

IL DANNO AMBIENTALE IN UN'OTTICA MULTILIVELLO: SPUNTI DI RIFLESSIONE

Mariachiara Alberton

Ricercatore EURAC, Bolzano

Sommario

1. Introduzione
2. Il danno ambientale nel diritto internazionale
3. Il danno ambientale nel diritto dell'Unione Europea
4. Il danno ambientale nell'ordinamento italiano
5. Conclusioni

Il danno ambientale sempre più spesso travalica i confini nazionali, ponendo così problemi di coordinamento tra diversi ordinamenti e soggetti. È dunque in un'ottica multilivello che occorre affrontare l'esame degli strumenti a tutela del danno alle risorse naturali, per individuare le aree grigie di ciascuno e identificare possibili soluzioni che permettano di superarne gli attuali limiti in sede di riparazione.

Ai fini di una migliore e più organica comprensione del tema trattato, il presente contributo intende delineare brevemente i profili di tutela e le questioni più rilevanti lasciate aperte nel diritto internazionale e nelle esperienze legislative sovranazionali e nazionali, quali quelle dell'Unione Europea e dell'Italia, con riguardo alla riparazione del danno ambientale.

Frequently environmental damage affects several States, posing coordination problems among different legal systems and actors. A multi-level approach is then required when examining instrument to protect natural resources in order to identify grey areas and possible solutions for present limits in environmental damage remediation. This article aims at analysing the most relevant aspects of protection and remediation of environmental damage both in the international law and in supra-national and national legal frameworks, such as respectively the EU and Italy.

1. Introduzione

Una prima riflessione a margine di un tema così ampio e complesso come quello oggetto della prima parte del *Workshop* «Il danno ambientale e la responsabilità sociale d'impresa» si incardina sulla natura stessa del danno ambientale, che sempre più spesso travalica i confini nazionali, ponendo così problemi di coordinamento tra diversi ordinamenti e soggetti.

È dunque in un'ottica multilivello che occorre affrontare l'esame degli strumenti a tutela del danno alle risorse naturali, per individuare le aree grigie di ciascuno e identificare possibili soluzioni che permettano di superarne gli attuali limiti in sede di riparazione.

I diversi contributi pubblicati in questo numero della rivista prendono in esame singoli aspetti della disciplina del danno ambientale approntata dal legislatore nazionale e comunitario o maturata in ambito internazionale. Appare quindi utile, ai fini di una migliore e più organica comprensione del tema trattato, delineare brevemente i profili di tutela e le questioni più rilevanti lasciate aperte nel diritto internazionale, nelle esperienze legislative sovranazionali e nazionali, quali quelle dell'Unione Europea e dell'Italia, per dare poi spazio all'analisi puntuale di specifici profili all'interno dei prossimi contributi.

2. Il danno ambientale nel diritto internazionale

Nell'ambito del diritto internazionale difficilmente si perviene ad una effettiva tutela quando ad essere compromesse sono le risorse naturali.

La ricostruzione dei principi in materia di prevenzione dei danni da inquinamento nel diritto internazionale, la disamina degli obblighi di riparazione del danno nel Progetto di articoli della Commissione di Diritto Internazionale (CDI) «*on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*» (1) e l'analisi della responsabilità internazionale per atti non proibiti

(1) *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission*, testo adottato nella 53a sessione, doc. A/56/10. Il testo commentato è stato inoltre pubblicato su *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part 2.

dal diritto internazionale attraverso i «*Draft principles on the allocation of loss in case of transboundary harm arising out of hazardous activities*» (2) della CDI, affiancati dall'esame delle poche controversie internazionali (3) in materia di danno da inquinamento transfrontaliero, permettono di affermare che gli Stati si dimostrano ancora riluttanti a riparare i danni ambientali causati.

In particolare, le controversie portate davanti alla Corte internazionale di Giustizia e ai Tribunali arbitrali per episodi transnazionali di inquinamento, oltre a ridursi ad un numero esiguo, sono caratterizzate da procedimenti lunghi e costosi e preceduti da estenuanti negoziazioni. Con riguardo a tali casi, inoltre, è indubbia la riluttanza dei giudici a fornire indicazioni precise sulla riparazione del danno all'ambiente e sulla quantificazione dello stesso.

Di notevole interesse in questa direzione risulta invece l'esperienza maturata in seno alla Commissione (4) delle Nazioni Unite per gli indennizzi dei danni provocati dalla prima guerra del Golfo (5). Dalla lettura dei rapporti stilati dal *Panel*

(2) *Draft principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities, Report of the International Law Commission*, testo adottato nella 58a sessione, doc. A/61/10. Il testo commentato è stato inoltre pubblicato su *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part 2.

(3) Esse sono: *Trail Smelter Arbitration*, (Stati Uniti contro Canada), *UN Reports of International Arbitral Awards*, III, 1941; *Lac Lanoux Arbitration*, (Francia contro Spagna), XII, R.I.A.A., 1957; *Nuclear Tests* (Australia contro Francia), ICJ Reports, I, 1973; *Nuclear Tests* (Nuova Zelanda contro Francia), ICJ Reports, II, 1973; *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Isola di Nauru contro Australia), ICJ Reports, 1992; *Case concerning the Gab ikovo-Nagymaros Project* (Ungheria contro Slovacchia), ICJ Reports, 1997; *The MOX Plant Case* (Irlanda contro Regno Unito), in ITLOS Reports, 2001; *Pulp Mills on the River Uruguay Case*, (Argentina contro Uruguay), *Judgment*, 20 aprile 2010.

(4) La Commissione e i suoi organi venivano istituiti con la Risoluzione 692 del 20 maggio 1991, U.N. Doc. S/RES/692, 1991, in 30 ILM, 1991, 864.

(5) L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel gennaio del 1991 aveva provocato danni ingenti al territorio e alle risorse naturali non solo del Kuwait, ma anche dell'Iran, della Turchia, dell'Arabia Saudita, della Siria e della Giordania. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite reagiva all'azione irachena approvando nell'aprile del 1991 la Risoluzione n. 687 (U.N. Doc. S/RES/687, 1991, in ILM, 1991, 846), affermandone la responsabilità e istituendo un Fondo per il risarcimento dei danni finanziato dalle esportazioni di petrolio iracheno.

nominato dalla Commissione emerge in modo evidente l'ampiezza e il dettaglio delle categorie di danni ambientali presi in considerazione e ritenuti risarcibili (6). Inoltre, il lavoro sul fronte della valutazione e quantificazione dei danni ambientali è senza dubbio innovativo rispetto a quanto precedentemente elaborato a questo riguardo nel diritto e nella prassi del diritto internazionale. Argomentazioni quali l'astrattezza e la teoricità di certi metodi di valutazione del danno, utilizzate nell'ambito della prassi internazionale come scudo a scapito della compensazione del danno ambientale, non sono state accolte *tout court*. La Commissione ha, infatti, preferito porre l'accento sulla necessità di riparare i danni ambientali anche laddove s'incontrino ostacoli, accettando, almeno parzialmente, le richieste di indennizzo presentate dagli Stati colpiti che erano state calcolate attraverso metodi non ancora completamente consolidati nella prassi e anzi oggetto di perplessità e critiche in dottrina (7).

Per quanto riguarda il diritto internazionale pattizio, invece, sono scarsi i richiami alla responsabilità degli Stati nel senso di obbligo di riparare i danni all'ambiente.

L'unica convenzione a imputare una responsabilità assoluta in capo agli Stati è la Convenzione sulla responsabilità internazionale per danni causati da oggetti spaziali (8). Aldilà di questo caso, gli Stati generalmente preferiscono stipulare convenzioni in cui l'obbligo di riparazione per i danni causati è

(6) Peraltro, già al paragrafo 35 della Decisione n. 7 del 27 novembre 1991, (ILM, 1992, 1045) si precisava cosa dovesse intendersi per danno ambientale diretto ed esaurimento delle risorse naturali: «*losses or expenses resulting from: a) Abatement and prevention of environmental damage, including expenses directly relating to fighting oil fires and stemming the flow of oil in coastal and international waters; b) Reasonable measures already taken to clean and restore the environment or future measures which can be documented as reasonably necessary to clean and restore the environment; c) Reasonable monitoring and assessment of the environmental damage for the purposes of evaluating and abating the harm and restoring the environment; d) Reasonable monitoring of public health and performing medical screenings for the purposes of investigation and combating increased health risks as a result of the environmental damage; and e) Depletion of or damage to natural resources*».

(7) Tra gli altri metodi veniva accolto l'*Habitat Equivalency Analysis*.

(8) *Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, (Risoluzione 2777 (XXVI)), il 29 novembre 1971 ed entrata in vigore l'1 settembre del 1972, UNTS, 961, 187.

posto in capo a soggetti privati, attuando così un trasferimento della responsabilità dal livello internazionale a quello statale. In alcuni di questi accordi è prevista, accanto alla responsabilità dei soggetti privati, una responsabilità residuale degli Stati, sia sotto forma di contributi a fondi pubblici che si attivano qualora i danni eccedano i limiti della responsabilità degli operatori, sia sotto forma di garanzia degli operatori da parte degli Stati per i danni causati.

Un esempio del primo tipo di obbligo di risarcimento degli Stati è offerto dalla Convenzione Supplementare (9) di *Bruxelles* alla Convenzione di Parigi del 1960; esempi del secondo tipo sono rinvenibili nella Convenzione di Vienna (10) sulla responsabilità civile per danni nucleari del 1963, come emendata dal Protocollo del 1997, e nella Convenzione sulla regolamentazione delle attività minerarie nell'Antartide (11). Quest'ultima, non ancora entrata in vigore e ormai da ritenersi obsoleta dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Madrid (12) al Trattato Antartico (13), prevedeva che «*further rules and procedures shall be elaborated through a separate Protocol [...], the Protocol shall establish a Fund*», che tale fondo fosse finanziato da operatori o dall'industria e che gli Stati garantissero in caso di insufficienza di finanziamenti «*permanent liquidity and mandatory supplementation*» (14). La stessa Convenzione prevedeva, anche all'art. 8, paragrafo 3, che il danno, la perdita,

(9) *Brussel Supplementary Convention* (alla Convenzione di Parigi del 1960) del 31 gennaio 1963, entrata in vigore il del 4 dicembre 1974, modificata dal Protocollo addizionale del 1964 (in vigore dal 4 dicembre 1974), dal Protocollo del 1982 (in vigore dal 1 gennaio 1988) e dal Protocollo del 2004 (quest'ultimo non ancora entrato in vigore), in ILM, 1963, 685.

(10) *Vienna Convention* del 21 maggio 1963, entrata in vigore il 12 novembre del 1977, in ILM, 1963, 727.

(11) *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities*, (CRAMRA), adottata a Wellington il 2 giugno 1988, Doc. AMR/SCM/88/78, ristampato in 27 ILM, 1988, 859.

(12) *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*, adottato a Madrid il 4 ottobre 1991, entrato in vigore il 14 gennaio 1998, in 30 ILM, 1991, 1461.

(13) *Antarctic Treaty*, adottato a Washington l'1 dicembre del 1959, entrato in vigore il 23 giugno del 1961, in 402 UNTS, 71. Per una descrizione delle disposizioni e delle questioni giuridiche ad esse sottese si vedano, Francioni -Scovazzi, (Eds.), *International Law for Antarctica*, The Hague: Kluwer Law Int., 1996.

(14) Si veda art. 8, paragrafo 7 a), b), c).

la compromissione dell'ambiente antartico (15) o di ecosistemi dipendenti o collegati (16) causati dagli operatori nel corso delle attività minerarie «*which would not have occurred or continued if sponsoring State had carried out its obligations under the convention with respect to its operator shall entail liability of that sponsoring State*». Dunque, si affiancava la responsabilità degli Stati «*limited to that portion of liability not satisfied by the operator*». L'Allegato VI al Protocollo di Madrid, adottato nel 2005 (17) per definire il regime di responsabilità per i danni ambientali causati dalle attività oggetto di applicazione del Trattato Antartico, a differenza di quanto descritto con riguardo alla Convenzione sulla regolamentazione delle attività minerarie nell'Antartide, non prevede per gli Stati obblighi residuali di risarcimento per danni ambientali attraverso il sistema di finanziamento dei fondi pubblici (18).

Le convenzioni nell'ambito della tutela dell'ambiente marino (19) si distinguono per l'assenza di norme che contengono obblighi di riparazione dei danni ambientali in capo agli Stati, tuttalpiù rinviando ad ulteriori sedi la regolamentazione della responsabilità. In questo tracciato si inseriscono la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (20), il Protocollo (21)

(15) Si noti che in caso di danno a tali risorse ambientali era prevista la possibilità di risarcimento pecuniario qualora non fosse stato possibile riportare l'ambiente allo *status quo ante*. Le misure ragionevoli di risposta in caso di danno ambientale includevano misure di prevenzione, di contenimento, di pulizia e di rimozione. Si confronti l'art. 8, paragrafo 2.

(16) La definizione di danno all'ambiente antartico e agli ecosistemi dipendenti o collegati ad esso è offerta dall'art.1, paragrafo 15, della Convenzione CRAMRA.

(17) *Annex VI - Liability Arising from Environmental Emergencies*, adottato nel giugno del 2005 dall'*Antarctic Treaty Consultative Meeting* (ATCM) riunito a Stoccolma.

(18) L'art. 12, paragrafo 4, prevede soltanto un contributo su basi volontarie «*any State or person may make voluntary contributions to the funds*».

(19) Si vedano, Birnie, *Protection of the Marine Environment: the Public International Law Approach*, in De La Rue, (Ed.), *Liability for Damage to the Marine Environment*, London: Lloyd's of London Press Ltd, 1993, 1ss.; De la Fayette, *Compensation for Environmental Damage in Maritime Liability Regimes*, in Kirchner, (Ed.), *International Marine Environmental Law. Institutions, Implementation and Innovations*, The Hague-New York-London, 2003, 231 ss.

(20) *UN Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), adottata il 10 dicembre del 1982 a *Montego Bay*, entrata in vigore il 16 novembre del 1994, in UNTS, 1833. Si confronti l'art. 235, paragrafo 3.

alla Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie (22), la Convenzione sulla biodiversità (23) e il relativo Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (24).

Spunti per una maggiore tutela delle risorse naturali e per la quantificazione e riparazione dei danni alle stesse derivano, quindi, come anticipato, dagli accordi internazionali sulla responsabilità civile.

Per esempio, in seno alle convenzioni internazionali in materia di danni provocati da idrocarburi, vengono indennizzate importanti categorie del danno ambientale (ad esempio, costi operazioni di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, costi di pulizia e di ripristino, costi degli studi ambientali post fuoriuscita), posto che presentino i requisiti della ragionevolezza e della proporzionalità. Vengono però respinte le richieste nei casi irreparabili di danni all'ambiente, ove le misure normalmente accettate e indennizzate perdono i tratti della ragionevolezza, e inoltre non trovano risarcimento i danni temporanei alle risorse naturali e i danni ecologici puri.

Nell'ambito della responsabilità civile per danno nucleare, vengono in rilievo due convenzioni. La Convenzione di Parigi sulla responsabilità dei terzi nel campo dell'energia nucleare (25) prevedeva nel caso di incidenti nucleari l'imputazione della responsabilità in capo all'operatore della centrale. Nel 1963 venivano istituiti, ad opera della Convenzione Supplementare di

(21) Protocollo adottato il 7 novembre 1996 ed entrato in vigore il 24 marzo del 2006 che ha sostituito la Convenzione del 1972, (*infra*). Il Protocollo è stato emendato nel novembre del 2006, le modifiche sono entrate in vigore il 10 febbraio del 2007. Si confronti l'art. 5.

(22) *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*, adottata a Londra il 13 novembre del 1972, entrata in vigore il 30 agosto 1976, in UNTS, 1046.

(23) Art. 14, paragrafo 2, della *Convention on Biological Diversity*, adottata a Nairobi il 22 maggio del 1992, aperta alla firma dei Paesi nel giugno del 1992 a *Rio de Janeiro* durante la Conferenza "Earth Summit" delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 29 dicembre 1993, in UNTS, 1760, 1993, 79.

(24) *Protocol on Biosafety*, adottato a *Montreal* il 29 gennaio del 2000, entrato in vigore l'11 settembre 2003, in ILM, 39, 2000, 1027. Si confronti l'art. 27.

(25) *Paris Convention* del 29 luglio 1960, entrata in vigore il 1 aprile 1968, modificata dal Protocollo del 1964 (in vigore dal 1 aprile 1968) e dal Protocollo del 1982 (in vigore dal 7 ottobre 1988) e infine dal Protocollo del 2004 (non ancora in vigore), in AJIL, 1961, 1082.

Bruxelles, un secondo e un terzo livello di risarcimento con fondi pubblici, per i danni nucleari eccedenti il limite della responsabilità dell'operatore stabiliti dalla Convenzione di Parigi. In base al disposto dell'art. 3 del testo originario della Convenzione di Parigi, i danni nucleari per cui si applicava il regime di responsabilità descritto includevano soltanto i danni tradizionali alla persona e alla proprietà, rimanendo esclusi i pregiudizi causati all'ambiente. Il Protocollo (26) del 2004, non ancora entrato in vigore, ha modificato tale norma, introducendo, oltre alla perdita economica, due nuove voci di danno relative all'ambiente: il costo delle misure di reintegro di un ambiente degradato, salvo che tale degrado sia irrisorio, se tali misure sono state effettivamente prese o devono esserlo; e il costo delle misure preventive. Per ciascuna di queste categorie l'ampiezza del risarcimento è definita nella misura determinata dal diritto applicato dal giudice nazionale competente. Viene quindi in rilievo, a questo riguardo, il potere discrezionale dei giudici, che potranno interpretare più o meno restrittivamente la nuova previsione, decidendo non tanto l'*an*, ma il *quantum* dell'indennizzo del danno nucleare all'ambiente.

La seconda convenzione (27) sui danni nucleari, ovvero la Convenzione di Vienna sulla responsabilità civile per danni nucleari imputa, al pari della Convenzione di Parigi, la responsabilità in capo all'operatore dell'impianto, nel caso si verifichi un incidente nucleare. Nessun livello di indennizzo ulteriore, però, veniva predisposto accanto a quello garantito dall'operatore. Il concetto di danni nucleari contenuto nell'art. I(k) era però più ampio, in quanto prevedeva non solo danni tradizionali alla persona e alla proprietà, ma con una formula flessibile «*any other loss or damage so arising or resulting if and to the extent that the law of the competent court so provides*», rinviava alla discrezionalità delle Corti nazionali la definizione di

(26) L'impulso ad emendare il testo della Convenzione di Parigi è rinvenibile nella presa di coscienza dell'inadeguatezza del sistema di responsabilità vigente in caso di incidente nucleare, come è stato dimostrato dal disastro di Chernobyl. Si veda *infra*.

(27) I due sistemi previsti dalle Convenzioni di Parigi e di Vienna sono stati collegati grazie all'adozione del Protocollo comune di Vienna del 1988 (entrato in vigore il 27 aprile 1992, in 42 Nuclear Law 56), che ha così eliminato i conflitti risultanti dall'applicazione simultanea delle due convenzioni a un incidente nucleare.

cosa potesse essere considerato tale. A seguito dell'esplosione dell'impianto nucleare di Chernobyl, nell'ex Unione Sovietica, veniva adottato un nuovo Protocollo (28) a modifica della Convenzione di Vienna, che introduceva una definizione di danno nucleare ricomprensivo anche «*the costs of measures of reinstatement of impaired environment, unless such impairment is insignificant, if such measures are actually taken or to be taken; and the costs of preventive measures*».

Regimi internazionali di responsabilità civile sono stati istituiti anche per quanto riguarda l'esercizio di attività pericolose e il trasporto di sostanze pericolose. Scarse o in ogni caso non rapide sono però le prospettive di futura vigenza per questi strumenti di diritto internazionale pattizio (29).

Tra questi strumenti, la Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danno derivante da attività pericolose per l'ambiente (30), conteneva un innovativo tentativo di definizione dell'ambiente e del danno ambientale risarcibile. La definizione giuridica di ambiente comprendeva infatti non solo le risorse biotiche, ovvero la flora e la fauna, e abiotiche, come l'aria, l'acqua e il suolo, ma anche l'interazione tra queste componenti ambientali, e, inoltre, le componenti paesaggistiche e culturali dell'ambiente. L'indennizzo del danno ambientale consisteva nel costo delle misure di prevenzione e di ripristino intraprese per contenere, minimizzare o ristabilire la situazione *ex ante*. Qualora la *restitutio in integrum* non fosse tecnicamente fattibile, a causa della scomparsa della risorsa naturale, veniva prevista la possibilità di introdurre nell'ambiente risorse

(28) Protocollo del 12 settembre del 1997, in ILM 1997, 1473.

(29) Convenzione di Lugano del 1993 (*infra*), Protocollo di Kiev del 2003 (*Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters*, adottato a Kiev il 21 maggio 2003, non ancora entrato in vigore, in 35 ILM, 2003, 1406), Convenzione di Ginevra del 1989 (*Convention on Civil Liability for Damage Caused during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels* (CRTD), adottata a Ginevra il 10 ottobre 1989, non ancora entrata in vigore, documento ECE/TRANS/79), Convenzione di Londra del 1996 (*Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea* (HNS), adottata a Londra il 3 maggio 1996, non ancora entrata in vigore, in 35 ILM, 1996, 1404).

(30) *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, adottata l'8 marzo 1992, ratificata a Lugano il 21-22 giugno del 1993, in 32 ILM, 1993, 480.

equivalenti a quelle andate distrutte. Negando un risarcimento di tipo pecuniario, la Convenzione optava per un'altra soluzione, ovvero riportare l'ambiente compromesso, se non ad uno stato identico a quello esistente prima del danno, almeno equivalente. In questo modo veniva raggiunto il fine enunciato nell'art. 1, ovvero assicurare una adeguata riparazione dei danni ambientali risultanti dalle attività pericolose.

Con riguardo, infine, al trasporto dei rifiuti vengono in rilievo due strumenti tra loro collegati: la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento (31) e il Protocollo alla Convenzione di Basilea sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni risultanti dal movimento transfrontaliero dei rifiuti pericolosi e dal loro smaltimento (32). In tale contesto, trova applicazione il principio «chi inquina paga». I costi per la minimizzazione del danno, le misure di emergenza e di pronto intervento, nonché i costi per il ripristino dell'ambiente danneggiato, devono infatti essere sostenuti dai soggetti che controllano direttamente l'attività pericolosa e che da questa derivano benefici economici. In particolare, il danno ambientale indennizzabile ai sensi del Protocollo viene definito con riferimento alle misure di ristabilimento e di prevenzione. Le prime comprendono tutte quelle operazioni ragionevoli che mirino a valutare, ristabilire e ripristinare le componenti ambientali danneggiate o andate distrutte, pertanto, sono risarcibili anche gli studi di valutazione dell'impatto dell'incidente e di monitoraggio del danno ambientale causato. Anche in questo ambito manca, però, una disposizione per il risarcimento del danno ecologico puro e le perdite temporanee.

A conclusione di questa rassegna, occorre sottolineare che i danni ambientali che risultino irreparabili, e che quindi presentino costi intrinsecamente non ragionevoli e

(31) *Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, adottata a Basilea il 22 marzo del 1989, entrata in vigore il 5 maggio del 1992 e modificata con l'emendamento *Ban* a Ginevra il 22 settembre del 1995 (non ancora entrato in vigore), in ILM, 1989, 649.

(32) *Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, adottato a Basilea il 10 dicembre del 1999, non ancora entrato in vigore, *doc. UNEP/CHW.1/WG.1/9/2*.

sproporzionati, o il cui costo di ripristino appaia sproporzionato rispetto ai benefici ottenibili, sfuggono a una riparazione. Negli strumenti di diritto internazionale esaminati il risarcimento del danno ecologico puro viene in generale escluso e così pure il risarcimento delle perdite temporanee alle risorse naturali, con la motivazione che risulta impossibile quantificarli, a meno di ricorrere a metodologie astratte e perciò non accoglibili. In un solo caso si è cercato di investigare a fondo e rinvenire soluzioni accettabili per la quantificazione e riparazione del danno ambientale in ogni sua voce, comprese quelle più contestate delle perdite ecologiche prive di valore di mercato e delle perdite temporanee delle risorse naturali. L'occasione, come evidenziato, è stata offerta dal lavoro condotto dalla Commissione delle Nazioni Unite per gli indennizzi dei danni provocati dalla prima guerra del Golfo Persico. I risultati raggiunti in questa sede dovrebbero fornire una base di riflessione per le questioni della quantificazione e della riparazione del danno ambientale ancora irrisolte o non affrontate con l'adozione di soluzioni soddisfattive nell'ambito del diritto internazionale.

3. Il danno ambientale nel diritto dell'Unione europea

A seguito di un lungo e complesso *iter* legislativo, iniziato nei primi anni ottanta, il legislatore dell'UE ha più di recente approvato la dir. 2004/35/CE, che introduce un quadro di riferimento per gli Stati membri in tema di prevenzione riparazione del danno ambientale, in linea col principio «chi inquina paga» e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile.

Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, il regime di responsabilità introdotto non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente dello stesso provocati da un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV cui gli Stati membri abbiano aderito. Si tratta, in particolare, di alcune delle Convenzioni già esaminate *supra* (33). Inoltre, ai

(33) Convenzione sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi, della Convenzione istitutiva di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei danni derivanti da inquinamento da

sensi dell'art.4, paragrafo 4, il regime in oggetto non si applica neppure ai rischi nucleari e al danno ambientale né alla minaccia imminente di tale danno causati da attività disciplinate dal Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica o causati da un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientra nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell'allegato V. Anche in tal caso, si tratta delle Convenzioni già citate *supra* (34).

Gli Stati membri che sono anche Parti delle convenzioni elencate negli Allegati IV e V, nell'ipotesi di danni da inquinamento, applicheranno il regime di responsabilità predisposto da queste per quanto attiene ai danni tradizionali, mentre applicheranno le disposizioni della Direttiva per quanto riguarda i danni puramente ambientali. In tali casi, quindi, la Direttiva si affiancherà ai regimi internazionali di responsabilità civile garantendo anche la piena riparazione dei danni all'ambiente.

La Direttiva prende in considerazione numerose questioni: dalla definizione di danno ambientale, ai criteri d'imputazione della responsabilità, alla riparazione del danno ambientale, alla legittimazione attiva e passiva nell'esercizio dell'azione di responsabilità, e da ultimo all'assicurazione del danno ambientale.

Per quanto riguarda quest'ultima, la volontà del legislatore europeo appare fragile, non essendo accompagnata dall'imposizione di obblighi assicurativi, e manifestandosi solo nel tentativo di incoraggiare gli Stati membri a svilupparne di propri. Recentemente, però, il tema dell'assicurabilità del danno

idrocarburi, della Convenzione sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi, della Convenzione sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose, e infine della Convenzione sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna.

(34) Convenzione di Parigi sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e della Convenzione complementare di *Bruxelles*, della Convenzione di Vienna sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari, della Convenzione di Vienna sull'indennizzo complementare per danno nucleare, del Protocollo congiunto relativo all'applicazione delle Convenzioni di Vienna e di Parigi, e infine della Convenzione di Bruxelles relativa alla responsabilità civile derivante al trasporto marittimo di sostanze nucleari.

ambientale è stato oggetto di uno studio (35) finanziato dalla Commissione in vista del riesame del sistema di garanzia finanziaria previsto dall'art. 14, paragrafo 2 della Direttiva.

La Direttiva contiene poi anche una disposizione per disciplinare i casi di danno ambientale transfrontaliero (36). Qualora un danno ambientale riguardi una pluralità di Stati membri, questi sono tenuti a cooperare, anche attraverso un appropriato scambio di informazioni, per assicurare che siano intraprese misure preventive e, se necessario, di riparazione. Lo Stato membro che individua entro i suoi confini un danno la cui causa si è verificata al di fuori dei suoi confini può portarlo a conoscenza della Commissione e di qualsiasi altro Stato membro interessato, può raccomandare l'adozione di misure di prevenzione o di riparazione e, infine, può cercare di recuperare i costi sostenuti in relazione all'adozione delle misure di prevenzione o riparazione. Dunque, manca la previsione di un obbligo di riparazione in capo agli Stati ed è verosimile che in caso di danni ambientali transfrontalieri lo Stato leso si sobbarcherà i costi per la riparazione del danno.

Nel caso di rischio o di verifica di un danno all'ambiente la Direttiva dispone che siano a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate (37). Le medesime misure possono essere adottate anche dall'autorità competente identificata da ciascun Stato membro, salvo il diritto per quest'ultima di rivalersi nei confronti del soggetto responsabile per le spese così sostenute (38).

Le misure di prevenzione sono quelle 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; le misure di riparazione sono invece azioni, tra le quali misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali

(35) Lo studio dal titolo "*Financial Security in Environmental Liability Directive*" del 2008 è reperibile alla seguente pagina internet: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

(36) Si veda l'art. 15 della Direttiva.

(37) Artt. 5, 6, 7 e 8 della Direttiva.

(38) Si noti, tuttavia, che ai sensi dell'art. 8, paragrafo 2, l'autorità competente ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato.

danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi. Per ripristino, la Direttiva specifica che si deve intendere: nel caso dell'acqua, delle specie e degli *habitat* naturali protetti, il ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e, nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. Nell'Allegato II vengono precisate le modalità da seguire per individuare le tipologie di riparazione più appropriate. A questo riguardo, la Direttiva opera una distinzione a seconda che il danno da riparare sia stato arrecato all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali protetti oppure al terreno. Quando ad esser state danneggiate sono le specie, gli *habitat* e le acque, si ricorre a tre criteri di riparazione: primaria, con cui si intende riportare le risorse naturali e i servizi danneggiati alle condizioni originarie; complementare, con cui si cerca di ottenere, anche in un sito diverso da quello danneggiato, un livello di risorse e di servizi naturali analogo a quello precedente al danno ambientale, qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie nonostante l'attuazione di misure di ripristino. Il legislatore europeo precisa che, ove possibile e opportuno, il sito alternativo dovrebbe essere geograficamente collegato al sito danneggiato, tenuto conto degli interessi della popolazione colpita. Infine, la terza tipologia di riparazione è detta compensativa e consiste in qualsiasi azione intrapresa per compensare 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. Le perdite temporanee sono quelle 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 si estrinseca in ulteriori miglioramenti alle specie e agli *habitat* naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali protetti, implica, inoltre, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana.

Nel determinare la dimensione delle misure di riparazione complementare e compensativa, la Direttiva offre ulteriori indicazioni metodologiche. Occorre in primo luogo vagliare la

possibilità di utilizzare metodi di equivalenza, cosiddetti «risorsa-risorsa» o «servizio-servizio». Con questi metodi vanno considerate anzitutto le azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati. Qualora ciò non sia possibile, si devono fornire risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo. Solamente ove non sia possibile usare come prima scelta i metodi di equivalenza «risorsa-risorsa» o «servizio-servizio», è possibile utilizzare tecniche di valutazione alternative, quale quella monetaria. In tal caso, per determinare la dimensione delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa sono possibili due diversi metodi: «valore-valore» oppure «valore-costo». In base al primo, si calcola il valore delle risorse naturali e dei servizi da esse offerti che sono stati compromessi e si cercano di individuare quelle azioni di riparazione complementare e compensativa che forniscono benefici dal valore equivalente a quelli andati perduti. Il soggetto responsabile del danno dovrà quindi sostenere i costi di attuazione dei progetti di riparazione che si pensa siano capaci di generare un valore equivalente a quello perso. Il valore dei benefici ottenibili dallo sviluppo di piani di riparazione può essere quantificato con l'impiego di metodi economici, per esempio con il metodo del costo di viaggio, del prezzo edonico, della valutazione contingente. Con il secondo approccio, dapprima si calcola attraverso uno dei metodi economici citati il valore monetario della risorsa o del servizio ecologico danneggiato e poi si seleziona un'azione di riparazione sulla base di tale stima.

La Direttiva fornisce alcune indicazioni per identificare e scegliere la misura di riparazione del danno ambientale più appropriata, al fine di evitare che l'operatore si debba confrontare con costi di riparazione o con domande risarcitorie sproporzionati. Soltanto, quindi, quelle azioni ritenute ragionevoli con riferimento alle linee guida predisposte dalla Direttiva devono essere intraprese dall'operatore. Si tratta, a ben vedere, della stessa preoccupazione già affrontata in sede internazionale, laddove sono stati elencati una serie di criteri per limitare l'indennizzo ai soli costi ragionevoli sostenuti per la riparazione del danno.

Le opzioni ragionevoli di riparazione dovrebbero essere valutate, ai sensi della Direttiva, usando le migliori tecnologie disponibili e sulla base di alcuni criteri, tra i quali: l'effetto di

ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica, il costo di attuazione dell'opzione, la probabilità di successo di ciascuna opzione.

Per quanto concerne invece la riparazione del danno arrecato al terreno sono prescritti criteri diversi da quelli esaminati con riguardo all'acqua, alle specie e agli *habitat* protetti. In caso di danno al terreno, infatti, si devono adottare le misure necessarie per garantire che gli agenti contaminanti 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 di valutazione del rischio che tengono conto della caratteristica 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.

Dunque, la Direttiva offre un approccio minimalista rispetto alle intenzioni espresse per esempio nei documenti precedenti alla stessa, come il Libro Bianco (39), ma presenta il pregio di affrontare per la prima volta la questione della riparazione del danno all'ambiente nell'ambito dell'Unione europea. Ai sensi della Direttiva, inoltre, sono indennizzabili oltre ai costi delle misure di prevenzione, di riparazione primaria, complementare e compensativa, ai costi della raccolta dei dati utili ai fini della riparazione, ai costi degli studi di valutazione e di monitoraggio del danno ambientale, alle spese amministrative e legali legate al procedimento di valutazione e riparazione, anche le perdite temporanee delle risorse/servizi naturali, che nel diritto internazionale costituiscono invece una categoria controversa.

4. Il danno ambientale nell'ordinamento italiano

Prima che il legislatore del 2006 provvedesse alla loro abrogazione, esistevano nel nostro ordinamento tre diversi sistemi di disciplina per i danni ambientali. I primi due, rispettivamente disciplinati dall'art. 17 comma 2 del d.lgs. 5

(39) Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, in COM (2000) 66 definitivo, *Bruxelles*, 9 febbraio 2000.

febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi) (40), e dall'art. 58, comma 2, del d.lgs 11 maggio 1999, n. 152 (41), riguardavano particolari situazioni di danno, ovvero la contaminazione del suolo, delle acque sotterranee e superficiali in presenza di siti contaminati (42) e l'inquinamento delle acque, del suolo e del sottosuolo e delle altre risorse ambientali, causato da scarichi. In particolare, l'art. 17 del decreto Ronchi imputava una responsabilità oggettiva in capo a «chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione dei suoli e delle acque superficiali o determina un pericolo concreto ed attuale di superamento» imponendo obblighi risarcitori, la messa in sicurezza, la bonifica del sito e il ripristino ambientale secondo un procedimento stabilito dal comma 2 della stessa disposizione e ulteriormente dettagliato dal D.M. n. 471/1999 (43). L'art.58 imputava invece una responsabilità soggettiva (44) in capo a «chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale», imponendo di attuare interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree

(40) Attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1997. La disciplina era stata dettagliata dal D.M. 25 ottobre 1999, n. 471 attuativo del Decreto Ronchi. Per un commento si vedano, Giampietro P., (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi giuridici e tecnici*, Milano, 2001; Vipiana Perpetua, (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2002.

(41) Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della dir. 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della dir. 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Pubblicato nel S.O. n. 101/L alla G.U. n. 124 del 29 maggio 1999.

(42) Sono siti contaminati quelli in cui vengono superati i valori limite di concentrazione di contaminanti nel suolo, sottosuolo e acque sotterranee, stabiliti dalla normativa di settore.

(43) Si vedano, PAGLIARA, *Luci e ombre della nuova disciplina sulla bonifica dei siti contaminati*, in *Rass.giur.en.el.*, 1998, 97 ss.; RUSSO, *Bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati: osservazioni sull'art. 17 del D.Lgs. 5 febbraio 1997*, in *RGA*, 22,1998, 429 ss.

(44) Per un commento si veda PRATI, *Il danno ambientale nell'art. 58 del nuovo decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, 1044 ss.

inquinare e degli impianti dai quali fosse derivato il danno ovvero derivasse il pericolo di inquinamento (45). Veniva, inoltre, fatto salvo (46), ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale. Nel caso in cui non fosse possibile una precisa quantificazione del danno ambientale, quest'ultimo doveva presumersi, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui fosse stata irrogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno ambientale, il ragguaglio fra la stessa e la pena pecuniaria era ottenuto calcolando quattrecentomila di vecchie lire per ogni giorno di pena detentiva (47).

Il terzo regime, stabilito dall'art.18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (48), aveva un'applicazione residuale e concorrente rispetto alle altre due norme citate, interessando tutti i tipi di danni ambientali non previsti da queste o danni non eliminabili mediante le operazioni di bonifica o ripristino ambientale delle acque, del suolo e del sottosuolo. Per quanto concerneva la nozione giuridica di danno ambientale, l'art. 18 verteva sulle ipotesi di alterazione, deterioramento, distruzione, totale o parziale, dell'ambiente, ossia sulla sua compromissione. Il danno risarcibile era da individuarsi nella compromissione dell'ambiente inteso sia unitariamente che nelle sue varie componenti. La compromissione doveva essere il risultato di una condotta colposa o dolosa *contra legem* e doveva aver prodotto

(45) Ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(46) Si confronti il comma 2 dell'art 58.

(47) Tali previsioni sono state riprese anche dalla Parte VI del d.lgs. 152/2006. Si veda *infra*.

(48) Legge sull'Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale, pubblicata sulla *G.U.* del 15 luglio 1986, n. 162. Su tale legge, e in particolare sull'art. 18, i contributi della dottrina sono stati copiosi. Tra gli altri si vedano: BORGONOVO RE, *Contributo allo studio del danno ambientale*, in *RGA*, 1992, 257 ss.; COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *RGA*, 1986, 1 ss.; GIAMPIETRO, *Evoluzione della disciplina sul danno ambientale*, in *Ambiente*, 2002, 9, 833 ss.; FEOLA, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 sulla responsabilità civile per il danno all'ambiente: dalle ricostruzioni della dottrina alle applicazioni giurisprudenziali*, in *Quadrimestre*, 1992, 541 ss; POZZO, *Il danno ambientale*, Milano, 1998.

per la risorsa una perdita definitiva di una sua qualità, ovvero una modificazione di una sua qualità, ovvero un peggioramento di una sua qualità, o, infine, la sua perdita irreversibile. La definizione di danno ambientale era, dunque, quanto mai ampia e innovativa.

Con riguardo poi alla questione del risarcimento e della valutazione (49), la Corte Costituzionale aveva qualificato il danno ambientale come *«certamente patrimoniale, sebbene svincolato da concezioni aritmetico-contabili, e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici. La tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo»*. La stessa Corte aveva suggerito la strada da percorrere per quantificare economicamente il danno ambientale: *«consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza; sull'osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero, si possono valutare i costi del danneggiamento. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico»* (50). In base all'art. 18 il risarcimento doveva essere effettuato in forma specifica, attraverso il ripristino dei luoghi a spese del responsabile, ove possibile, altrimenti doveva ricorrersi al risarcimento per equivalente monetario. Era

(49) Per un commento sul punto si vedano, tra gli altri, DE CUPIS, *La riparazione del danno all'ambiente, risarcimento o pena?*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II, 401 ss.; LUCHESE, *Rilievi critici in materia di danno ambientale: principio risarcitorio e imputabilità nell'ambito delle indicazioni propositive della Comunità Europea*, in *Rass. Dir. Pub. Eur.*, II, n. 2, 2003, 75 ss.

(50) In questi termini si è espressa la Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *cit.*

ritenuto ammissibile anche un ripristino solo parziale che, in tal caso, si cumulasse al risarcimento pecuniario per la parte restante. Qualora non fosse possibile pervenire a una precisa quantificazione del danno, il giudice poteva determinare l'ammontare in via equitativa (51). L'azione di responsabilità ai sensi dell'art.18 comportava, quindi, *in primis*, la reintegrazione a spese del responsabile della situazione materiale alterata con il solo limite della presenza di danni irreparabili ed irreversibili (52). La seconda forma di risarcimento prevedeva un'esatta valutazione monetaria, ma non venivano fissati per il giudice i criteri di orientamento per la quantificazione.

L'indicazione di puntuali parametri di riferimento veniva invece offerta per la valutazione equitativa, che veniva così preferita dai giudici in sede di liquidazione del danno (53). In particolare, i criteri individuati per guidare la quantificazione equitativa ruotavano su tre diversi approcci: la colpa del soggetto responsabile, il costo del ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore.

Sebbene rimanessero innegabili difficoltà nel quantificare il danno ambientale attraverso metodologie certe e, dunque, utilizzabili in maniera standardizzata, si doveva però riconoscere lo sforzo del legislatore del 1986 e della successiva giurisprudenza nell'ancorare il risarcimento del danno ambientale a parametri quanto più oggettivi e condivisibili possibile.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (54), e in particolare con la Parte Sesta del Decreto, il legislatore italiano ha trasposto i contenuti della dir.2004/35/CE nell'ordinamento

(51) Si confrontino i commi 6 e 8 dell'art. 18.

(52) Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1989, n. 440, in *RGA*, 1989, 103.

(53) Tra le sentenze che hanno liquidato i danni ambientali sulla base dei criteri equitativi si ricordano, Pretura di Milano, sezione distaccata di Rho, 29 giugno 1989, in *Foro it.*, 1990, II, 526, con nota di De Marzo. Tale sentenza costituisce la prima applicazione da parte di un giudice dei criteri stabiliti dall'art. 18; Trib. Venezia, sez. pen., 27 novembre 2002, n. 1286, in *RGA*, 2003, 164, con nota di Schiesaro. E inoltre, Cass. Civ. sez. I, 1 Settembre 1995, n. 9211; Trib. Bologna sez. I, 9 Maggio 2005, n. 1145.

(54) D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 recante: «*Norme in materia ambientale*», in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006 - s.o. n. 96. Il Decreto è stato oggetto di vari interventi di modifica.

nazionale (55), provvedendo all'abrogazione delle precedenti disposizioni in materia (56). La Parte Sesta configura un accentramento delle competenze in capo al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, che esercita così le funzioni di tutela, prevenzione e riparazione dei danni ambientali, di fatto sottraendole a Regioni ed Enti locali (57). Al Ministero competono, quindi, tutte le funzioni e i poteri attribuiti dalla Direttiva all'autorità competente, dalla richiesta all'operatore delle informazioni relative ai rischi imminenti e agli episodi di danno ambientale e di adozione delle misure di prevenzione e di riparazione ambientale necessarie, all'adozione delle stesse misure nell'eventualità in cui l'operatore non si conformi, non sia individuabile o non sia tenuto a sostenere i costi, nonché, infine, all'azione per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale nei confronti del soggetto responsabile.

Occorre notare che, rispetto al sistema previgente, si configura un notevole abbassamento di tutela. Prima della riforma era sufficiente, come anticipato, una qualunque compromissione, in termini di alterazione, deterioramento o distruzione, parziale o totale, dell'ambiente, non richiedendosi alcuna soglia, quale quella attuale della significatività del danno; inoltre, la categoria di risorse ambientali cui si riferiva l'art.18 era quanto mai ampia, ricomprendendo sia l'ambiente inteso

(55) Per un commento critico della trasposizione della Direttiva nell'ordinamento italiano mi si permetta di rinviare a ALBERTON, *Saint George and the Dragon: transposing the Environmental Liability Directive in Italy*, in *Env. Liability*, 6, 2007, 235 ss. Da ultimo, si veda POZZO, *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *RGA*, 2010, 1 ss.

(56) L'art.318, comma 2, del d.lgs. dispone l'abrogazione dell'art.18 della l. 8 luglio 1986, ad eccezione del comma 5 relativo all'intervento in giudizio delle associazioni ambientali e al ricorso in sede di giurisdizione amministrativa da parte delle medesime; l'art. 264, comma 1, lettera i), abroga l'art. 17 del d.lgs. 22 del 1997 e i relativi decreti attuativi, tra i quali il D.M. 471 del 1999; infine, l'art. 175 abroga il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, così come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

(57) Si noti che tale scelta, seppur in linea con quanto previsto dall'art.117, lettera s), della Costituzione italiana, si pone in contrasto con il principio di sussidiarietà, secondo il quale lo Stato dovrebbe intervenire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dalle Regioni e dagli Enti locali e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello centrale.

nella sua unitarietà sia nelle sue numerose componenti (tra le quali anche l'atmosfera), a differenza dell'attuale regime in cui si accorda protezione alle sole componenti ambientali specificamente menzionate (specie e *habitat*, acque e suolo); infine, il danno al terreno si determinava a prescindere dal rischio significativo alla salute umana, rilevando la qualità del terreno per sé (58). Quanto poi alle forme di riparazione del danno ambientale previste dal Decreto, queste sono le stesse elencate dalla Direttiva e così pure i criteri in base ai quali operare la scelta di tali misure. Per quanto riguarda il risarcimento del danno ambientale si segnalano invece profili ulteriori. Le condizioni e i presupposti per l'azione ministeriale sono rinvenibili negli artt. 311-317. In particolare, l'articolo 311 prevede due possibilità tra loro alternative, come meglio chiarito dall'art. 315, in base alle quali il Ministro può decidere se esercitare l'azione civile, anche in sede penale, oppure seguire la via amministrativa della procedura ingiunzionale, ai sensi dell'art. 312 e seguenti.

Sul problema del coordinamento della disciplina fin qui analizzata con la Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006, relativa alla bonifica dei siti inquinati, si deve far riferimento all'art. 303, che prevede che in caso di intervenuta bonifica dei siti o di procedura di bonifica in corso, la Parte Sesta del Decreto non si applichi, a meno che al termine della stessa non permanga un danno ambientale. In base a tale disposto, ripreso anche dall'art. 313, il legislatore accorda, quindi, priorità sia procedimentale che sostanziale alla disciplina sulla bonifica contenuta nella Parte Quarta del Decreto (59).

Da ultimo, con riferimento agli interventi di bonifica e messa in sicurezza di siti di interesse nazionale è stata introdotta una nuova disposizione avente ripercussioni anche in ordine alla quantificazione e al risarcimento del danno ambientale. La legge 27 febbraio 2009 n. 13 (60), all'art. 2 intitolato "danno ambien-

(58) Si confronti l'art. 17 del d.lgs. 22 del 1997.

(59) Per un'analisi approfondita del tema del coordinamento delle Parti Quarta e Sesta del d.lgs. n. 152/2006 si rinvia a GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati. La linea evolutiva del testo approvato con il D.Lgs. n. 152/2006 alla luce della Direttiva 2004/35/CE*, in *Id.*, (a cura di), *cit.*; Prati, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati. La nuova disciplina dopo il D.Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008.

(60) *Cit.*

tale”, prevede infatti che, “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 artt. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, e 300 del d.lgs. 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) (61) e la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS) (62), 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”. Successivamente il Ministero svolge una Conferenza di servizi decisoria fra i soggetti pubblici aventi titolo, al fine di acquisire e ricomporre gli interessi di cui ciascuno risulti portatore. Le determinazioni assunte all’esito della conferenza chiudono ogni strada al risarcimento. La stipula del contratto di transazione comporta, infatti, abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale, nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali, per i fatti oggetto della transazione. I proventi di spettanza dello Stato, a titolo di risarcimento del danno ambientale, sono versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, per le finalità previamente individuate con decreto del ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze.

(61) Istituita dall’art. 28 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

(62) Istituita dall’art.2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90.

Con questa nuova procedura, si profila il rischio che il danno ambientale non venga valutato nella sua reale dimensione e dunque non si provveda a una riparazione del sito. Inoltre, gli obblighi di riparazione e di risarcimento vengono appiattiti all'interno di un contratto di transazione globale, che è facile prevedere non terrà debitamente conto dei profili di tutela finora garantiti grazie alla normativa previgente.

5. Conclusioni

Dalla breve analisi condotta traspare da un lato la difficoltà a riparare il danno all'ambiente e dall'altro la volontà di alcuni ordinamenti, nonostante tali limiti, di pervenire a soluzioni ragionevoli che permettano di tutelare le risorse naturali. In questa direzione si sono diretti dapprima l'ordinamento americano e successivamente l'Unione europea. Anche il legislatore e la giurisprudenza italiani hanno cercato di elaborare regole e metodologie che consentissero la quantificazione e la riparazione del danno ambientale, ancor prima dell'approvazione della dir.2004/35/CE. Invece, in ambito internazionale sono ancora pochi i tentativi di riparare effettivamente i danni ambientali e la volontà di introdurre regimi di responsabilità che includano questi aspetti appare tutt'oggi piuttosto fragile. Sicuramente incoraggiante è l'esperienza pionieristica offerta di recente dalla Commissione delle Nazioni Unite per gli indennizzi dei danni provocati dalla prima guerra del Golfo. Essa trae, peraltro, beneficio dal richiamo alle tecniche di riparazione e quantificazione sviluppate in sede americana. Tuttavia, i risultati raggiunti in quell'ambito restano per ora un caso isolato nel panorama del diritto internazionale. E', quindi, auspicabile un maggiore confronto del diritto internazionale con le soluzioni adottate in altre sedi.