

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(93) 47 def.

Bruxelles, 14 maggio 1993

Comunicazione della Commissione
al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale:
libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente

INDICE

| | |
|---|----|
| 1.0. Introduzione..... | 4 |
| 2.0. Il ripristino del danno ambientale mediante lo strumento della responsabilità civile | 6 |
| 2.1. I problemi | 6 |
| 2.1.1 Responsabilità per colpa | 6 |
| 2.1.2 Responsabilità oggettiva | 6 |
| 2.1.3 L'imputazione della responsabilità | 7 |
| 2.1.4 Molteplicità delle parti interessate | 8 |
| 2.1.5 Chi e che cosa danneggia l'ambiente | |
| i) Inquinamento cronico | 8 |
| ii) Emissioni autorizzate | 9 |
| iii) Danni provocati nel passato | 9 |
| 2.1.6 Limitazioni della responsabilità | 9 |
| 2.1.7 Definizione del danno ambientale | 10 |
| 2.1.8 Il problema della prova del nesso di casualità | 10 |
| 2.1.9 La legittimazione ad agire | 11 |
| 2.1.10 La questione dell'adeguata riparazione | 11 |
| 2.1.11 Il problema dell'assicurabilità | 11 |
| 2.2 Tendenze legislative generali in materia di responsabilità civile | 13 |
| 2.2.1 Tendenze nazionali | 14 |
| 2.2.2 Soluzioni adottate a livello internazionale | 15 |
| 2.2.3 La posizione assunta a livello della Comunità | 17 |
| 3.0 Ripristino del danno ambientale mediante sistemi di risarcimento collettivo | 20 |
| 3.1 I problemi | 20 |
| 3.1.1 L'obbligo del ripristino come rimedio | 20 |
| 3.1.2 Imputazione dei costi di ripristino | 21 |
| 3.1.3 La funzione preventiva | 21 |
| 3.2 Soluzioni adottate su scala nazionale ed internazionale | 21 |
| 3.2.1 Su scala internazionale | 21 |
| 3.2.2 Su scala nazionale | 22 |
| 3.2.3 Proposte a livello comunitario | 23 |
| 4.0 Possibili orientamenti dell'azione comunitaria | 23 |
| 4.1 Un'impostazione trasversale in materia di responsabilità civile per danni all'ambiente | 23 |
| 4.1.1 La responsabilità per colpa | 25 |
| 4.1.2 La responsabilità oggettiva | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 4.2 Un'impostazione trasversale per i sistemi di risarcimento collettivo | 27 |
| 4.3 Prospettive | 28 |
| ALLEGATO I :Le tendenze negli Stati membri | 1 |
| ALLEGATO II :La situazione di due paesi terzi: Il Giappone e gli Stati Uniti | 2 |
| ALLEGATO III :Le tendenze Internazionali | 5 |
| ALLEGATO IV :Il sistema creato dalla convenzione del Consiglio d'Europa | 7 |

1.0. Introduzione

Seveso, Amoco Cadiz, Sandoz, la Coruna e le Braer - nomi che richiamano alla memoria gravi incidenti ambientali avvenuti nella Comunità europea. Essi sollevarono l'indignazione dell'opinione pubblica e drammatizzarono la necessità di risanare gli ambienti danneggiati. Tuttavia, i danni provocati da incidenti industriali costituiscono solo una piccola parte del danno ambientale in atto oggi nella Comunità. Le emissioni provenienti dagli impianti industriali e dai veicoli a motore inquinano l'aria e causano la morte delle foreste. Le acque reflue provenienti dalle zone urbane e dalle aziende agricole inquinano le acque superficiali e le acque sotterranee. Le sostanze pericolose depositate nel passato in discariche contaminano i suoli. Il danno causato da queste attività non accidentali è certo meno spettacolare degli incidenti che hanno diritto ai titoli su otto colonne, ma in compenso è senz'altro più diffuso e certo richiede con altrettanta urgenza un'azione di ripristino.

Con questo Libro verde la Commissione desidera suscitare un ampio dibattito sul problema del risarcimento dei danni all'ambiente in modo da poter orientare l'azione che essa intraprenderà in questo settore. Per stimolare il dibattito la Commissione organizzerà delle consultazioni formali con audizioni di esperti degli Stati membri e di altre categorie interessate, per esempio degli ambienti industriali e del settore agricolo. Tutte le proposte di azione presentate dalla Commissione dovranno conformarsi al principio di sussidiarietà, formare oggetto di un'analisi del rapporto costo/beneficio ed essere coerenti con altre proposte (per esempio, nel settore dell'imposizione fiscale).

Il presente Libro verde esamina in primo luogo l'utilità della responsabilità civile quale uno dei mezzi atti ad imputare la responsabilità per i costi legati al risanamento ambientale. La responsabilità civile è uno strumento giuridico e finanziario atto ad ottenere dai responsabili di danni all'ambiente il risarcimento delle spese sostenute per riparare tali danni. Imponendo ai responsabili il risarcimento delle spese derivate dal danno da essi causato, la responsabilità civile assolve anche alle importanti funzioni indirette di imporre standard di comportamento e di prevenire pertanto che si provochino ulteriori danni in futuro. La responsabilità civile figura oggi quindi all'ordine del giorno della politica di protezione ambientale della Comunità europea per varie ragioni:

- a) la richiesta da parte della collettività di sistemi di imputazione della responsabilità e di sistemi di risarcimento, richiesta che diviene più pressante col verificarsi di incidenti ambientali quali l'incidente industriale di Seveso o l'inquinamento del Reno provocato dall'incendio della Sandoz;
- b) l'impegno del Consiglio dei ministri di attivarsi nel settore della responsabilità civile allorché esso ha adottato il Quarto programma di azione ambientale e altri atti legislativi¹. Inoltre, nella seduta del 25 gennaio 1993 i ministri dei trasporti e dell'ambiente hanno chiesto di esaminare la possibilità di elaborare un sistema di sanzioni e di

¹ GU n. C 328 del 7.2.1987, pag. 15, par. 2.5.5.; direttiva del Consiglio 84/631/CEE relativa alla sorveglianza e al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, GU n. L 326 del 13.12.1984, pag. 31.

responsabilità civile per l'inquinamento ambientale. La Commissione, rispondendo in parte anche a questo desiderio del Consiglio dei ministri, ha adottato il 24 febbraio 1993 una comunicazione su una politica comune per la sicurezza dei mari (2)

- c) Il Consiglio d'Europa ha preparato una convenzione relativa alla responsabilità oggettiva per danni causati da attività pericolose per l'ambiente; gli sforzi di altre organizzazioni internazionali per concludere convenzioni internazionali che instaurino regimi di responsabilità per danni ambientali.
- d) Variazioni nell'uso della responsabilità civile per danno ambientale tra gli Stati membri che può provocare distorsioni di concorrenza e ostacolare il mercato interno.

Un sistema di responsabilità civile per danni ambientali applicato su scala comunitaria si baserebbe su un principio fondamentale ed universale del diritto civile: la nozione secondo cui il soggetto è tenuto a riparare il danno da esso causato. Questo principio giuridico è intimamente connesso con due principi che costituiscono la base della politica ambientale comunitaria fin dall'adozione dell'Atto unico, il principio della prevenzione e il principio secondo il quale "chi inquina paga".

Il principio "chi inquina paga" è pertinente in quanto la responsabilità civile costituisce un mezzo per obbligare coloro che causano l'inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente. Il principio della prevenzione si ricollega a sua volta con la responsabilità civile in quanto gli eventuali inquinatori, essendo consapevoli della loro responsabilità per il risarcimento delle spese comportate dalla riparazione del danno da essi causato, trovano in ciò un forte incentivo ad evitare tale danno.

Se, però, la responsabilità civile per danni all'ambiente viene applicata differentemente negli Stati membri, le industrie di taluni Stati membri si troveranno a dover sostenere le spese per i costi derivanti dai danni da esse causati, mentre industrie di altri Stati membri potranno evitarle qualora il risanamento non sia obbligatorio o i suoi costi vengano trasferiti sui contribuenti. Le industrie non obbligate all'indennizzo dei costi verrebbero pertanto a beneficiare di fatto di una sovvenzione.

Un sistema generale d'intervento in caso di danno all'ambiente rappresenta per alcuni settori, per esempio quello dei trasporti, un modo di internalizzare determinati costi esterni.

In secondo luogo il Libro verde esamina la possibilità di porre rimedio al danno all'ambiente per il quale non sia possibile un risarcimento nell'ambito del sistema di responsabilità civile. In tale contesto analizza i sistemi di risarcimento collettivo, soffermandosi sui limiti e sui problemi che essi pongono.

Giova osservare a questo punto che senza voler sottovalutare l'importanza delle sanzioni, queste non sono contemplate dalla presente comunicazione.

(2) COM(93) 66 def.

2.0. Il ripristino del danno ambientale mediante lo strumento della responsabilità civile

2.1 I problemi

La dottrina giuridica della responsabilità civile prevede che la parte lesa ottenga il risarcimento del danno da essa subito. Essa è stata sviluppata al fine di disciplinare situazioni nelle quali sembrava più giusto addossare all'autore dell'atto o dell'incidente causa del danno l'onere del risarcimento delle spese sia perché l'autore era in colpa sia perché, per altre ragioni, egli doveva essere ritenuto responsabile delle perdite risultanti dal danno.

La responsabilità civile sorge nel diritto privato, distinta da obblighi derivanti dal diritto pubblico, quale la responsabilità penale e la responsabilità amministrativa.

La responsabilità civile distingue inoltre tra responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva.

2.1.1 Responsabilità per colpa

La responsabilità per colpa presuppone che si dimostri che il danno è stato causato da negligenza o comunque da un atto illecito della parte responsabile. L'accertamento della colpa si basa sul dovere dell'agente di comportarsi secondo determinate regole di diligenza o a conformarsi ad una determinata norma di legge e se abbia violato tale dovere.

Nel campo della responsabilità ambientale vi è una stretta interconnessione tra responsabilità per colpa e disposizioni ambientali. Le norme e le procedure previste dalla legislazione ambientale forniscono un orientamento per stabilire, se in determinate circostanze, il comportamento di un soggetto sia stato ragionevole o negligente. La mancata osservanza della legislazione ambientale può costituire la prova della colpa. L'osservanza di regolamenti e disposizioni può essere a sua volta indice della ragionevolezza di un comportamento. L'entrata in vigore di nuove norme di protezione ambientale fa sorgere nuovi obblighi i quali possono comportare una eventuale responsabilità.

In caso di responsabilità per colpa la vittima può incontrare difficoltà nel dimostrare che l'atto dell'autore del danno è un atto illecito.

Un maggior ricorso alla responsabilità per colpa da parte delle autorità governative può così svolgere una funzione importante per il rispetto della legislazione ambientale e può costituire un mezzo per ottenere il risarcimento dei danni ambientali causati da atti illeciti. La responsabilità per colpa, comunque, non permette di ottenere il risarcimento del danno quando la colpa non possa essere dimostrata.

2.1.2 Responsabilità oggettiva

La responsabilità oggettiva, o responsabilità senza colpa, è una forma particolare di responsabilità in quanto non è necessario stabilire la colpa.

Essa costituisce una semplificazione dell'obbligo di responsabilità. La parte lesa deve tuttavia pur sempre provare che il danno è stato causato dall'atto di un terzo. La responsabilità oggettiva costituisce un incentivo ad evitare il verificarsi di danni.

La definizione del campo di applicazione di un regime di responsabilità oggettiva per danni all'ambiente è compito difficile ma fondamentale. Le parti potenzialmente responsabili debbono conoscere l'entità delle spese cui si espongono in caso di danno. Tale esigenza di certezza giuridica contrasta con l'esigenza di definizioni flessibili che tengano conto di nuove tecnologie o di altri sviluppi imprevedibili.

Notevoli difficoltà possono sorgere quando si applichino nozioni di responsabilità civile al fine di ottenere il risarcimento per i danni all'ambiente. Prove scientifiche assolute spesso non sono disponibili, per esempio, per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sull'ambiente di una determinata sostanza inquinante. Nozioni quali "responsabilità", "danno" e in particolare "ambiente" sono vaghe ed ambigue e le interpretazioni in materia variano a seconda degli ordinamenti giuridici.

Un regime di responsabilità oggettiva con un campo di applicazione troppo ampio potrebbe essere percepito in certi casi dispendioso per i settori economici interessati. Taluni, ad esempio, obiettano che un regime di responsabilità oggettiva frenerebbe gli investimenti nel settore industriale. D'altro lato, un regime di responsabilità oggettiva che fosse troppo limitato nel suo campo di applicazione correrebbe il rischio di non potersi applicare a tutte le attività alle quali dovrebbe applicarsi e potrebbe pertanto comportare una imputazione inadeguata delle spese di riparazione del danno.

Il problema fondamentale è decidere quali attività e quali processi debbano essere assoggettati a tale regime. Alcuni fattori che potrebbero essere considerati per determinare l'opportunità della responsabilità oggettiva per un particolare settore o un tipo particolare di attività sono:

- la natura del rischio rappresentato da una particolare attività;
- la probabilità che tale attività comporti un danno e la probabile portata di tale danno;
- l'incentivo che la responsabilità oggettiva potrebbe rappresentare ai fini di una migliore gestione del rischio e di una migliore prevenzione del danno;
- la fattibilità e il costo probabile della riparazione del danno;
- l'onere finanziario che la responsabilità oggettiva rappresenterebbe per il settore economico in questione;
- la necessità e la disponibilità di un'assicurazione.

2.1.3 L'imputazione della responsabilità

La determinazione di colui a cui debba essere imputata la responsabilità può a sua volta presentare difficoltà. Imputare o "incanalare" ("channeling") la responsabilità ad un soggetto specifico può costituire un modo equo ed efficace di ripartizione dei costi. Questo modo può costituire anche un incentivo dell'aspetto di prevenzione connesso alla responsabilità oggettiva qualora la responsabilità sia "incanalata" sulla parte che detiene l'esperienza, le risorse e la capacità di controllo operativo per una gestione più efficace del rischio.

2.1.4 Molteplicità delle parti responsabili

Qualora vi sia più di un responsabile del danno o di una parte di esso, può sorgere il problema di come ripartire la responsabilità. Per alleviare l'onere della parte lesa che dovrebbe agire contro più parti, gli ordinamenti giuridici consentono spesso di agire in giudizio contemporaneamente contro più di una delle parti ritenute responsabili.

La ripartizione della responsabilità tra le parti responsabili è che essa sia congiunta o in solido. Nel caso di responsabilità congiunta la parte responsabile è tenuta solo a un risarcimento del danno che può essere effettivamente attribuito alla sua specifica attività. Nel caso di inquinamento globale può risultare impossibile determinare esattamente il danno imputabile ad una parte.

Nel caso di responsabilità in solido ciascuna parte è responsabile per il danno nella sua totalità ma può a sua volta pretendere il contributo di altre parti responsabili. Ciò può creare vari problemi quali il congestionamento dei tribunali. Una situazione iniqua si verifica quando la parte lesa cita in giudizio la parte che dispone delle maggiori risorse finanziarie invece della parte che ha provocato il danno maggiore. La responsabilità in solido può portare inoltre a situazioni particolarmente complesse qualora le parti siano di paesi diversi e quando la legislazione di un paese sia più favorevole alla parte lesa.

Quando le parti responsabili decidono tra loro la ripartizione delle spese di risarcimento, la controversia diviene più complessa. Ciò può rendere il meccanismo di risarcimento estremamente oneroso. Un modo per ridurre i problemi a ciò connessi è imputare la responsabilità in anticipo definendo l'ordine secondo il quale le parti eventualmente responsabili debbano essere perseguite, ovvero "incanalando" la responsabilità civile.

2.1.5 Chi e che cosa danneggia l'ambiente

Se un atto che causa danno può essere caratterizzato come una colpa o se vi sono altre circostanze che creano una responsabilità, la persona che causa il danno diviene responsabile delle conseguenze di tale danno. La colpevolezza può essere dovuta all'intenzione di causare il danno o alla negligenza che genera un danno. Il diritto della responsabilità civile non presenta generalmente grossi problemi per quanto riguarda il danno causato da un atto doloso o colposo qualora il responsabile sia identificabile e qualora si possa stabilire un nesso di causalità tra il danno e il fatto illecito.

Sorgono invece problemi quando non tutti gli elementi sono immediatamente chiari

i) Inquinamento cronico

Il danno ambientale può aver luogo per l'effetto globale di vari interventi diffusi nel tempo e nello spazio. Quando il danno sia stato causato da un impatto cumulato delle attività di più soggetti, non è possibile determinare quali siano gli atti che hanno causato il danno specifico né quali ne siano gli autori. E' il caso delle emissioni nell'atmosfera che provocano le piogge acide. Talora nessuno degli atti è tale da configurarsi come atto dannoso dal quale risulti una responsabilità. Per esempio, un singolo scarico autorizzato di sostanze inquinanti in un corso d'acqua può non essere causa di danno identificabile, ma l'impatto combinato di tutti gli scarichi autorizzati può arrecare danno al fiume in questione.

Nel caso di danno causato da inquinamento cumulativo è difficile imputare un danno all'atto o alla responsabilità di un soggetto determinato; è allora necessario ricercare modi collettivi di ripartizione della responsabilità ai fini del risarcimento, quali meccanismi di risarcimento collettivo. (vedi in proposito punto 3.0 sotto)

ii) Emissioni autorizzate

La finalità delle autorizzazioni è permettere alle autorità governative di limitare le quantità totali di inquinanti mantenendole a un livello tale che non causi un impatto o un danno inaccettabili. Ciò implica una determinazione del livello di inquinamento oltre il quale si ha un danno all'ambiente, in funzione del quale vengono rilasciate autorizzazioni che limitano le emissioni totali al di sotto di tale livello.

Tuttavia è spesso difficile prevedere e soprattutto valutare tutti gli effetti immediati o a lungo termine delle sostanze inquinanti nonché il margine di sicurezza necessario per evitare il danno. E' pertanto possibile che, nonostante tutte le emissioni in questione siano soggette ad autorizzazione, si verifichino danni all'ambiente.

Qualora un operatore superi i valori limite stabiliti dalle autorizzazioni o effettui altre attività non previste dalle medesime, egli è responsabile degli eventuali danni che ne risultano. D'altro lato, se l'operatore ha fornito tutti i dati necessari a permettere alla autorità di effettuare la valutazione e si è attenuto alle prescrizioni della autorizzazione, si può ragionevolmente ritenere che la responsabilità di eventuali danni ricada sulle pubbliche autorità e in ultima analisi sul contribuente. Ciò costituirebbe un incentivo per l'operatore a comunicare integralmente i dati e ad attenersi scrupolosamente a quanto previsto dall'autorizzazione in modo da essere sollevato dalla responsabilità. Ciò inoltre costituirebbe un incentivo per le autorità governative a prendere decisioni avvedute e a prevedere, nelle autorizzazioni rilasciate, limitazioni precise e chiare.

iii) Danni provocati nel passato

Depositi di sostanze pericolose risalenti ad un lontano passato costituiscono uno dei tipi più significativi di danno ambientale nell'ambito della Comunità. Anche altri tipi di danno provocati nel passato, quali i danni alle foreste causati dalle piogge acide, necessitano di un urgente risanamento o di altri rimedi.

Può essere che la responsabilità civile non consenta, comunque, il risarcimento delle spese comportate dalla riparazione del danno. Talora il danno risale ad un'epoca talmente lontana che l'identificazione di un responsabile risulta impossibile. Talora può essere identificato colui che ha causato il danno, ma egli non è responsabile in quanto la responsabilità non era prevista al momento del danno. Oppure, quand'anche sia possibile l'identificazione di un responsabile, questi è insolubile.

2.1.6 Limitazione della responsabilità

Si discute se si debba limitare la responsabilità oggettiva. Taluni sostengono che se una parte responsabile ha adottato tutte le misure di prevenzione che si possono ritenere ragionevolmente adeguate ed ha contratto un'assicurazione per la copertura dei costi di eventuali danni derivati da incidente prevedibile, non è ragionevole arrecare un nocumento commerciale a tale parte quando si tratti di danni inevitabili e imprevedibili. Il risultato cui si mira è in definitiva non quello di causare il disastro commerciale di un'impresa bensì di ottenere la

copertura dei costi di disinquinamento e la prevenzione di danni futuri. D'altro lato, limiti imposti alla responsabilità potrebbero ridurre l'incentivo della prevenzione e trasferire l'onere della copertura dei costi di ripristino, al di là dei suddetti limiti, sul contribuente con conseguente deroga al principio "chi inquina paga".

Eventuali limiti alla responsabilità dovrebbero essere fissati ad un livello elevato in modo da non pregiudicare la funzione preventiva della responsabilità oggettiva. Una proposta di raccomandazione dell'OCSE sul risarcimento delle vittime di inquinamento accidentale (3) suggerisce che, se vengono posti limiti, gli eventuali inquinatori dovrebbero anche essere tenuti a contribuire ad un fondo di risarcimento in modo da coprire la parte dei costi eccedenti i limiti pagati dalle parti responsabili.

2.1.7 Definizione di danno ambientale

La definizione giuridica del danno all'ambiente è d'importanza capitale in quanto tale definizione servirà a determinare il tipo e la portata dell'intervento riparatorio e quindi i costi che sono recuperabili attraverso la responsabilità civile. Le definizioni giuridiche contrastano spesso con i concetti di uso corrente di danno all'ambiente, ma sono necessarie per assicurare la certezza giuridica. Tuttavia, il dibattito sul come definire l'oggetto del danno ambientale, il grado di impatto da considerare come danno e chi abbia il diritto di decidere in merito non è ancora terminato.

Per quanto riguarda la definizione di "ambiente", taluni sostengono che tale nozione dovrebbe comprendere soltanto la vita vegetale e animale ed altri oggetti presenti in natura nonché le loro interrelazioni. Altri invece includerebbero nella nozione di ambiente oggetti di origine umana qualora essi rivestano importanza per l'eredità culturale di un popolo. A titolo esemplificativo nella convenzione del Consiglio d'Europa l'ambiente è definito in maniera molto ampia: in questo caso l'ambiente comprende le risorse naturali abiotiche e biotiche quali l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna e la flora, l'interazione tra questi fattori, i beni che formano il patrimonio culturale e gli aspetti caratteristici del paesaggio.

Un'altra questione riguarda il grado di impatto che dovrebbe essere considerato danno ambientale. Nella proposta modificata della Commissione di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti (4), il deterioramento dell'ambiente è definito come qualsiasi deterioramento fisico chimico o biologico dell'ambiente. La distruzione fisica o l'inquinamento su larga scala viene considerato generalmente danno, ma come considerare fatti aventi un impatto minore? Tutte le attività umane si traducono in emissioni, ma il punto a partire dal quale queste emissioni debbano essere considerate "inquinamento" - o causa di danno - non è chiaro, così come non è chiaro il punto a partire dal quale un inquinamento causi un danno reale.

2.1.8 Il Problema della prova del nesso di causalità

Per ottenere il risarcimento dei danni la parte lesa deve provare che il danno è stato causato da un atto del responsabile o da un incidente, la responsabilità del quale è ad esso imputabile. Particolari problemi sorgono nel caso di danno all'ambiente. Come abbiamo visto nella sezione relativa

(3) C(91) 53, agosto 1991 (OCSE).

(4) COM(91) 219 def. GI n. C 192 del 23.7.1991. pag. 6.

all'inquinamento cronico, la determinazione di una connessione causale può risultare impossibile quando il danno sia il risultato dell'attività di più parti. Difficoltà possono sorgere anche quando il danno si manifesti solo dopo un certo periodo di tempo. Infine, lo stato delle conoscenze scientifiche per quanto concerne il nesso causale tra l'esposizione all'inquinamento e il danno è estremamente incerto. La parte responsabile può cercare di confutare la prova adottata dalla parte lesa sul nesso di causalità adducendo varie interpretazioni scientifiche del danno.

2.1.9 La legittimazione ad agire

In una causa di responsabilità civile la legittimazione ad agire spetta normalmente solo alla parte che ha un interesse ad ottenere il risarcimento. Qualora l'oggetto del danno all'ambiente sia un bene la cui proprietà non è attribuita, non può essere identificata nessuna parte lesa avente il diritto ad agire. In assenza di persone fisiche o giuridiche che agiscano in nome dell'ambiente, i costi di risarcimento del danno ambientale non possono essere compensati mediante la responsabilità civile. Negli Stati membri esistono molti approcci diversi al problema della possibilità di agire in caso di danno ambientale

2.1.10 La questione dell'adeguata riparazione

L'obiettivo tradizionale della responsabilità civile è il risarcimento della parte lesa attraverso l'obbligo imposto al responsabile del danno di rimborsare le spese comportate dalla perdita che ne è conseguita. La perdita è generalmente calcolata in termini di diminuzione del valore economico del bene danneggiato o del costo effettivo della riparazione del danno. Il danno all'ambiente, che non ha di per sé un valore economico ma che può avere considerevole valore secondo altri parametri - per esempio la perdita di una specie o di un paesaggio pittoresco - non può essere compensato direttamente in termini di perdita economica.

Se vi è dunque un obbligo di mantenere in buono stato il patrimonio ambientale, sorge anche l'obbligo concorrente di ripristinarne lo stato quando esso sia stato modificato dal danno. Questo obbligo implica il diritto a pretendere il risarcimento dalla parte che ha causato il danno. L'importo del risarcimento cui il responsabile è tenuto è calcolato in base al costo effettivo del risanamento ambientale.

L'obiettivo della tutela dell'ambiente è di mantenerlo ad un livello di qualità determinato dalla società. Quando i danni arrecati all'ambiente oltrepassano i livelli ammessi dalle norme, il risanamento è il solo rimedio valido dal punto di vista ambientale. Se la responsabilità civile deve funzionare come rimedio efficace sotto il profilo giuridico, deve esistere una base di obbligo e di valutazione economica.

2.1.11 Il problema dell'assicurabilità

Il problema della responsabilità civile è connesso inevitabilmente al problema dell'assicurabilità in quanto l'assicurazione è un mezzo di controllo del rischio di perdita economica.

L'assicurazione funge da importante meccanismo di indennizzo nei casi in cui si verifichi un danno accidentale e le spese di ripristino siano coperte da polizza assicurativa. Il fatto che un assicuratore condizioni l'assicurabilità alla qualità della gestione dei rischi da parte di un'impresa, può costituire un

deterrente in quanto promuove una migliore prevenzione degli incidenti e altri controlli di protezione dell'ambiente rispetto all'attività economica.

Le incertezze connesse alla responsabilità civile nell'ambito del danno ambientale sollevano problemi anche per l'assicurazione. Gli assicuratori esitano nel garantire la copertura se sono incerti circa i tipi e le probabilità del danno che può aver luogo o se perdite imprevedibili riducono il fondo costituito. Il regime di responsabilità civile instaurato, l'assenza di un limite della responsabilità, la copertura di rischi specifici quali l'inquinamento graduale, sono alcuni degli elementi che complicano sensibilmente il compito degli assicuratori nel determinare l'assicurabilità di un rischio, già di per sé problema estremamente complesso e, ove necessario, di definire i limiti del loro impegno. E' per questi motivi di incertezza che spesso essi reagiscono aumentando i prezzi dei premi o ritirandosi dal mercato dell'assicurazione di responsabilità civile connessa a danni ambientali⁽⁵⁾.

Oggigiorno la copertura assicurativa per danni connessi all'inquinamento può essere ottenuta difficilmente. Si tratta di un'attività relativamente nuova e non tutti gli assicuratori dispongono già delle tecnologie e delle capacità necessarie per poter garantire questo tipo di copertura. Nella fase attuale lo studio dell'assicurabilità di questo tipo di rischi è spesso oggetto di un'analisi tecnica preliminare. Gli assicuratori possono limitare contrattualmente le loro perdite eventuali escludendo rischi specifici dalla copertura o riducendo i massimali di tale copertura. Applicando consistenti franchigie a ciascun evento dannoso essi possono creare un onere finanziario a carico del titolare di polizza il quale cercherà di evitare il danno stesso. Gli assicuratori hanno cercato di limitare la copertura di danni accidentali connessi ad eventi improvvisi - una definizione che esclude il danno causato gradualmente, quale, per esempio, il danno provocato dalla fuoriuscita lenta del contenuto di un serbatoio interrato. La Francia, l'Italia e i Paesi Bassi sono intervenuti per creare consorzi assicurativi al fine di coprire i danni provocati da inquinamento graduale e improvviso.

Per taluni tipi di industrie o di attività, che presentano particolare pericolosità, vi sono oggi tendenze a rendere obbligatoria una qualche forma di garanzia finanziaria a copertura della loro responsabilità per inquinamento. Per esempio, una recente legge tedesca sulla responsabilità per l'ambiente dispone che determinati impianti debbano adottare provvedimenti per garantire la copertura della loro responsabilità. La direttiva proposta sulla responsabilità civile per danni risultanti da rifiuti prevede, ad esempio, che la responsabilità del produttore e dell'eliminatore sia coperta da assicurazione o da altre eventuali forme di garanzia finanziaria.

L'assicurazione obbligatoria crea vari problemi. Se l'assicurazione è obbligatoria le imprese debbono poter ottenere la copertura sul mercato per l'importo necessario. Tale copertura può risultare talora impossibile. Qualora essa sia ottenibile e qualora il costo della riparazione ambientale superi l'importo previsto dalla polizza, il responsabile è tenuto al pagamento dell'importo addizionale.

(5) Un incremento delle azioni di responsabilità per illecito civile per danni connessi all'inquinamento è una delle ragioni citate della crisi dell'assicurazione per responsabilità negli Stati Uniti durante gli anni '80. Altre spiegazioni delle alterazioni nell'ambito del mercato delle assicurazioni negli Stati Uniti nello stesso periodo sono i cicli storici di mercati assicurativi favorevoli e sfavorevoli e variazioni nella disponibilità di capitali per gli assicuratori.

Con l'assicurazione obbligatoria le assicurazioni possono avere in qualche modo il ruolo di arbitri, in quanto possono dare o ritirare la copertura assicurativa a seconda che l'industriale che la ricerca costituisca un rischio "buono" o "cattivo" per l'assicurazione. Taluni assicuratori già valutano la qualità della gestione del rischio di un'impresa e le misure di prevenzione da essa previste in caso di danno prima di concedere la copertura assicurativa alla responsabilità per danno all'ambiente. Dal punto di vista della protezione ambientale la valutazione del rischio operata dall'industria assicurativa è benefica in quanto, mentre riduce il rischio di una perdita economica per l'assicuratore, riduce anche il rischio di danno ambientale. Comunque il problema del rischio "cattivo", che non può ottenere copertura assicurativa, permane.

L'imposizione di un'assicurazione di responsabilità civile alle aziende e alle attività che rappresentano un certo rischio per l'ambiente presuppone che sia stata determinata l'assicurabilità del rischio e, qualora sia disponibile una simile garanzia tenuto conto della natura del rischio, che siano già state previste le condizioni di copertura per il sistema di responsabilità civile. Può essere necessario l'intervento dello Stato qualora gli assicuratori privati non diano una copertura sufficiente per il rischio considerato o qualora il premio per la copertura di tale rischio sia troppo elevato per le PMI. L'intervento dello Stato potrà anche essere volto ad evitare il verificarsi di discriminazioni ingiustificate tra aziende e ad accertarsi che non vengano introdotti obblighi diversificati a seconda delle dimensioni dell'azienda.

Si dovrà tener conto dell'esperienza acquisita da paesi quali la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi che hanno già costituito centri assicurativi per coprire i danni ambientali, nonché della recente esperienza con la nuova legge tedesca sulla responsabilità ambientale che prevede disposizioni specifiche in materia assicurativa.

È ovviamente possibile imporre una copertura assicurativa agli operatori, ma molti industriali si dichiarano, comunque, contrari all'assicurazione obbligatoria in quanto temono di essere obbligati al pagamento di premi eccessivamente elevati. Grandi imprese già stanno abbandonando il mercato assicurativo in quanto ritengono più economica la formula dell'autoassicurazione. Ciò crea dei problemi alle PMI che sono invece le aziende che più devono premunirsi in questo settore. Essi si trovano in una posizione economicamente più debole per battersi contro polizze molto costose.

2.2 Tendenze legislative generali in materia di responsabilità ambientale

In questo contesto dobbiamo analizzare i sistemi di responsabilità civile esistenti negli Stati membri e quelli previsti dalle convenzioni internazionali in modo da individuare le tendenze seguite; nel contempo occorre tener conto dei problemi che pone il risarcimento dei danni arrecati all'ambiente.

2.2.1 Tendenze nazionali

Il concetto di responsabilità per danni all'ambiente è relativamente recente. Non tutti gli Stati membri hanno già sentito l'esigenza di elaborare norme specifiche, tanto più che in diversi casi in cui l'ambiente è risultato danneggiato si è potuto addebitare la responsabilità secondo le ripartizioni tradizionali della responsabilità civile. La maggior parte della legislazione elaborata in questo settore si basa su tali concetti cercando di adattarli in modo da tener conto della natura specifica del danno all'ambiente.

In linea generale nei dodici Stati membri la responsabilità civile per danno all'ambiente si basa sulla colpa della parte che ha causato il danno.

In assenza di una legislazione specifica in materia di responsabilità civile per danno all'ambiente, i tribunali hanno cercato, nei campi in cui si è verificato un danno, di non chiedere che venga provata la colpa del responsabile, oppure di individuare altre modalità per agevolare alla parte lesa l'onere della prova o il collegamento tra il danno, l'atto che l'ha causato e la colpa. Ciò è avvenuto entro i limiti delle interpretazioni giuridiche di ciascuno Stato membro con notevoli divergenze tra l'uno e l'altro.

Questa tendenza generale di responsabilità per colpa è collegata con un'altra tendenza che consiste nello sviluppare un regime di responsabilità oggettiva. Diversi sistemi legislativi hanno introdotto il principio di responsabilità senza colpa per un danno causato da attività specifiche considerate pericolose. La legislazione ha introdotto il concetto di responsabilità per danni causati dai trasporti aerei o ferroviari (la maggior parte degli Stati membri), per danni causati dalle condotte petrolifere (Danimarca), attività pericolose in generale (Italia, Portogallo), la manipolazione di sostanze pericolose (Paesi Bassi), l'energia nucleare (diversi Stati membri) o la biotecnologia (Germania). Negli Stati membri non sono stati adottati recentemente strumenti legislativi in materia di danno all'ambiente che non prevedono un regime di responsabilità oggettiva. In allegato sono riportati alcuni strumenti legislativi degli Stati membri adottati in questo contesto. Nell'ambito di tale legislazione si individuano tuttavia tendenze diverse.

Partendo dalle tendenze generali della legislazione nazionale per il risarcimento dei danni arrecati all'ambiente, si possono individuare alcune caratteristiche comuni.

Per esempio, solo raramente le legislazioni nazionali si pongono il problema di cosa rappresenti un danno all'ambiente. La legislazione nazionale in questo campo tende piuttosto a far riferimento a principi giuridici generali prevedendo un risarcimento in caso di morte, di ferite oppure in caso di danni alla proprietà.

Generalmente, la legislazione non prevede regole specifiche in materia di onere della prova o di collegamento di causa. In questo settore sono di applicazione i principi giuridici generali di ciascun Stato membro che si sono consolidati nel tempo e la giurisprudenza dei tribunali.

Le soluzioni previste dalla legge tedesca sulla responsabilità ambientale del 1990 meritano un accenno. La legge definisce il danno all'ambiente rispetto a morte, ferite o danno alla proprietà causato da una modifica dell'ambiente. All'articolo 3.1 questo danno è definito come inserimento nel suolo, nell'aria e nell'acqua di prodotti, vibrazioni, rumori, raggi o altri fenomeni analoghi. Queste modifiche dell'ambiente devono essere causate da un impianto tra quelli descritti nell'allegato della legge. La responsabilità è generalmente imputata all'operatore dell'impianto. La legge prevede inoltre delle agevolazioni per l'onere della prova del nesso di causalità. Per talune circostanze essa prevede la presunzione della causalità: se un impianto è in grado di causare il danno, si presume che esso abbia causato il danno. Spetta poi al convenuto dimostrare il contrario. Sul problema assicurativo la legge prevede che gli impianti che possono causare un notevole danno debbano stipulare un'assicurazione di responsabilità civile o dimostrino di disporre di garanzie finanziarie sufficienti in caso di litigio.

In alcuni casi tuttavia la legislazione degli Stati membri nel settore ambientale ha superato le regole tradizionali della responsabilità. Per esempio in materia di discariche, il legislatore danese ritiene necessario definire un sistema che autorizzi il governo a recuperare i costi per la pulizia dei siti contaminati e abbandonati presso la persona che ha causato la contaminazione (legge del 1983). Un sistema analogo esiste anche nei Paesi Bassi nell'ambito della legge provvisoria per la pulizia del suolo del 1983.

Il contesto legislativo generale riguardante la responsabilità civile presenta notevoli divergenze tra i singoli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda il risarcimento del danno arrecato, anche se vi è una recente tendenza legislativa verso la creazione di regimi di responsabilità oggettiva per talune attività pericolose per l'ambiente.

Tuttavia, questo orientamento non risolve le differenze esistenti tra Stati membri e che provengono dai diversi settori oggetto di un regime di responsabilità oggettiva. I settori coperti da tale regime (rifiuti, risorse idriche, impianti industriali che presentano un rischio per l'ambiente, OGM) variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Queste disparità non contribuiscono certo a garantire un risarcimento identico in caso di danno arrecato all'ambiente e non producono gli stessi risultati per quanto concerne un efficace ripristino dell'ambiente.

2.2.2 Soluzioni adottate a livello internazionale

La necessità di rimediare ai danni risultanti dall'inquinamento transfrontaliero ha portato allo sviluppo della nozione di responsabilità internazionale per danni all'ambiente.

In base ai principi del diritto internazionale gli Stati sono responsabili della prevenzione di qualunque attività avente luogo sui loro rispettivi territori che possa avere conseguenze negative per gli altri Stati. Qualora si verifichi un danno transfrontaliero, lo Stato danneggiato può chiedere il risarcimento allo Stato che abbia mancato a quest'obbligo internazionale. La famosa sentenza

"Trail Smelter" dell'11 marzo 1941 riconosce formalmente la responsabilità dello Stato sul cui territorio hanno avuto luogo le attività che hanno causato il danno transfrontaliero⁽⁶⁾.

La responsabilità civile per danno all'ambiente è disciplinata anche da diversi strumenti internazionali. La tabella I contenuta nell'allegato, presenta le convenzioni internazionali, che trattano del problema della responsabilità e del risarcimento, già in vigore oppure in corso di negoziato. La tabella II elenca invece le convenzioni, già in vigore o in corso di negoziato, che disciplinano la responsabilità civile.

La convenzione sulla responsabilità di terzi nel settore dell'energia nucleare (Parigi 1960), la convenzione internazionale sulla responsabilità civile per inquinamento causato dal petrolio (Bruxelles 1969) e la convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danno risultante da attività pericolose per l'ambiente presentano diversi punti in comune.

Tutte istituiscono un sistema di responsabilità oggettiva e prevedono alcune clausole di esenzioni.

La responsabilità è generalmente imputata all'operatore (nella convenzione di Parigi articolo 3, nella convenzione di Bruxelles articolo 3.1, nella convenzione del Consiglio d'Europa articoli 6 e 7). In proposito va osservato che la convenzione di Bruxelles imputa la responsabilità all'armatore, il proprietario dell'imbarcazione nel momento in cui si è verificato l'incidente ed esclude espressamente la possibilità di rivalersi nei confronti di terzi, per esempio l'agente dell'armatore, l'intestatario ecc., a meno che questa persona non abbia agito con l'intenzione di arrecare un danno oppure non fosse a conoscenza del fatto che dall'azione in corso sarebbe risultato un danno (articolo 3, modificato nel 1984). L'armatore non è però responsabile nel caso in cui possa dimostrare che l'inquinamento è il risultato di un atto di guerra, di ostilità, di guerra civile o di insurrezione che sia stato causato da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile ed irresistibile.

Nella convenzione di Bruxelles viene data la seguente definizione di danno ambientale: "inquinamento" significa perdita o danno causato all'esterno della nave che trasporta idrocarburi, dalla contaminazione derivante dalla perdita o dallo scaricamento del petrolio dalla nave, ovunque tale perdita o scarica si sia verificata, e comprende il costo delle misure preventive e successive perdite o danni causati dalle misure preventive (articolo 1). La convenzione stabilisce la possibilità di limitare la responsabilità dell'armatore, a meno che l'incidente non si sia verificato in seguito ad una colpa dell'armatore stesso.

Nella convenzione del Consiglio d'Europa l'imputazione della responsabilità è la seguente: la convenzione addebita la responsabilità all'operatore che viene definito come "persona che esercita il controllo sull'attività pericolosa" (articolo 2, paragrafo 5). Per attività pericolosa si intende un'attività eseguita professionalmente comprendente sostanze pericolose, organismi geneticamente modificati o microrganismi.

Nella convenzione la definizione del danno comprende il deterioramento dell'ambiente nella misura in cui non sia già compreso nel danno alle persone o alla proprietà, rimanendo inteso che la compensazione del deterioramento dell'ambiente, escluse perdite e benefici derivanti da tale deterioramento,

(6) Sentenza Trail Smelter (Stati Uniti avverso Canada), 3 R. Int'l Arb. Award 1905 (1941). Ndt: Il processo riguardava l'inquinamento causato dalle scorie di una fonderia di zinco e di niombo nello Stato di Washington.

deve limitarsi alle spese per i provvedimenti di ripristino già intrapresi o da intraprendere.

Quanto al problema della portata della responsabilità, questi strumenti internazionali limitano perlopiù la portata di applicazione ai danni causati da attività economiche specifiche (energia nucleare, trasporto di sostanze pericolose, idrocarburi, manipolazione di sostanze pericolose, ecc.).

Quanto al problema dell'assicurazione, la convenzione di Bruxelles stabilisce all'articolo VII, 1, che il proprietario di una nave immatricolata in uno Stato contraente che trasporti più di 2000 t di idrocarburi alla rinfusa come carico, è obbligato a fornire una garanzia finanziaria (fideluzione bancaria o certificato di un fondo internazionale) per un importo pari all'importo limite della sua responsabilità, determinato in base ai criteri predisposti dalla convenzione.

In merito al problema del limite della responsabilità la convenzione di Bruxelles stabilisce che il proprietario della nave possa limitare la propria responsabilità ad un importo massimo di 2000 franchi per tonnellata di stazza con un tetto massimo di 210 milioni di franchi (il franco è definito dalla convenzione).

In materia di assicurazione del rischio, la convenzione del Consiglio d'Europa prevede un regime obbligatorio di garanzia finanziaria che tenga conto dei rischi particolari di una data attività, senza peraltro definire i limiti della responsabilità.

2.2.3 La posizione assunta a livello della Comunità

Interventi comunitari connessi alla dottrina della responsabilità civile si sono avuti innanzi tutto nel settore della sicurezza dei prodotti e della protezione del consumatore. Nel 1985, il Consiglio ha adottato la direttiva 85/374/CEE la quale istituisce un regime di responsabilità oggettiva per i produttori di prodotti difettosi (7). La direttiva si basa sulla nozione di "prodotto difettoso", un prodotto cioè non caratterizzato da quel grado di sicurezza che una persona può ragionevolmente attendersi. In base a tale direttiva, il produttore di un prodotto difettoso è responsabile per il danno, anche in assenza di colpa, a meno che egli non dimostri che il difetto del prodotto è dovuto alla conformità di tale prodotto a regole imperative emanate dai pubblici poteri. La direttiva ha per oggetto solo i danni sofferti da un consumatore privato. Essa non ha per oggetto il danno all'ambiente, sempreché non si tratti di un danno alla proprietà di un privato. La direttiva non affronta il problema dell'assicurabilità.

(7) Direttiva del Consiglio 85/374/CEE del 25.7.1985 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. (GU n. L 210 del 7.8.1985 pag. 29)

Il dibattito sulla responsabilità civile nel settore della protezione ambientale prosegue ormai da tempo. Nel 1984, per esempio, il Consiglio ha adottato la direttiva 84/631/CEE relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità europea delle spedizioni transfrontaliere di residui pericolosi⁽⁸⁾. Nel 19^o considerando di tale direttiva si afferma la necessità di definire la responsabilità del produttore e di qualsiasi altra persona responsabile cui sia imputabile un danno "al fine di garantire in questo settore un risarcimento efficace ed equo dei danni suscettibili di essere causati durante la spedizione di rifiuti pericolosi". L'articolo 11, paragrafo 3 dispone espressamente che il Consiglio determini le condizioni di applicazione della responsabilità civile del produttore.

Nel 1986, a seguito dell'incendio della Sandoz che causò l'inquinamento del Reno, il Consiglio dichiarò che un modo di migliorare la protezione dell'ambiente acquatico poteva essere l'elaborazione di un accordo equo in materia di responsabilità e di risarcimento da parte degli inquinatori per i danni causati⁽⁹⁾. Il Consiglio invitava quindi la Commissione a esaminare le misure comunitarie esistenti in materia di prevenzione dell'inquinamento e di riparazione dei danni causati dall'inquinamento stesso e, se necessario, a formulare proposte in merito. Due settimane più tardi il Parlamento europeo adottava una risoluzione complementare nella quale invitava espressamente la Commissione a presentare proposte per un sistema comunitario in materia di "responsabilità civile oggettiva" per incidenti connessi con tutte le attività chimiche e ad alto rischio⁽¹⁰⁾.

L'adozione dell'Atto unico nel 1986 e l'inserimento dell'articolo 130 R nel trattato CEE ha ravvivato il dibattito sulla responsabilità civile per danni all'ambiente. Questo articolo dispone che l'azione comunitaria in materia di ambiente si fonda, inter alia, sul principio secondo cui chi inquina deve pagare. Il principio "chi inquina paga" mira ad imputare in maniera equa i costi esterni dell'inquinamento. Le applicazioni di questo principio nella Comunità hanno finora mirato a far sopportare agli operatori industriali i costi delle misure di protezione ambientale adottate dalle pubbliche autorità⁽¹¹⁾. Inoltre le direttive sui rifiuti, sugli oli usati, sui rifiuti tossici e pericolosi⁽¹²⁾ fanno espresso riferimento al principio "chi inquina paga" quale base di un sistema che prevede la responsabilità del detentore e/o del produttore dei rifiuti per i costi del loro smaltimento in condizioni di sicurezza. La responsabilità civile per il costo del risanamento dell'ambiente contaminato sarebbe un'applicazione concreta di questo principio.

(8) GU n. L 326 del 13.12.1984, pag. 31.

(9) Boll. CEE 11-1986, punto 2.1.146.

(10) Doc. B 2 - 1259/86, GU n. C 7 del 12.1.1987, pag. 116.

(11) Un'elaborazione del principio "chi inquina paga" si può ritrovare nella raccomandazione del Consiglio 79/3/CEE, GU n. L 5, del 9.1.1979, pag. 29.

(12) Direttiva del Consiglio 75/442/CEE, GU n. L 194 del 25.7.1975, pag. 39;
Direttiva del Consiglio 75/439/CEE, GU n. L 194 del 25.7.1975, pag. 23;
Direttiva del Consiglio 78/319/CEE, GU n. L 326 del 13.12.1984, pag. 31.

In risposta a questi sviluppi, nel Quarto programma di azione ambientale⁽¹³⁾ del 1987, si dichiarava che la Commissione avrebbe esaminato le modalità per pervenire ad una migliore definizione della responsabilità nel campo ambientale e si prevedeva la possibilità che l'inquinatore assumesse maggior responsabilità per i danni causati da prodotti o processi. A seguito, infine, delle richieste formulate nel 1989 e nel 1990 dal Parlamento europeo di un regime di responsabilità oggettiva per i danni risultanti dalla diffusione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, la Commissione si è impegnata a valutare orizzontalmente il problema della responsabilità civile per danni all'ambiente ⁽¹⁴⁾.

Nell'ottobre 1989, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio sulla responsabilità civile per danni causati da rifiuti⁽¹⁵⁾. La direttiva proposta istituisce un regime di responsabilità oggettiva e dispone che il produttore di rifiuti sia oggettivamente responsabile per i danni e il degrado dell'ambiente causati dai rifiuti, e ciò indipendentemente da una sua colpa. L'attore deve provare il nesso di causalità tra i rifiuti e il danno. Il danno arrecato all'ambiente è definito come "deterioramento dell'ambiente", concetto che corrisponde a quello esposto al punto 2.1.7. Tale concetto di deterioramento dell'ambiente consente di comprendere anche i casi in cui l'ambiente è contaminato in maniera persistente. Il progetto di direttiva prevede altresì che il produttore e il responsabile dell'eliminazione dei rifiuti siano coperti da un'assicurazione o da un altro sistema di garanzia finanziaria. A norma dell'articolo 3, paragrafo 2 del progetto di direttiva, il produttore deve inoltre notificare nel rapporto annuale i nomi delle compagnie assicurative che garantiscono per la responsabilità civile. Il progetto di direttiva autorizza la Commissione ad esaminare l'opportunità di creare un fondo di risarcimento dei danni e dei deterioramenti all'ambiente causati dai rifiuti qualora il responsabile non possa essere identificato o non sia in grado di risarcire i danni. Il progetto iniziale di direttiva è stato modificato in modo da incorporare le proposte formulate dal Parlamento⁽¹⁶⁾ ed è attualmente all'esame del Consiglio.

Nella proposta di direttiva del Consiglio sulle discariche di rifiuti presentata dalla Commissione, l'articolo 14 prevede che "il gestore sia responsabile a norma del diritto civile dei danni e del deterioramento dell'ambiente causati dai rifiuti interrati indipendentemente dall'esistenza di una sua colpa ⁽¹⁷⁾.

(13) Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 19 ottobre 1987, sulla continuazione e l'attuazione di una politica della Comunità europea e di un programma di azione in materia ambientale (1987-1992), GU n. C 328 del 7.12.1987, pag. 15, par. 2.5.5.

(14) SEC (89) 2091 def. - SYN 131 del 6.12.1989.

(15) GU n. C 251 del 4.10.1989, pag. 3.

(16) GU n. C 192 del 23.7.1991, pag. 6.

(17) GU n. C 190 del 22.7.1991, pag. 1.

3.0. Ripristino del danno ambientale mediante sistemi di risarcimento collettivo

I sistemi di risarcimento collettivo sono strutture finanziarie basate su tasse o contributi. Essi assomigliano all'assicurazione in quanto i fondi raccolti sono destinati ad un obiettivo specifico quale il risanamento o il ripristino dell'ambiente. Il principio della responsabilità per atti particolari viene esteso al principio della responsabilità ripartita per l'impatto di atti molteplici. Sistemi di risarcimento collettivo basati sui contributi dei settori economici più direttamente connessi al tipo di danno che deve essere riparato costituirebbero applicazioni concrete del principio "chi inquina paga". Questi sistemi consentirebbero, tra l'altro, di risolvere i problemi illustrati al punto 2.1.5 (danno per inquinamento cronico, inquinamento autorizzato ed inquinamento del passato).

Il costo del danno connesso all'impatto aggregato delle attività di un settore viene ripartito tra le singole imprese e incorporato nei prezzi.

Varie altre ragioni inducono a raccomandare un siffatto sistema di risarcimento. La capacità di agire rapidamente può essere fondamentale in alcuni casi di danno ambientale. Diversamente dalla responsabilità civile, che richiede un lungo processo prima di ottenere il risarcimento, i sistemi di risarcimento collettivo possono ottenere fondi in anticipo. Il finanziamento potrebbe così essere prontamente disponibile per azioni riparatorie d'emergenza o per rimborsare i primi lavori di ripristino. Inoltre, l'onere del danno viene sopportato più facilmente da più soggetti che da uno singolo. E infine, quando il costo della riparazione di un incidente particolare è elevato, non sempre è possibile ottenere il risarcimento di tutte le spese da un responsabile che disponga di risorse finanziarie limitate. Un sistema complementare di compensazione contribuirebbe pertanto a rendere disponibili le risorse necessarie al risanamento.

La creazione ed il funzionamento di un siffatto sistema non sono tuttavia esenti da difficoltà

3.1 I problemi

3.1.1 L'obbligo del ripristino come rimedio

Per soddisfare all'obbligo di riparazione del danno ambientale occorre chiedersi qual è il livello di ripristino richiesto, cosa si debba fare quando il ripristino non è possibile e quali sono i costi ragionevoli.

Occorre individuare come incorporare il controllo dei lavori di ripristino nel sistema per un'efficace garanzia di qualità.

Occorre definire chi è in definitiva responsabile della qualità dei lavori di ripristino.

3.1.2 Imputazione dei costi di ripristino

Il principio "chi inquina paga" implica che, dove possibile, le spese di ripristino siano riscalate dalle parti responsabili del danno. Se l'autore del danno non può essere identificato o se non è responsabile, la causa del danno potrebbe essere individuata in taluni casi nelle attività di un settore economico. Occorre chiedersi se in questo caso un sistema di risarcimento collettivo potrebbe ripartire le spese di risarcimento tra tutti i membri di tale settore.

Dovrebbe essere valutata la necessità dell'esecuzione del risanamento rispetto all'onere per le imprese che dovrebbero ripartirsi i costi. Se l'onere finanziario di un sistema di risarcimento collettivo diviene eccessivo per coloro che vi contribuiscono, i costi di riparazione di danni particolari possono essere ripartiti con altri settori o tra i contribuenti in generale. Ma occorre chiedersi se l'onere non debba gravare sui settori che hanno causato danno in modo da applicare nella misura maggiore possibile il principio "chi inquina paga".

3.1.3 La funzione preventiva

In presenza di sistemi di risarcimento collettivo si dovrebbe forse mantenere la nozione di responsabilità individuale a scopo preventivo. Un collegamento tra la probabilità del danno e l'importo pagato potrebbe garantire un effetto preventivo e continuerebbe a rappresentare un incentivo per una efficace gestione dei rischi. Occorre individuare le modalità di definizione di un siffatto sistema di costo differenziato ed esaminarne le possibilità di gestione.

L'esperienza acquisita a livello nazionale e internazionale può costituire un utile orientamento per definire strutture di risarcimento atte a compensare i costi di ripristino nell'ambito della Comunità.

3.2 Soluzioni adottate su scala nazionale e internazionale

Vari Stati membri ed altri paesi hanno già instaurato forme di risarcimento collettivo per risolvere problemi specifici di danno ambientale. Si tratta di precedenti importanti.

3.2.1 Su scala internazionale

Esistono fondi speciali di compensazione per danni causati da industrie che comportano particolari rischi di danno. Questo tipo di fondi integra il risarcimento che può essere ottenuto dagli inquinatori stessi e dalle loro assicurazioni. Questi fondi vengono utilizzati per riparare l'inquinamento accidentale contribuendo ad un più completo e sollecito risarcimento delle parti lese.

L'industria petrolifera, in particolare, ha istituito vari fondi per il finanziamento di misure di risanamento e per il risarcimento delle parti lese. Giova ricordare in proposito il Fondo internazionale per il risarcimento dei danni provocati da inquinamento da petrolio creato nel 1971 nel quadro della Convenzione internazionale sull'istituzione di un fondo internazionale per il risarcimento di danni causati da inquinamento del petrolio. Questo fondo integra la convenzione di Bruxelles del 1969 che imputa la responsabilità oggettiva all'armatore, ma che consente una limitazione della responsabilità stessa

qualora non vi sia colpa. I contribuenti del fondo sono membri privati dell'industria petrolifera e non i governi. Il fondo effettua pagamenti quando l'armatore non è responsabile in base alla convenzione, quando è insolvente o quando i danni eccedono i limiti di responsabilità dell'armatore stesso. Il fondo risarcisce le lesioni personali, il danno alla proprietà e le spese per gli interventi effettivi di ripristino dell'ambiente. Strutture similari parallele, note come TOVALOP (18), CRISTAL (19) e OPOL (20) sono state costituite privatamente dall'industria petrolifera. Dopo i recenti incidenti petroliferi della Coruna e delle Isole Shetland è stato avviato un programma d'azione comunitaria inteso ad applicare in maniera omogenea e sufficientemente severa le norme internazionali in tutta la Comunità e a favorire l'adozione di regolamenti e norme adeguate in sede OMI. Un progetto di comunicazione della Commissione su una politica comune nel settore della sicurezza marittima illustra molto bene il ruolo che la Comunità e gli Stati membri devono assumersi nell'elaborazione di norme internazionali in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento.

3.2.2 Su scala nazionale

Altri fondi sono stati creati per finanziare la riparazione dei danni. Il Superfund degli Stati Uniti costituisce un esempio di questo tipo di strumento finanziario. Istituito per finanziare il risanamento dei siti adibiti al deposito di rifiuti pericolosi, il Superfund è finanziato da tasse sul greggio e le sostanze chimiche di base nonché da un'imposta ambientale generale sulle imprese americane. L'USEPA (US Environmental Protection Agency) utilizza il Superfund per far fronte a situazioni di emergenza, quali lo spandimento di sostanze pericolose, e per risanare i siti contaminati nel passato. Ci si avvale della responsabilità civile per ottenere il risarcimento delle spese quando possono essere identificati eventuali responsabili.

Il sistema di risarcimento istituito dalla Svezia con la legge sul danno ambientale del 1986 è un altro esempio interessante. Questo sistema assicura il risarcimento delle lesioni personali e del danno alla proprietà quando il danno non possa essere imputato ad una fonte identificabile, quando il responsabile sia insolvente o quando la responsabilità risulti esclusa per legge. Le imprese che necessitano di un'autorizzazione ambientale debbono contribuire al fondo per un importo fisso in base al tipo di attività svolta e alle loro dimensioni. Inoltre, le imprese debbono essere assicurate perché siano coperte eventuali responsabilità direttamente risultanti dalle loro attività. Il sistema non copre il danno ambientale a meno che esso possa essere considerato danno alla proprietà "per il quale una persona fisica abbia diritto al risarcimento" (21).

Gliova ricordare il Fondo francese per le perturbazioni acustiche il quale risarcisce coloro che vivono in prossimità degli aeroporti parigini in quanto esposti a livelli eccessivi di rumore. Il Fondo è stato creato con decreto del

(18) Il Tankers Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution rimborsa i governi per le spese sostenute per la protezione e il risanamento delle linee costiere (1969; aggiornamento 1978).

(19) Il Contract Regarding Interim Supplement to Tanker Liability for oil Pollution rimborsa per quanto eccede i limiti di TOVAPOL (1971; aggiornamento 1978).

(20) Lo Offshore Pollution Liability Agreement garantisce il rimborso per danni da inquinamento causati dall'esplorazione o dalle installazioni di sfruttamento offshore (1974).

(21) Allegato B alla decisione governativa del 25.5.1987. n. 37.

1973; esso è finanziato da tasse pagate da tutte le compagnie che usano gli aeroporti in questione. Analogamente, i Paesi Bassi hanno creato, con una legge del 1972, un fondo per i danni causati dall'inquinamento atmosferico. Il Fondo interviene quando non sia possibile identificare l'autore dell'inquinamento. Esso può risarcire anche qualora l'identificazione di colui che ha causato l'inquinamento comporti un ritardo nel risarcimento della vittima sempreché le vittime del danno cedano al fondo i loro diritti contro il responsabile dell'inquinamento.

3.2.3 Proposte a livello comunitario

Nella proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti, l'articolo 11 stabilisce che "la Commissione esaminerà l'opportunità di creare un Fondo europeo di risarcimento dei danni e dei deterioramenti all'ambiente causati dai rifiuti" per i casi in cui il responsabile non possa essere identificato o non sia in grado di risarcire i danni (22).

Analogamente, la proposta di direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti stabilisce all'articolo 18 che gli Stati membri creino uno o più "Fondi per la gestione delle discariche chiuse" allo scopo di coprire i costi di ordinaria gestione delle discariche chiuse e le spese derivanti dagli interventi necessari per riparare i danni ecologici causati dallo smaltimento dei rifiuti e non altrimenti risarcibili. I fondi sono finanziati con i contributi degli operatori delle discariche in funzione della categoria della discarica e del tipo e della quantità dei rifiuti interrati (23).

4.0. Possibili orientamenti dell'azione comunitaria

La responsabilità civile, in quanto meccanismo di risarcimento, si fonda sull'esistenza di un danno comportante una perdita economica.

Nel caso di danno all'ambiente, la perdita economica non si ha se non vi è una diminuzione nel valore economico o una riparazione comportante costi.

Con il presente Libro verde desideriamo stimolare il dibattito sull'opportunità e le modalità di utilizzare la responsabilità civile nell'ambito della Comunità ai fini del rimborso delle spese di ripristino.

4.1. Un'impostazione trasversale in materia di responsabilità civile per danni all'ambiente

La responsabilità civile ha un'importante funzione da svolgere in un programma globale di protezione ambientale.

Mentre gli Stati membri sviluppano politiche e programmi per salvaguardare e ripristinare i loro ambienti in base agli standard di qualità stabiliti dalla Comunità, la responsabilità civile può essere utilizzata per recuperare parte dei costi dei risanamenti necessari.

(22) GU n. C 192 del 23.7.1991, pag. 15.

(23) GU n. C 190 del 22.7.1991, pag. 1.

4.1.1. La responsabilità per colpa

Se da un lato è vero che la responsabilità per colpa costituisce uno strumento adeguato per favorire il rispetto della legislazione ambientale, ci si può chiedere se la sola responsabilità per colpa sia sufficiente in caso di danno all'ambiente.

In una strategia comunitaria questo sistema non costituisce in ogni caso la soluzione migliore, in quanto comporta taluni inconvenienti. L'obiettivo perseguito potrà essere realizzato con il sistema all'esame solo a condizione che siano soddisfatti taluni presupposti.

Il sistema di responsabilità per colpa presuppone che la colpa sia provata. Nel caso di un danno ambientale non è certo facile fornire la prova della colpa, in taluni casi è addirittura impossibile. Questo sistema impone alla parte lesa di dimostrare che l'autore del danno ha commesso una colpa, che è colpevole di una negligenza o che ha commesso un atto illecito che poi è all'origine del danno. Per dimostrare la colpa è ovviamente necessario che l'autore del danno fosse tenuto a comportarsi con una certa diligenza oppure a soddisfare determinate disposizioni giuridiche alle quali è venuto meno.

Gli elementi di riferimento per valutare se in una data circostanza una parte in causa si è comportata correttamente o ha dato prova di negligenza possono essere rappresentati dalle norme o dalle procedure contenute nella legislazione ambientale. Non dobbiamo tuttavia dimenticare che la legislazione ambientale presenta molte lacune e che non sempre una simile valutazione può rivelarsi agevole. Non sempre è possibile valutare sulla base di norme o procedure le circostanze che hanno portato ad un danno e in questo contesto può risultare difficile valutare il comportamento colpevole dell'autore del danno anche se lo strumento della responsabilità per colpa può essere corredato di meccanismi semplificati ed adattati per quanto riguarda l'onere della prova.

Nonostante la responsabilità per colpa offra elementi positivi in quanto tende a massimizzare l'effetto preventivo della responsabilità civile, le legislazioni nazionali e gli strumenti internazionali adottati nel settore del danno ambientale sembrano orientarsi piuttosto verso un regime di responsabilità oggettiva.

4.1.2. La responsabilità oggettiva

Passiamo ora ad esaminare il ruolo della responsabilità oggettiva, ovvero responsabilità senza colpa. Dobbiamo in primo luogo valutare se un qualche tipo di regime di responsabilità oggettiva consente di perseguire l'obiettivo ricercato, vale a dire la riparazione del danno ambientale.

La responsabilità oggettiva appare particolarmente adatta alle caratteristiche di riparazione del danno ambientale.

Rispetto alla responsabilità per colpa, la responsabilità oggettiva rappresenta una semplificazione dell'impegno di responsabilità nel senso che non è necessario dimostrare la colpa. La parte lesa deve tuttavia dimostrare che il danno subito è stato causato dall'attività di un terzo.

I vantaggi di questo sistema sono, brevemente, i seguenti. Il regime di responsabilità oggettiva contribuirà a favorire una migliore gestione dei rischi e rappresenterà una sicurezza giuridica per le aziende coinvolte. Esso può

favorire anche l'attuazione del principio "chi inquina paga" per determinati tipi di attività economiche. Infatti, grazie a questo sistema è sicuro che il danno causato da un'attività economica sarà addebitato all'operatore.

Tuttavia, il regime di responsabilità oggettiva sarà pienamente operativo solo se si risolvono alcune importanti questioni prima di decidere di passare a questo regime. Affinché esso funzioni in maniera efficace come strumento di riparazione del danno ambientale, con i vantaggi che ne derivano, l'intero dispositivo deve essere soggetto a definizioni molto precise. Occorre operare scelte estremamente importanti che definiranno il campo di applicazione della responsabilità senza colpa. I problemi da risolvere in questo caso sono i seguenti.

Un sistema troppo estensivo di responsabilità oggettiva può comportare per determinati settori economici un onere eccessivo con conseguenti squilibri di tipo economico. (24)

A - La definizione del danno.

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, la definizione giuridica di danno ambientale riveste una grandissima importanza in quanto essa condiziona la definizione del tipo e della portata delle attività di ripristino necessarie e quindi le spese che potranno essere recuperate mediante lo strumento della responsabilità civile. Questa problematica sottintende che siano già state risolte questioni preliminari, per esempio la definizione dell'ambiente o del grado di degrado a partire dal quale si considera avvenuto un danno.

B - Le attività alle quali si applica il regime di responsabilità oggettiva.

Le attività interessate si possono definire in diversi modi. Come abbiamo già cercato di chiarire riferendoci alle esperienze trascorse, un sistema troppo esteso, comprendente un numero troppo elevato di attività, rischia di avere conseguenze negative per gli operatori economici e di creare un clima di incertezza giuridica che lo rende inapplicabile.

Occorrerà esaminare anche come questo regime possa tener conto di un settore quale quello dei trasporti, caratterizzato da un'estrema mobilità e da una notevole variazione del rischio a seconda del modo di trasporto utilizzato.

Il campo di applicazione della responsabilità oggettiva presuppone inoltre la soluzione di un altro problema, quello del contenuto del concetto di pericolosità. Occorre definire il carattere pericoloso di talune attività per poter decidere di farle rientrare nella responsabilità oggettiva. Tutti i regimi di responsabilità senza colpa basati su attività pericolose devono fondarsi su un concetto comune di pericolosità.

C - La parte o la persona cui incombe la responsabilità.

Per risolvere questo problema occorre determinare come si possa imputare la responsabilità oggettiva in modo da giungere ad una soluzione equa ed efficace della ripartizione dei costi.

La responsabilità può essere imputata alla persona in possesso delle conoscenze tecniche, a quella in possesso delle risorse o del controllo operativo dell'attività.

La creazione di un sistema di responsabilità oggettiva solleva anche altri problemi: l'onere della prova, la limitazione della responsabilità, il contenuto del sistema di garanzia finanziaria.

(24) Vedasi l'allegato II che illustra l'esperienza statunitense.

A questi se ne aggiungono altri che dovranno necessariamente essere chiariti per poter garantire la corretta applicazione del regime di responsabilità oggettiva in modo da trarne tutti i possibili benefici per l'ambiente. Occorrerà basarsi sulle esperienze acquisite a livello nazionale ed internazionale, prevenire gli inconvenienti possibili, soprattutto le conseguenze con effetto distributivo (eventuali implicazioni per i creditori, per gli istituti finanziari) che può comportare la definizione delle diverse componenti della responsabilità oggettiva. Questo regime non deve portare a risultati diversi da quello per il quale è stato creato, il ripristino dell'ambiente.

Per rispondere a tutte le domande che si pongono inevitabilmente al momento di istituire un regime di responsabilità civile, in particolare nel caso di un danno ambientale, la Comunità potrebbe decidere di applicare le soluzioni già elaborate dalla convenzione del Consiglio di Europa sulla responsabilità civile per danni risultanti dall'esercizio di attività pericolose per l'ambiente e, in tale ottica, ratificare la convenzione stessa.

Se si decide di optare su scala comunitaria per la convenzione del Consiglio d'Europa come soluzione del regime di responsabilità oggettiva, occorre considerare con particolare attenzione le disposizioni della convenzione che lasciano libere le parti contraenti di definire le condizioni di attuazione della stessa. Si potrà procedere in questo modo per esempio per il sistema obbligatorio di garanzia finanziaria previsto dalla convenzione del Consiglio d'Europa.

Altrimenti, la convenzione del Consiglio d'Europa potrà rappresentare il punto di partenza di una strategia comunitaria nel settore della riparazione del danno ambientale. I diversi elementi che formano il regime di responsabilità oggettiva definito dalla convenzione possono rappresentare le soluzioni ai principali problemi sollevati, quello del danno ambientale, della definizione del responsabile, della definizione delle attività che possono rientrare nel regime di responsabilità oggettiva.

4.2. Un'impostazione trasversale per i sistemi di risarcimento collettivo.

La responsabilità civile è un utile strumento giuridico per il recupero delle spese di ripristino dell'ambiente grazie all'effetto preventivo e di incitamento che essa induce.

Tuttavia, benché estremamente utile, l'efficacia della responsabilità civile è limitata. Essa presuppone la realizzazione di determinate condizioni. Infatti, se non si può dimostrare un legame di causalità tra il danno e il responsabile, lo strumento della responsabilità civile è reso inoperante. Rimane inoltre aperto il problema della ripartizione delle spese e di chi sia responsabile del ripristino dell'ambiente danneggiato.

Inoltre, nei casi in cui non sia possibile recuperare le spese di ripristino mediante lo strumento della responsabilità civile, sono necessari altri strumenti di responsabilità per pagare le spese di ripristino dell'ambiente danneggiato. Per tutti questi motivi occorre trovare un rimedio ai limiti insiti in un sistema di responsabilità civile. Una delle soluzioni possibili consiste nella creazione di uno strumento di risarcimento collettivo destinato a coprire le spese di ripristino dell'ambiente. Questo sistema consente un'equa ripartizione delle spese tra tutti i settori economici strettamente legati alla fonte presunta del danno. Si può anche pensare di collegare il sistema di risarcimento collettivo con altre iniziative comunitarie volte a creare strumenti economici e fiscali intesi a migliorare la tutela dell'ambiente.

Da un punto di vista pratico il regime di responsabilità "ambientale" integrata consiste nello strumento seguente:

- In caso di danno imputabile all'azione di un singolo individuo responsabile, il risarcimento dovrà avvenire attraverso il meccanismo della responsabilità civile grazie;
- In caso di danno non imputabile all'attività di un singolo responsabile o quando il responsabile non possa essere identificato, si ricorre al meccanismo di compensazione comune, applicandolo nel modo più ampio possibile. In questo caso le spese di ripristino saranno ripartite tra diversi settori economici.

Alla luce di quanto precede si può anche prendere in considerazione una strategia che ponga in rilievo i punti forti della responsabilità civile e che controbilanci i suoi limiti con i vantaggi offerti dallo strumento della compensazione?

4.3. Prospettive

In funzione degli orientamenti illustrati, la Commissione spera di suscitare un dibattito su scala comunitaria al quale partecipino tutte le categorie interessate alla presente comunicazione. Essa si augura di ricevere entro il 1° ottobre 1993 numerose osservazioni a questo Libro verde.

ALLEGATO I

Le tendenze negli Stati membri

La caratteristica di questa legislazione è che la responsabilità può essere stabilita senza la colpa. Diamo alcuni esempi in proposito:

Legge belga del 24 febbraio 1974 sui rifiuti tossici. Prevede la responsabilità oggettiva di colui che ha generato i rifiuti tossici per i danni da essi causati.

Decreto reale belga del 16 ottobre 1981 sul controllo di organismi nocivi alle piante e ai prodotti delle medesime. Prevede la responsabilità del proprietario del terreno sul quale tali organismi sono stati originati per i danni causati dalla diffusione dei medesimi.

Legge francese del 15 luglio 1975 sui rifiuti. Dispone che chiunque trasferisca taluni rifiuti in luoghi diversi dal sito di smaltimento autorizzato è oggettivamente responsabile per danni da essi causati.

Legge quadro greca n. 1650 del 1986 sulla protezione ambientale. Dispone che le persone fisiche o giuridiche che causano inquinamento o deterioramento dell'ambiente sono oggettivamente responsabili di tali danni.

Legge del Regno Unito del 1990 sul controllo dell'inquinamento. Prevede norme di responsabilità oggettiva per danni risultanti dallo smaltimento illecito dei rifiuti.

Legge fondamentale portoghese sull'ambiente n. 11/1987. Prevede la responsabilità oggettiva per danni rilevanti all'ambiente causati da attività pericolose.

Legge tedesca del 1960 sulle risorse idriche. Prevede la responsabilità oggettiva dell'autore di inquinamento non autorizzato dell'acqua per i danni che ne conseguono.

Legge tedesca del 1990 sulla responsabilità per danni ambientali. Prevede un sistema generale di responsabilità oggettiva nel caso di attività industriali comportanti rischi per l'ambiente.

ALLEGATO II

La situazione di due paesi terzi: il Giappone e gli Stati Uniti

Nella legislazione giapponese la responsabilità per danno all'ambiente è basata sul codice civile e su alcune leggi riguardanti l'inquinamento che determinano la responsabilità civile, penale ed amministrativa. In molti casi di danni alle persone e alle cose i giudici giapponesi hanno interpretato i testi legislativi in modo favorevole alle vittime.

Le leggi di lotta contro l'inquinamento atmosferico e idrico sono state modificate di modo che chi inquina è ora responsabile del danno anche in assenza di colpa. Questo principio di responsabilità oggettiva è applicato in Giappone unicamente ai danni fisici. Negli altri casi occorre dimostrare la colpa di chi ha inquinato.

Per agevolare la posizione della vittima la giurisprudenza giapponese ha costituito due teorie: la teoria del limite sopportabile e la teoria della probabilità. In base alla prima teoria vi sono dei danni che devono essere sopportati dalle persone. Se però questi danni superano i limiti sopportabili la vittima può adire i tribunali. I limiti sono stabiliti in base alla natura del danno che può essere fisico, materiale o morale. In base alla seconda teoria la vittima deve dimostrare unicamente la possibilità che esista un legame di causalità tra l'azione che reca il danno e il danno stesso.

Nel caso di un inquinamento in cui non possa essere identificato il responsabile esistono fondi di compensazione che aiutano immediatamente tutte le vittime che hanno subito danni fisici.

La legge giapponese del 5 ottobre 1973 sull'indennizzo dei danni fisici causati dall'inquinamento stabilisce che le vittime che hanno subito danni alla salute imputabili all'inquinamento atmosferico o idrico beneficiano di un indennizzo, dopo esame da parte di una commissione, senza dover cercare il responsabile e dimostrarne la colpa. Il fondo di compensazione è finanziato con i contributi sulle emissioni inquinanti e con una piccola quota dell'imposta sui veicoli a motore. Questo indennizzo è però concesso automaticamente solo nelle zone a grande rischio o in caso di malattie specificamente elencate.

Giova osservare che il Giappone elabora attualmente una nuova legge sulla "responsabilità per prodotto". Le varie categorie interessate hanno presentato progetti di legge diversi. In linea generale tutte le proposte riconoscono il principio della responsabilità oggettiva e stabiliscono la presunzione sui difetti dei prodotti. Le proposte riguardano tutti i settori di attività e la responsabilità è applicabile non solo al fabbricante, ma anche all'importatore.

Negli Stati Uniti la responsabilità civile per danni causati all'ambiente si basa da un lato sulla "Common Law" e dall'altro sulla responsabilità civile oggettiva di tipo legislativo.

La Common Law utilizza concetti quali "danno", "contravvenzione", "negligenza" e "attività estremamente pericolosa" per consentire alle vittime di intentare una causa contro i responsabili dell'inquinamento.

Nel 1980 è stata adottata la legge federale CERCLA (Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act) che istituisce un Fondo federale (Superfund) di finanziamento delle azioni di pulizia e di risanamento in modo da consentire al governo di intervenire rapidamente per eliminare eventuali pericoli per la salute delle persone e minimizzare i rischi futuri dei siti gravemente contaminati.

Questa legge istituisce un regime di responsabilità oggettiva in base al quale il governo può recuperare le spese per il ripristino presso le parti potenzialmente responsabili (potentially responsible parties o PRPs).

La legge stabilisce che le ditte possano essere ritenute responsabili dei depositi fatti in passato, anche se all'epoca in cui erano stati fatti non erano illegali. La responsabilità definita nella legge CERCLA è oggettiva (vale a dire indipendente dal fatto che sia stata commessa una colpa o una negligenza) e congiunta e solidale.

Nell'ambito del programma nazionale d'urgenza si stabilisce un elenco riveduto ogni anno per determinare i siti e gli impianti prioritari in tutti gli Stati Uniti. Nel 1989 detto elenco nazionale (Superfund National Priorities List o NPL) contava 981 siti per i quali erano in corso disposizioni per un ripristino immediato.

Il finanziamento delle opere di ripristino avviene tramite il Fondo (Superfund) che paga le operazioni di smaltimento e di ripristino. Il congresso ha dotato tale fondo di un importo supplementare aggiuntivo di 8,5 Mrd per il periodo 1986-1991.

L'azione federale nei siti che fanno parte dell'elenco si limita ai casi in cui le parti responsabili non sono identificabili o non adottano esse stesse le azioni necessarie. Pertanto l'azione federale è sussidiaria rispetto all'azione dei privati potenzialmente responsabili. L'agenzia di protezione dell'ambiente è l'autorità preposta all'attuazione dei provvedimenti stabiliti dalla legge. Essa classifica in primo luogo i siti per i quali è necessaria un'opera di ripristino. Successivamente, essa cerca di individuare tra le persone potenzialmente responsabili (PRPs) quelle ritenute effettivamente responsabili e che devono provvedere a riparare il degrado causato. L'agenzia per la protezione dell'ambiente adotta un atteggiamento aggressivo nei confronti delle parti potenzialmente responsabili e si rivolge al tribunale per recuperare le spese di pulizia. A tal fine essa si basa in particolare sul carattere solidale della responsabilità e sulla definizione di parte potenzialmente responsabile.

A norma di legge sono molte le persone che possono essere considerate parte potenzialmente responsabile, e in particolare: il proprietario attuale del sito, il proprietario del sito nel momento in cui avvenne la contaminazione, l'operatore industriale che ha prodotto lo scarto, il trasportatore dello scarto, il negoziante dello scarto. Praticamente possono essere ritenuti responsabili anche istituti di credito quali le banche se per esempio hanno posto sotto sequestro un terreno contaminato oggetto di ipoteca.

Le parti riconosciute responsabili delle emissioni di sostanze pericolose sono tenute ad un'opera di pulizia, al ripristino completo, e quindi alle spese per riparazione del danno che sono sempre molto elevate. In media si calcola che le spese per ripristino di un sito contaminato ammontino a 29-35 Mio di USD.

I tribunali interpretano le regole di responsabilità in maniera molto ampia. Il regime di responsabilità desunto dalla legge CERCLA appare particolarmente favorevole alle azioni di recupero da parte del governo imponendo invece alle parti potenzialmente responsabili oneri finanziari molto elevati.

L'impatto del problema dei rifiuti pericolosi si è rivelato molto più grave di quanto si fosse pensato in origine e le spese di pulizia sono enormi.

Questa politica, unita alle inadeguate risorse finanziarie di cui dispone il Superfund, ha dato adito a numerosi litigi tra le persone identificate come responsabili, i loro assicuratori, i loro istituti di credito e l'agenzia per la protezione dell'ambiente. A tutt'oggi sono circa 14 000 le persone coinvolte in una causa nell'ambito della legislazione CERCLA.

In una sola causa gli assicuratori implicati in seguito all'intervento dell'agenzia per la protezione dell'ambiente erano più di 400. Il numero dei litigi e delle procedure in corso rappresenta circa il 30-60% delle risorse spese dall'agenzia per la protezione dell'ambiente e dagli operatori e assicuratori interessati. Per tali motivi le procedure sono estremamente lunghe e complesse.

D'altra parte il funzionamento del sistema ha indotto gli assicuratori che operano sul mercato americano a rivedere il loro atteggiamento nei confronti della copertura dei rischi ambientali. Oltre ad un aumento del premio, le polizze esistenti sul mercato americano escludono molti rischi. In molti casi non è possibile coprire l'inquinamento perché gli assicuratori ritengono che alcune attività non siano assicurabili.

Gli istituti di credito, dal canto loro, hanno irrigidito la politica di concessione di prestiti ai proprietari o operatori di discariche di rifiuti.

Il sistema CERCLA è oggetto di numerose critiche perché uno degli obiettivi perseguiti, che consiste in un ripristino rapido ed integrale del sito contaminato, si è rivelato praticamente irrealizzabile. Si parla di già dell'effetto perverso del sistema CERCLA. Le varie parti interessate (amministrazione, industriali, assicuratori, professori, ecc.) hanno presentato numerose proposte intese a modificare sensibilmente il sistema ed il modo di funzionamento.

I partigiani del sistema CERCLA ritengono invece che questa legislazione ha il merito di aver modificato il comportamento degli operatori industriali e la loro strategia nei confronti dei problemi ambientali. A loro parere essa ha introdotto praticamente, prima di qualsiasi transazione commerciale, uno studio o una valutazione dell'impatto ambientale.

Nonostante la legge SARA (Superfund Amendments and Reauthorization Act) del 1986 abbia modificato la legge CERCLA, alleggerendo il carattere estremamente rigido di questo sistema di responsabilità con l'introduzione del concetto del proprietario innocente che ha diritto ad un trattamento di favore a condizione che sia in grado di dimostrare che non sapeva e che non aveva nessun motivo di sapere che il suo terreno era contaminato, proseguono le critiche ed i problemi.

ALLEGATO III

Le tendenze internazionali

Tabella I: Convenzioni internazionali in materia di responsabilità civile e di risarcimento (elenco parziale)

Energia nucleare

Convenzione di Parigi del 1960 sulla responsabilità di terzi nel campo dell'energia nucleare, modificata dal protocollo addizionale del 1984 (in vigore) (B, DE, DK, ES, F, IT, NL, UK)

Convenzione di Bruxelles del 1963 che instaura un sistema supplementare di risarcimento per danni causati da incidenti nucleari (in vigore) (B, DE, DK, ES, F, IT, NL, UK)

Convenzione di Vienna del 1963 sulla responsabilità civile per danni provocati dall'energia nucleare (in vigore)

Protocollo congiunto di Vienna, del 1988, relativo all'applicazione della Convenzione di Vienna e della Convenzione di Parigi (non ancora in vigore)

Inquinamento da petrolio

Convenzione di Bruxelles del 1969 sulla responsabilità civile per danni provocati da inquinamento da petrolio, (e successive modifiche) (in vigore) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

Convenzione di Bruxelles del 1971 relativa alla costituzione di un fondo internazionale per il risarcimento dei danni causati da inquinamento da petrolio, (e successive modifiche) (in vigore) (DE, DK, ES, F, GR, IT, NL, P, UK)

Convenzione di Londra del 1977 sulla responsabilità civile per danni causati da inquinamento da petrolio risultanti dall'esplorazione e dallo sfruttamento di risorse minerali dei fondali marini (non ancora in vigore)

Trasporto di materiali pericolosi ed altre attività pericolose

Convenzione di Bruxelles del 1971 relativa alla responsabilità civile nel campo del trasporto marittimo di materie nucleari (in vigore) (DE, DK, ES, F, IT)

Convenzione di Ginevra del 1989 sulla responsabilità civile per danni occorsi durante il trasporto di sostanze pericolose su strada, per ferrovia e via navigabile interna (non ancora in vigore)

Convenzione sulla responsabilità ed il risarcimento in relazione al trasporto per mare di sostanze pericolose e nocive (in fase di elaborazione)

Convenzione del Consiglio di Europa sulla responsabilità civile per danni risultanti da attività pericolose per l'ambiente (in fase di elaborazione).

Tabella II: Convenzioni internazionali contenenti una disposizione in materia di responsabilità civile (elenco parziale)

Protezione marina

Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti e di altre sostanze, quale modificata (art. 10) (in vigore) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

Convenzione di Barcellona del 1976 sulla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (art. 12) (in vigore) (ES, F, GR, IT, CEE)

Convenzione delle Nazioni Unite, del 1982, sul diritto del mare (art. 279) (non ancora in vigore)

Convenzione di Cartagena, del 1983, per la protezione e lo sviluppo dell'ambiente marino della regione dei Caraibi (art. 14) (in vigore) (F, NL, UK)

Convenzione di Nairobi, del 1985, sulla protezione, la gestione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana orientale (art. 15) (non ancora in vigore)

Quinto Protocollo di Barcellona sulla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento risultante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della barriera continentale, del fondo marino e del suo sottosuolo (art. 27) (in fase di elaborazione)

Protezione dell'Antartide

Convenzione di Wellington, del 1988, sulla regolamentazione delle attività concernenti le risorse minerarie dell'Antartide (art. 8) (non ancora in vigore)

Inquinamento transfrontaliero

Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di residui pericolosi e della loro eliminazione (art. 12)

Convenzione (ECE-ONU) sulla protezione e l'uso dei corsi di acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (art. 7)

Convenzione (ECE-ONU) sull'impatto transfrontaliero degli incidenti industriali (art. 18).

ALLEGATO IV

Il sistema creato dalla convenzione del Consiglio d'Europa

In questi ultimi cinque anni il Consiglio d'Europa ha messo a punto un progetto di convenzione sulla responsabilità civile per danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente che contiene un approccio più generale rispetto alle convenzioni internazionali già menzionate.

Il 26 marzo 1992 il Consiglio ha dato mandato di negoziato alla Commissione per questo convenzione⁽²⁵⁾.

Oltre alla Comunità europea e agli Stati membri, ai negoziati hanno partecipato anche i paesi EFTA e molti paesi dell'Europa centrale ed orientale. La convenzione prevede che anche gli Stati non membri del Consiglio d'Europa possano aderirvi.

L'oggetto e lo scopo della convenzione consistono nel garantire un adeguato indennizzo per i danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente. La convenzione prevede anche mezzi di prevenzione e di ripristino.

Il concetto di danno comprende i danni derivanti dall'alterazione dell'ambiente, i danni causati alle persone e alle cose e il costo delle misure di salvaguardia, vale a dire le misure adottate per prevenire o attenuare il danno. Il danno può essere causato da un'azione istantanea o da un inquinamento persistente. In proposito va osservato che nel progetto di convenzione del Consiglio d'Europa il concetto di "ambiente" è definito in modo molto ampio (vedi anche il punto 2.3 del testo).

Per rispondere all'obiettivo di una riparazione adeguata del danno la convenzione prevede un regime di responsabilità oggettiva. Ai sensi della convenzione la persona responsabile è l'esercente, vale a dire la persona che esercita il controllo sull'attività pericolosa nel momento in cui questa si verifica o nel caso specifico di siti per l'immagazzinamento permanente di rifiuti nel momento in cui il danno è reso noto.

Nell'ambito del progetto di convenzione si intende per "attività pericolosa" un'attività esercitata a titolo professionale che coinvolge sostanze pericolose, organismi geneticamente modificati o microrganismi. Tale concetto comprende anche l'esercizio di un impianto e di un sito di rifiuti, nonché l'esercizio di un sito per l'immagazzinamento permanente dei rifiuti. (Per la definizione di "responsabilità" ai sensi della convenzione, vedasi il punto 2.2 del presente allegato, per l'onere della prova il punto 2.5 e per il problema dell'assicurazione e della garanzia finanziaria il punto 2.7).

(25) Mandato della Commissione concernente i negoziati per una convenzione internazionale sui danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente (Consiglio d'Europa) SEC(91) 750 def.

La convenzione prevede per le associazioni ambientali e le fondazioni il diritto di intentare un'azione in vista dell'ottenimento di misure di tipo preventivo o curativo.

Al sensi della convenzione dette organizzazioni possono intentare una causa per chiedere il divieto di un'attività pericolosa illecita e che rappresenti un pericolo serio di danno per l'ambiente; un'ingiunzione all'esercente affinché egli adotti le disposizioni necessarie per prevenire un determinato fatto o danno; un'ingiunzione all'esercente affinché, dopo il verificarsi del fatto, egli adotti le disposizioni necessarie per prevenire il danno; un'ingiunzione all'esercente affinché egli adotti le misure di ripristino.

La convenzione prevede l'adesione della Comunità economica europea. Nel comitato permanente incaricato di occuparsi dei problemi di interpretazione e di attuazione sollevati dalla convenzione, la Comunità europea dispone di un diritto di voto che può esercitare in tutti i settori di sua competenza.

La convenzione è stata adottata l'8 marzo 1993 e sarà aperta alla ratifica delle parti a partire dal 21 giugno 1993. Essa entrerà in vigore dopo la terza ratifica.

Il comitato di esperti del Consiglio d'Europa che ha elaborato il progetto di convenzione si è proposto di esaminare altre forme di riparazione del danno all'ambiente, per esempio fondi di compensazione.

ISSN 0254-1505

COM(93) 47 def.

DOCUMENTI

IT

14

N. di catalogo : CB-CO-93-147-IT-C

ISBN 92-77-53945-3

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo