Cristiano + 5 (Tribunale di Venezia) per il danno ambientale provocato dall'incendio della centralina d'olio dello stabilimento Polimeri Europa SpA avvenuto in data 3 luglio 2007;

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

- Laguna di Grado e Marano:

E' stata presentata domanda di ammissione allo stato passivo nel fallimento Snia per il risarcimento del danno ambientale provocato dalle attività industriali svolte dalle società Caffaro Srl e Caffaro Chimica Srl (gruppo Snia SpA);

- Trieste:

Nessun contenzioso per danno ambientale in corso;

Con la medesima nota il Ministero dell'ambiente ha fornito il quadro delle transazioni sottoscritte e dei relativi importi.

SIN BRINDISI

Transazioni sottoscritte						
N.	Società	Data firma	Superficie area oggetto di transazione (mq)	Percentuale sulla superficie totale	Importo della transazione (€)	Importo della transazione al netto dei conguagli (€)
1	Basell Brindisi S.r.l.	31.07.2008	457.637	2,40%	9.175.622,00	3.155.587,00
2	SFIR Raffineria di Brindisi S.p.A.	25.11.2008	209.950	1,10%	1.326.790,08	776.721,00
3	Ecologica S.p.A.	16.06.2009	23.197	0,12%	142.893,52	142.893,52
4	Elfa Investimenti S.r.l. - Tecnimont S.p.A.	16.06.2009	11.583	0,06%	71.351,28	71.351,28
5	Italgest Energia S.p.A.	18.01.2010	613.944	3,22%	7.133.041,50	3.133.041,50
6	Enel Produzione S.p.A.	04.08.2010	3.107.224	16,31%	62.799.841,20	35.799.841,20
7	Sanofi Aventis S.p.A.	16.12.2010	155.498	0,82%	3.117.734,90	3.117.734,90
8	Edipower S.p.A.	20.12.2010	225.226	1,18%	4.832.184,80	3.531.100,80
9	AVIO S.p.A.	16.02.2012	215.955	1,13%	1.330.282,80	1.103.645,80
TOTALE			5.020.214	26,35%	89.929.742,08	50.831.917,00

SIN NAPOLI ORIENTALE

Transazioni sottoscritte						
N.	Società	Data firma	Superficie area oggetto di transazione (mq)	Percentuale sulla superficie totale	Importo della transazione (€)	Importo della transazione al netto dei conguagli (€)
1	Iniziative Commerciali Napoli - I.C.N. S.p.A.	19.02.2009	48.572,00	0,59%	2.823.004,64	2.823.004,64
2	Fintecna Immobiliare S.r.l.	05.10.2009	363.927,00	4,38%	14.373.812,14	14.373.812,14
3	Aedifica S.r.l.	21.01.2010	18.122,20	0,22%	207.499,19	207.499,19
4	Centrimpresa Real Estate S.p.A.	09.03.2010	22.670,40	0,27%	259.576,08	259.576,08
5	Tirreno Power	28.07.2011	120.373,00	1,45%	6.996.078,76	3.328.280,88
6	KRC (Kuwait Chimica e Raffinazione)	03.08.2011	968.163,00	11,66%	56.269.633,56	29.672.985,70
TOTALE			1.519.157,20	18,30%	80.929.604,37	50.665.158,63

SIN PRIOLO

Transazioni sottoscritte						
N.	Società	Data firma	Superficie area oggetto di transazione (mq)	Percentuale sulla superficie totale	Importo della transazione (€)	Importo della transazione al netto dei conguagli (€)
1	ISAB Sud	02.08.2011	4.013.015,00	6,90%	27.810.194,00	27.810.194,00

SIN VENEZIA - PORTO MARGHERA

TRATTATIVA SOTTOSCRITTA			
	Azienda	data firma	importo
1	MONTEDISON	31/10/2001	€ 284.051.294,02
2	ENI R&M	15/02/2005	€ 41.600.000,00
3	API	21/07/2005	€ 1.115.240,00
4	ENEL	21/07/2005	€ 15.000.000,00
5	IES	21/07/2005	€ 2.559.572,00
6	ESSO	22/07/2005	€ 6.100.000,00
7	ITALIANA COKE	13/12/2005	€ 3.996.751,00
8	SOLVAY SOLEXIS	13/12/2005	€ 3.500.000,00
9	SYNDIAL	30/01/2006	€ 140.000.000,00
10	EDISON	15/02/2006	€ 2.450.000,00
11	ALUMIX	16/02/2006	€ 8.607.525,92
12	PILKINGTON	17/02/2006	€ 4.327.840,00
13	SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS	27/02/2006	€ 15.000.000,00
14	CRION SAPIO	27/02/2006	€ 1.250.000,00
15	INEOS VINYLIS ITALIA	19/06/2006	€ 2.650.418,52
16	CONS. BONIFICA E RICONV. PRODUT.	14/07/2006	€ 3.276.666,00
17	CONS. TECNOLOGICO VENEZIANO	14/07/2006	€ 1.512.891,00
18	DECAL	04/08/2006	€ 3.000.000,00
19	ITALCEMENTI	29/12/2006	€ 612.698,82
20	ATB RIVA CALZONI	07/03/2008	€ 1.210.044,00
21	TODARO	20/06/2008	€ 237.782,00
22	I COLI	23/07/2008	€ 100.000,00
23	IMM. ZETA	24/10/2008	€ 15.000,00
24	FINART-CEAV-EBAV	19/11/2008	€ 252.476,00
25	MONTEFIBRE	05/12/2008	€ 7.004.256,00
26	GEFA	17/12/2008	€ 1.000.000,00
27	OFFICINE RESTA	13/02/2009	€ 113.814,00
28	VILLA & BONALDI	13/02/2009	€ 113.834,00
29	FONDO LUCREZIO (Finanziaria Internazionale Alternative Investment-Società di Gestione del Risparmio SpA)	27/02/2009	€ 1.100.956,00
30	CITI	27/07/2009	€ 325.725,00

31	SIDERURGICA GABRIELLI SpA (Area ex Aluvenice)	06/10/2010	€ 1.683.889,00
32	FONDO LUCREZIO (Finanziaria Internazionale Alternative Investment-Società di Gestione del Risparmio SpA) (area ex Cantiere Dalla Pietà)	06/10/2010	€ 367.225,00
33	VEGA Scarl	06/10/2010	€ 2.388.634,00
34	DOCKS VENEZIA Srl, PARCO MARGHERA Srl, IMMOBILIARE LAGUNA Srl (area Sonsub)	06/10/2010	€ 1.750.000,00
35	SAN MARCO PETROLI	17/12/2010	€ 3.000.000,00
36	TRIVENETA GESTIONI E PROGETTAZIONI IMMOBILIARI SRL	17/12/2010	€ 131.136,00
37	FINCANTIERI	11/01/2011	Clausola di riservatezza
38	GARDENIA IMMOBILIARE	28/03/2012	€ 140.209,00
39	SIMAR	28/03/2012	€ 3.967.875,08
40	MULTI SERVICE	28/03/2012	€ 600.000,00
41	FIGURA 11	28/03/2012	€ 291.349,34
	TOTALE		€ 566.405.101,70

Dall'analisi dei dati forniti dal Ministero dell'ambiente si osserva che tutte le transazioni concluse sono relative a siti per i quali sono stati sottoscritti accordi di programma. Della struttura dei singoli accordi di programma si tratterà nei paragrafi dedicati agli approfondimenti sulle aree di interesse nazionale.

Alla luce del quadro sopra esposto deve essere letto quanto dichiarato dal Ministro Clini in sede di audizione del 1° febbraio 2012, con particolare riferimento alla proposta di "transazione globale" presentata da Eni all'allora Ministro onorevole Prestigiacomo, ai sensi dell'articolo 2 della legge 13 del 2009¹. Sul punto il Ministro ha confermato di aver "congelato" la proposta di transazione in modo da poter valutare in modo opportuno e obiettivo il valore della stessa ed evitare che le aree vengano abbandonate successivamente alla stipula.

A tale proposito il Ministro ha anche segnalato la necessità di chiarire le modalità di utilizzo dei fondi derivanti dalle transazioni, in modo tale che possano essere destinati alla realizzazione degli interventi di bonifica.

In ultimo, il Ministro ha sottolineato la necessità di "motivare" le imprese private e gli investitori a farsi carico degli oneri di bonifica attraverso la individuazione di obiettivi di

¹ Art.2, Legge 13 del 2009: Nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, al fine della 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, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale di cui agli articoli 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e 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, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) di cui all'articolo 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (Covis) di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, predisporre uno schema di contratto, che viene concordato con le imprese interessate e comunicato a regioni, province e comuni e reso noto alle associazioni ed ai privati interessati mediante idonee forme di pubblicità nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo.

bonifica realistici dal punto di vista economico e che consentano all'investitore di ricavarne un vantaggio in un tempo relativamente breve, nonché di facilitare la gestione industriale dei siti, soprattutto di quelli dismessi.

A tale scopo il Ministro Clini ha individuato negli accordi di programma lo strumento amministrativo che consente di applicare la normativa vigente in modo più flessibile.

3.2.4. Le problematiche concernenti la procedura per il risarcimento del danno ambientale

Le problematiche concernenti l'effettiva operatività della procedura summenzionata sono state esposte dall'avvocato Giampaolo Schiesaro, dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, durante la sua audizione del 20 ottobre 2011.

Sul punto, ha precisato che il responsabile non si individua quasi mai, nè risulta che vi siano sentenze passate in giudicato che attestino un credito erariale per danno ambientale e, quand'anche vi fossero, riguarderebbero soggetti falliti o scomparsi, rispetto ai quali le sentenze non hanno alcuna utile efficacia.

Anche nel caso in cui lo Stato abbia un titolo esecutivo da azionare, spesso risulta difficile, se non impossibile, attivarlo.

L'avvocato Schiesaro ha parlato di una "sostanziale impunità civile", nel nostro sistema, del responsabile del danno ambientale.

Infatti, le cause risarcitorie che lo Stato avvia sono per la massima parte istruite "al traino" di vicende penali: c'è la contestazione penale, ci si costituisce parte civile ed eventuali effetti positivi in termini di risarcimento sono da ricondurre all'azione civile esercitata in sede penale.

L'azione civile per il risarcimento del danno ambientale è stata esercitata in maniera autonoma – cioè svincolata da un fatto penalmente rilevante – solo dall'Avvocatura dello Stato di Venezia, secondo quanto esposto dall'avvocato Schiesaro.

La particolare complessità dell'azione civile svincolata da quella penale è determinata, ha precisato l'audito, da una serie di fattori:

- è certamente molto più difficile promuovere autonomamente un'azione civile, dimostrando il fatto, la sua antiggiuridicità e la colpevolezza senza disporre dei poteri e degli strumenti investigativi di cui dispone il pubblico ministero;
- non vi sono molti giudici specializzati in una materia così delicata, nè periti che abbiano adeguate competenze rispetto a vicende normalmente molto complesse;
- non vi sono criteri univoci per la quantificazione del danno ambientale ("non è semplice riuscire a convincere un giudice che si occupa solitamente di responsabilità civile ex articolo 2043, di incidenti stradali e altro, che vi sono criteri diversi e che il valore delle risorse è d'uso e non di scambio. Non si può valutare il prezzo dell'aria sul mercato; non c'è un mercato dell'aria, dell'acqua o del suolo, se non in termini del suolo agricolo o industriale. Occorre, allora, ricorrere a criteri di valutazione diversi. Insomma, deve cambiare l'intera prospettiva.");
- si registra una difficoltà estrema nell'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai fini dell'esercizio dell'azione civile, nel caso in cui l'inquinamento sia "diffuso", problema che peraltro riguarda anche il settore penale ("Questo è, per esempio, il paradosso di Marghera, il sito più inquinato d'Italia, in cui il danno ambientale è stato calcolato nell'ordine di 70 mila miliardi delle vecchie lire, che ha visto tutti assolti nel processo