

Breve quadro sull'evoluzione, a livello comunitario, della disciplina relativa alla responsabilità per danno ambientaleⁱ

Andrea Quaranta

A partire dai primi anni '70, con l'emergere delle problematiche legate al degrado ambientale, si è cominciata a sentire l'esigenza improcrastinabile di adottare misure idonee e sistemi efficaci di prevenzione e di controllo dell'inquinamento.

Il 1972, anno in cui si sono tenute la Conferenza delle Nazioni Unite a Stoccolma e il Consiglio delle Comunità europee a Parigi, – durante le quali si prese atto dei *danni* che uno sviluppo industriale ed economico indifferente ai problemi ecologici provocava all'ambiente, e della necessità di difendere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future – rappresenta la simbolica soglia, a partire dalla quale ha cominciato a svilupparsi una **politica ambientale europea**, attuata, almeno inizialmente, **attraverso strumenti di diritto pubblico**.

Successivamente, a partire dall'inizio degli anni '80, è cominciato un *trend* legislativo volto a rivalutare la **responsabilità civile**, come strumento di prevenzione del danno derivante da attività potenzialmente pericolose per l'uomo e l'ambiente. In questi anni emerge, infatti, l'esigenza di dettare delle *regole uniformi*, mediante le quali poter affrontare in maniera più efficace – e in modo coordinato – i problemi ambientali, in considerazione dell'*incapacità delle sole misure pubbliche di tipo preventivo*, adottate da ciascuno stato, *di scongiurare episodi di disastro ambientale*, specie se imprevisi.

Nel 1986 viene approvata, per la prima volta, dai Ministri di Grazia e Giustizia dei ventuno Paesi del Consiglio d'Europa, una **risoluzione sulla responsabilità civile per il risarcimento dei danni causati all'ambiente da attività pericolose**. Preso atto che *"il danno all'ambiente non può essere oggetto di prevenzione in ogni caso, ma deve essere riparato in modo adeguato"*, si decide, così, di porre allo studio un regime di responsabilità civile basato, da un lato, sulla *presunzione di colpa* o sulla *responsabilità oggettiva* (con un sistema collettivo di riparazione fondato sull'assicurazione o la costituzione di un fondo), dall'altro sull'*obbligo di rimessione in pristino* o di misure di risanamento.

Il 1° settembre 1989, la Commissione presenta al Consiglio dei Ministri della Comunità economica europea una **proposta di direttiva sulla responsabilità per danni causati da rifiuti**, con la quale si affronta, per la prima volta a livello comunitario, il problema della definizione di un regime di responsabilità per danno all'ambiente, che si aggiungeva a quello relativo ai danni (tradizionali) a persone e cose.

Si trattava di una proposta incentrata sul chiaro obiettivo della prevenzione della lesione all'ambienteⁱⁱ, nella quale mancava una qualsiasi previsione del risarcimento in termini monetari, *sia* nell'ipotesi in cui il ripristino della situazione ambientale preesistente all'evento lesivo fosse tecnicamente impossibile, *sia* in quella in cui, dall'evento di danno sino al momento del ripristino, fosse trascorso un periodo di tempo *non irrilevante*. Le novità introdotte con la modifica del 1991 non ne allargano il campo di applicazione.

Nel 1993 la c.d. **Convenzione di Lugano** e il **Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente**ⁱⁱⁱ intervengono, quindi, in un trend legislativo internazionale in evoluzione.

Con la Convenzione, per la prima volta, viene introdotta una definizione giuridica *espressa* di **ambiente**, le cui componenti fondamentali comprendono **non solo le risorse naturali** (biotiche, abiotiche e paesaggistiche) suscettibili di danno, ma anche l'interazione fra le medesime, nonché il **paesaggio e il patrimonio culturale**; la responsabilità viene fondata sul *nesso causale* fra attività e danno; il bene-ambiente è riparabile attraverso misure preventive di salvaguardia e di rimessa in ripristino, **ma non viene prevista la risarcibilità in termini monetari**. In generale, si può dire che l'ambito di applicazione delle prescrizioni sulla responsabilità civile ha, quindi, un'estensione notevolmente più rilevante di quella definita di volta in volta dagli accordi internazionali, e si assiste, così, ad un allargamento della garanzia dei beni protetti.

Con il Libro Verde la Comunità esamina *l'utilità della responsabilità civile quale mezzo adatto per imputare la responsabilità per costi legati al risanamento ambientale*, per imporre standard di comportamento e per obbligare coloro che causano l'inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente.

Le tre linee fondamentali sulle quali si radicava la proposta sono state individuate in un *regime generale* fondato sulla colpa, in un *regime speciale* (per le attività a rischio aggravato) ancorato sulla responsabilità oggettiva e in un *fondo di indennizzo* per danni non imputabili a soggetti individuati, alimentato con i contributi dei settori economici interessati e gestito nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Con il **Libro Bianco sulla responsabilità ambientale**, pubblicato nella Gazzetta delle Comunità europee il 9 febbraio 2000, la Commissione decide di dettare un regime più ampio, tale da coprire sia i danni tradizionali che quelli all'ambiente. Il termine *danno ambientale* viene impiegato in due accezioni specifiche (come danno alla biodiversità e come danno sotto forma di contaminazione di siti); i soggetti responsabili sono le persone che esercitano il controllo sull'attività che ha occasionato il danno. L'**irretroattività** e la **responsabilità oggettiva** per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, *responsabilità per colpa* per il danno alla biodiversità causato da attività non pericolose costituiscono i principi cardine sui quali si base il Libro Bianco, il cui aspetto indubbiamente più significativo è costituito, però, dall'affermazione dell'importanza dello strumento della *financial responsibility*. *"L'assicurabilità è importante per consentire il raggiungimento degli obiettivi di un sistema di responsabilità per danni all'ambiente"*, ha infatti affermato la Commissione, che ha auspicato lo sviluppo di un mercato assicurativo in grado di assicurare la copertura dei rischi di danni all'ambiente.

La **proposta della Commissione del gennaio del 2002** ha costituito l'ultima tappa di questo lungo iter, che ha condotto all'emanazione della Direttiva 2004/35/CE

Il campo di applicazione delineato dalla proposta sembra aver fatto un **passo indietro** rispetto al testo delle precedenti proposte della Commissione e a quello della Convenzione di Lugano,

sia per quanto riguarda il campo di applicazione (la proposta mira ad introdurre un regime di *prevenzione e riparazione* del danno ambientale. Nozione, questa, che, peraltro, nella proposta è *tipizzata*, non solo perché l'oggetto investe solo determinate risorse, ma anche perché il campo operativo della direttiva è limitato ai danni, provocati esclusivamente da determinate attività^{iv}, che producono *gravi effetti negativi* sotto il profilo ambientale o della salute umana) sia per quanto concerne la legittimazione attiva (l'iniziativa spetta alle sole autorità competenti, mentre i singoli individui e gli enti qualificati hanno solo la possibilità di presentare segnalazioni e denunce alle autorità competenti, sollecitandone l'iniziativa).

La proposta prevede, come misura principale di risarcimento del danno, la riparazione in forma specifica, da conseguire portando gli habitat e le specie danneggiate alle condizioni originarie. Qualora la restitutio in integrum non sia più fattibile, l'autorità competente dovrà valutare le diverse opzioni a sua disposizione^v.

Il 30 aprile di quest'anno è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea la **Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.**

Il modello adottato è caratterizzato dall'obiettivo di prevenire e riparare il danno ambientale (senza alcuna considerazione dei diritti a risarcimento del danno tradizionale, che è lasciato alla regolamentazione dei vari diritti nazionali), dalla previsione di un regime di responsabilità ristretto (in cui la nozione di danno ambientale risulta essere tipizzata – e, quindi, restrittiva – e l'ambito di applicazione della disciplina ridotto, sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo), dalla preferenza accordata al **ripristino rispetto alla risarcimento in termini monetari**, dal principio di irretroattività e dai numerosi rinvii alle legislazioni nazionali.

Nonostante l'obiettivo di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli – obiettivo che non può essere sufficientemente raggiunto dai singoli Stati membri attraverso l'adozione di politiche autonome e non coordinate – non sembra che la direttiva abbia (finalmente) messo la parola fine al lungo iter iniziato, come si è visto, più di quindici anni fa, che avrebbe dovuto condurre all'adozione di una normativa *comune* sul danno ambientale *vincolante* per tutti gli Stati membri.

Molti, infatti, sono i fattori di incertezza e di disorganicità presenti nella direttiva, dovuti soprattutto ai numerosi rinvii effettuati dal legislatore comunitario alla disciplina nazionale (e, quindi, alle verosimili differenti applicazioni pratiche), alla quale non è preclusa la possibilità di operare scelte **discrezionali** e di adottare non solo disposizioni **più severe** in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (art. 16), ma **anche deroghe** a varie prescrizioni dettate dalla direttiva (cfr. considerando n. 6; allegato II, par. 1.3.3.).

In definitiva non sembra essere stato sufficiente il lungo cammino fin qui percorso, e la sensazione che si avverte è quella che l'Unione abbia voluto, *comunque*, mettere la parola fine a questo iter senza aver condotto ad una soluzione unificante, con una direttiva che, prevedendo un approccio (troppo) graduale e molti elementi di incertezza, non solo fa apparire ancora **troppo** lontana la prospettiva di una disciplina *veramente comune* sul danno ambientale – che favorisca un *effettivo* risarcimento e che scongiuri situazioni di diseguità – ma anzi, lasciando ampi margini di libertà ai legislatori nazionali, sembra in parte andare nell'opposta direzione di **favorire un ulteriore allontanamento da un modello comune**.

ⁱ Per un'analisi più dettagliata dell'evoluzione della disciplina relativa al danno ambientale, v. A. Quaranta, "Il lungo iter della disciplina relativa alla responsabilità per danno ambientale nel contesto dell'evoluzione della politica ambientale comunitaria", in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 10/2004.

Per un approfondimento in materia di danno ambientale, v. Bianchi – Corvini, "Comunità europea e protezione dell'ambiente", CEDAM, 83; Corvini, "ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee", Digesto, VI ediz., Utet, 1987; F. Giampietro, "La proposta di direttiva comunitaria sui danni all'ambiente causati da rifiuti in relazione alla disciplina generale dell'art. 18 della legge n. 349/1986", in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1/1991; F. Giampietro "Le proposte della Comunità Europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente", in *Rivista di diritto europeo*, estratto n. 4/92; F. Giampietro, "La responsabilità civile per danni all'ambiente", in *Ambiente*, IPSOA, n. 9/1993; F. Anile, "La responsabilità ambientale nei paesi della Comunità europea", in *Ambiente*, IPSOA, n. 11/1996; B. Pozzo, "Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle comunità europee", in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 5/2000; B. Pozzo, "La proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente", in *Danno e responsabilità*, n. 1/2002; F. Giampietro, "Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002", *ibidem*, n. 1/2003; F. Giampietro, "La direttiva n. 2004/35/Ce sulla responsabilità per danno all'ambiente messa a confronto con l'esperienza italiana", in *Ambiente*, IPSOA, n. 9/2004, in corso di pubblicazione.

Sull'assicurabilità dei danni e sul sistema della *financial responsibility*, v. D. Porrini, "Il libro bianco sulla responsabilità ambientale: un approccio di analisi economica del diritto", in *Quaderni della Rivista giuridica dell'Ambiente*, n. 12/2002; D. Porrini, "Effetti economici della Lender's liability della Financial responsibility per danni ambientali", in *Rivista Italiana degli economisti*, p. 101-126, 2002.

ⁱⁱ Le linee portanti possono essere così sintetizzate: responsabilità civile canalizzata sul produttore dei rifiuti (responsabile, oltre che dei danni alle persone e alle cose, anche delle *lesioni* all'ambiente); concetto di lesione – persistente e rilevante – all'ambiente (in contrapposizione al diverso istituto del danno a persone e a cose; speciale disciplina per i soggetti legittimati a promuovere l'azione contro l'illecito ambientale

ⁱⁱⁱ La Convenzione di Lugano è stata approvata l'8 marzo 1992 e ratificata a Lugano il 21 e 22 giugno dello stesso anno, dopo un lungo iter iniziato nel 1986. Il Libro Verde è stato pubblicato sulla G.U.CE n. C/149 del 29 maggio 1993.

^{iv} L'art. 3 ha delimitato il campo di applicazione del danno, e contiene un lungo elenco di accordi internazionali o di situazioni nelle quali la disciplina delineata dalla proposta non si applica. Per un'esauriente analisi, v. F. Giampietro, *"Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di direttiva comunitaria del 2002"*, cit.

^v Questa soluzione era già stata formulata dalla Convenzione di Lugano: viene ora ripresa dalla proposta come una delle opzioni che le autorità competenti dovranno prendere in considerazione.