

Corso di Formazione

Tecnico di Protezione Civile Per La Gestione dell'Emergenza

**NORMATIVA DEL DANNO AMBIENTALE:
ITALIA, EUROPA E USA**

Studio realizzato dalla Dott.ssa Antonella Pelino
Presso l'Agenzia Nazionale Per La Protezione dell'Ambiente

Tutor: Dott.ssa Luciana Sinisi

Roma, maggio 1998

Presentazione

La manipolazione antropica del territorio ha comportato un aumento del rischio di effetti catastrofici, talora drammatici come nei recenti avvenimenti del sud d'Italia, in presenza di eventi naturali anche non eccezionali. Sempre più necessaria si è resa quindi l'organizzazione qualificata di un servizio di protezione civile, cioè un sistema coordinato che preveda sia la gestione delle emergenze che l'individuazione e la quantificazione del rischio ambientale.

Quest'ultimo non può prescindere da un'analisi tecnica degli equilibri disastati nello sfruttamento territoriale, vale a dire da una valutazione del danno alle matrici ambientali che sono parte integrante degli stessi equilibri difensivi.

La valutazione del danno ambientale trova quindi il suo ruolo di premessa tecnica vincolante nel complesso articolato della tutela dell'ambiente. Non casualmente la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente - vale a dire l'istituzione di un organismo esperto centrale dello Stato - così recita: "Legge 8 luglio 1986, n. 349, istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale".

Nella tutela giuridica dell'ambiente il legislatore si è affidato agli strumenti del diritto pubblico, con la deliberazione di continue normative di settore continuamente aggiornate con l'affinamento delle conoscenze tecniche, affiancato dalla tutela risarcitoria del diritto privato, già inserita nell'art. 18 della stessa Legge istitutiva, che prevede un risarcimento, nei confronti dello Stato, del danno causato all'ambiente.

La valutazione del danno ambientale oltre ad essere premessa tecnica diviene quindi anche premessa giuridica. E la richiesta di risarcimento monetario dà luogo ad una terza dimensione: la dimensione economica del bene Ambiente.

Tutti questi tre aspetti, tecnico-giuridico-economico, s'intersecano tra loro, ognuno presupposto dell'altro; essi sono stati - e continuano ad essere - oggetto di scuole di pensiero che hanno talora trovato la loro espressione finale in sentenze di legittimità ma che, in gran parte, non hanno ancora trovato posizioni univoche e consolidate. Inevitabili sono state le ripercussioni in sede di risarcimento giudiziale.

In questo contesto l'ANPA ha dato avvio ad un'attività il cui obiettivo è quello di elaborare, nel prossimo differito, linee guida di valutazione del danno ambientale.

La materia è nuova e complessa, non inserita nei corsi fondamentali universitari e, ciò nonostante, nel breve periodo di stage presso la nostra Agenzia, la dott.ssa Antonella Pelino si è commisurata con un qualificato e qualificante impegno di lavoro che ha richiesto, oltre alle ricerche bibliografiche, una notevole capacità di sintesi nell'elaborazione individuale del materiale consultato e dei contenuti di quanto letto e discusso insieme. Nel rispetto dovuto al contesto didattico è riuscita a mantenere un ordine di lettura comprensibile anche ai non addetti ai lavori, concentrandosi sulle tematiche principali, senza "naufragare" - cosa non facile - in quesiti ed argomentazioni dottrinali che, a tutt'oggi, sono materia di vivace discussione tra gli esperti.

Roma, 19 maggio 1998

Dott.ssa Luciana Sinisi
ANPA-Dir

Premessa

I danni da inquinamento considerati risarcibili dalla legge italiana si possono suddividere in tre distinte categorie: danni alla persona, che colpiscono i terzi esposti alla fonte inquinante, danni materiali alle cose di proprietà di enti pubblici o di privati e danni all'ambiente. La risarcibilità delle prime due fattispecie è garantita dalla applicazione della disciplina della responsabilità civile extracontrattuale prevista dal codice civile, artt. 2043 e ss.

Il danno all'ambiente può essere definito come l'effetto dannoso (modificazione in *peius* dello *status* preesistente) alle matrici ambientali conseguente ad eventi naturali (catastrofici) o antropici, cioè causati dall'uomo.

In base alla normativa italiana vigente la fattispecie di danno ambientale oggetto di tutela giuridica viene concretizzata nel caso di una condotta lesiva di un bene ambientale *contra legem*, ossia in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati. Tale condotta deve inoltre essere caratterizzata da dolo o colpa.

Recita infatti l'articolo 18 L. 349/86: *“Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”*.

Con l'art. 18 è nata quindi la tutela risarcitoria del danno ambientale che è tuttora oggetto di numerose riflessioni giuridiche, dottrinali e scientifico-economiche e che, non in ultimo, rappresenta uno degli strumenti della più articolata politica di tutela dell'ambiente.

Tra le problematiche squisitamente inerenti la dimensione giuridica del danno ambientale l'attuale studio si è rivolto a quelle più comunemente incontrate nella pratica che possono essere così riassunte:

- 1) definizione giuridica del bene ambiente e sua qualificazione;
- 2) valutazione del nesso causale tra condotta colposa e danno,
- 3) base giuridica della responsabilità e criteri d'imputazione;
- 4) legittimazione ad agire in giudizio;
- 5) quantificazione del danno.

Verranno qui brevemente trattati gli attuali orientamenti in merito alle su esposte considerazioni che, nella parte successiva del presente elaborato, guideranno l'approccio alle normative dell'UE e degli USA.

Dimensione giuridica del danno ambientale

Italia

L'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale italiana ha ormai configurato l'ambiente come bene giuridico autonomo, del tutto separato dagli altri beni che lo compongono materialmente ed oggetto di una tutela specifica affidata allo Stato in applicazione della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente. L'art. 1 della L. 349/86 stabilisce infatti: *"è compito del Ministero assicurare... la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività"*.

Negli orientamenti più attuali la configurabilità dell'ambiente come bene giuridico trova ampia conferma nei significativi pronunciati della Corte di Cassazione le cui massime, esplicativamente, dappresso riportano.

Cass., sez. I civ., 1 settembre 1995, n. 9211

"Con riguardo ad azione di risarcimento del danno ambientale, promossa da un Comune a norma dell'art. 18 legge n. 349 del 1986 (nella specie, nei confronti di imprese che si assumono responsabilità di produzione, circolazione e sversamento di rifiuti speciali industriali senza l'adozione di idonee cautele), nella prova dell'indicato danno bisogna distinguere tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio, nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale, comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della compromissione dell'ambiente, vale a dire della lesione in sé del bene ambientale, la cui sussistenza è valutabile solo attraverso accertamenti, eseguiti da qualificati organismi pubblici, in presenza dei quali non può fondatamente rigettarsi la richiesta del danneggiato di consulenza tecnica di ufficio non sussistendo in ottemperanza di questi all'onere della prova ed essendo la consulenza finalizzata alla verifica di fatti essenziali per la decisione, rispetto ai quali essa si presenta come strumento tecnicamente più funzionale ed efficace d'indagine".

Cass., sez. III civ., 19 giugno 1996, n. 5650

"La tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c."

L'ambiente inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiali ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente"

L'ambiente si conferma come un bene d'interesse pubblico fondamentale, come elemento unitario ed essenziale per il benessere della collettività che lo Stato ha il dovere di tutelare con appositi strumenti legislativi, amministrativi e giudiziari.

Pur tuttavia non è stata ancora sancita una definizione di ambiente, cioè non è stato specificato l'oggetto di tale tutela.

La riparazione per danno ambientale deve distinguere quindi il danno materiale del bene ambiente (danno individualizzato o danno patrimoniale) risarcibile ex art. 2043, ed il danno ecologico puro o ambientale (danno non propriamente patrimoniale), affidato secondo la predominante linea di pensiero alla tutela degli interessi collettivi, e comportante un obbligo di risarcimento basato non esclusivamente sul valore materiale del bene leso ma anche sulla mancata fruizione del bene stesso, non valutabile sulla base di uno specifico valore di scambio ma piuttosto su quella relativa al suo valore d'uso, inteso come fruibilità collettiva.

La prova degli elementi oggettivi e soggettivi costitutivi della fattispecie di danno ambientale grava, in base alla regola generale ex art. 2697 c.c., sul soggetto legittimato a proporre l'azione.

L'attore dovrà perciò fornire la prova dell'antigiuridicità del fatto lesivo, della sussistenza di un evento dannoso e del nesso causale tra condotta e danno. E' proprio quest'ultimo elemento a costituire le maggiori difficoltà di accertamento infatti spesso gli effetti dannosi possono aver luogo a distanza di molto tempo dal momento nel quale si è verificato il fatto lesivo. Si pensi ai casi di cosiddetto inquinamento graduale, ossia di progressiva contaminazione di acqua, aria e suolo a causa di una determinata fonte inquinante. Lo stesso problema si riscontra nei casi in cui il danno si verifichi in luoghi notevolmente distanti da quelli ove è situata la fonte inquinante, i cosiddetti danni transfrontalieri. E' questo il caso delle piogge acide o di nubi tossiche.

La prova del nesso causale tra condotta e danno è inoltre complessa nelle ipotesi di inquinamento ambientale causato dal comportamento di una pluralità di soggetti potenzialmente responsabili.

A norma dell'art. 18, infatti, viene stabilito che nei casi di concorso nello stesso evento dannoso ciascuno risponda nei limiti della propria responsabilità individuale. Il principio generale di responsabilità solidale previsto dall'art. 2055 c.c. secondo il quale ciascuno è responsabile per il danno nel suo complesso salva la facoltà di rivalersi nei confronti degli altri responsabili non è perciò applicabile a tali fattispecie. Ne consegue che le parti attrici saranno tenute a fornire la prova (ancor più complessa) della "parte" di danno causato da ciascuno dei soggetti responsabili.

Nello stesso art. 18 L. 349/86 è stabilito che quando il procedimento per danno ambientale si conclude con sentenza di condanna, al giudice penale, ove non risulti possibile una precisa quantificazione del danno, cioè una valutazione monetaria degli effetti conseguenti alla condotta illecita, è consentito l'uso di specifici criteri in via equitativa. E' questo il caso più comune in quanto nell'attuale quadro normativo italiano in materia non sono specificati criteri o parametri di procedure di quantificazione del danno ambientale. Le recenti direttive del Ministro dell'Ambiente (gennaio 1998 inerenti il programma dell'attività dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, neo costituito organo di supporto tecnico del Ministero, prevedono il progetto di definizione di linee guida di valutazione del danno ambientale in corso di attività dell'Agenzia.

Come precedentemente esposto, in assenza di una quantificazione il giudice penale dovrà rifarsi a criteri di valutazione equitativa. Questi sono indicati nell'articolo 18:

- gravità della colpa individuale;
- costo necessario per il ripristino dei luoghi nello stato in cui si trovavano prima dell'evento dannoso;
- profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

Il giudice dovrà inoltre disporre, quando possibile, il ripristino dei luoghi a spese del responsabile.

Da quest'ultima disposizione si evince che il sistema risarcitorio disposto dall'art. 18 si fonda non tanto sul risarcimento per equivalente (ossia una somma di denaro corrispondente alla perdita subita e al mancato guadagno causato dall'illecito), assai difficile da quantificare, quanto sul risarcimento in forma specifica (ossia il ripristino della situazione *quo ante* a spese del danneggiante), basato sull'*aestimatio rei*. Il giudice dovrà quindi valutare in primo luogo se vi sia o meno la possibilità di effettuare il ripristino dei beni lesi e solo quando tale ripristino non risulti tecnicamente effettuabile ricorrere alla valutazione equitativa del danno.

E' evidente il carattere sanzionatorio, di tipo penalistico impresso alla disciplina del danno ambientale dai criteri di valutazione equitativa del danno basati sulla gravità della colpa individuale e sul profitto del trasgressore.

L'unico vero criterio civilistico applicato nella realtà giudiziaria appare essere quello della valutazione dei

costi necessari per il ripristino, in assenza di procedure valutative del danno che si rendono sempre più necessarie sia per un giusto riconoscimento del risarcimento giuridicamente tutelato, sia perché il valore così complesso del bene ambiente intuito dalla giurisprudenza non venga sminuito da un approccio risarcitorio così riduttivo.

Il soggetto cui è stata affidata la tutela del bene ambiente è lo Stato. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche in sede penale, può essere inoltre promossa dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, quindi Regioni, Province e Comuni (art. 18 L. 349/1986).

L'azione viene proposta, per lo Stato, dal Ministero dell'Ambiente. La rappresentanza in giudizio spetta all'Avvocatura dello Stato; la giurisdizione in materia appartiene al giudice ordinario. È importante sottolineare come l'azione risarcitoria per danno ambientale ex art. 18 non presupponga necessariamente la realizzazione di una fattispecie di reato. La fonte dell'obbligo risarcitorio infatti consiste in un illecito aquiliano (ossia un evento determinato a causa di negligenza, imprudenza, imperizia ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline che abbia causato ad altri un danno ingiusto) regolato, ex art. 2043 c.c., con clausola generale di responsabilità. Nel caso in cui il comportamento lesivo integri gli estremi del reato la pubblica amministrazione potrà scegliere se costituirsi parte civile nella sede penale o promuovere l'azione risarcitoria in sede civile. Nel primo caso la questione relativa ai danni sarà ovviamente subordinata alle vicende del giudizio penale, nel secondo il giudizio civile si svolgerà indipendentemente dal procedimento penale in applicazione del nuovo codice di procedura penale (sempre che la parte attrice non si sia precedentemente costituita parte civile e che non sia intervenuta sentenza penale di primo grado).

L'azione di danno ambientale è soggetta alle regole ordinarie sulla prescrizione. A norma dell'art. 2947 c.c. il diritto al risarcimento si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno del verificarsi dell'evento dannoso; se questo è considerato dalla legge come reato si applicherà la prescrizione più lunga prevista per tale reato.

In seguito a discordanti interpretazioni giurisprudenziali l'Avvocatura Generale dello Stato, con parere del 1 agosto 1996, ha ribadito la non obbligatorietà dell'azione di risarcimento del danno ambientale. Il silenzio della legge 349/86 sull'argomento sarebbe quindi voluto, e da intendersi come implicita esclusione di tale obbligatorietà. L'azione di danno ambientale è da considerarsi come attività di cura di interessi pubblici e quindi affidata alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione. Una differente interpretazione vincolerebbe inoltre l'amministrazione pubblica alla proposizione di giudizi, per loro natura spesso lunghi e dispendiosi, anche in caso di danni di modesta rilevanza.

Nello stesso parere l'Avvocatura Generale dello Stato nega inoltre la possibilità di fissare limiti quantitativi di rilevanza del danno al di sopra dei quali rendere doverosa l'azione risarcitoria. È infatti possibile che comportamenti causa di danni irrilevanti arrechino invece gravi danni all'immagine dello Stato.

L'art. 18 riconosce inoltre alle associazioni ambientaliste individuate in base all'art. 13 e ai cittadini il potere di sollecitare l'esercizio dell'azione mediante denuncia di fatti lesivi dei beni ambientali dei quali siano a conoscenza. Tali associazioni possono ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti amministrativi illegittimi e possono, di conseguenza, richiedere in via cautelare la sospensione dell'atto impugnato (art. 21, ultimo comma, L. 1034/1971).

Alle associazioni ambientaliste è attribuito il potere di intervento nei giudizi per danno ambientale da attuarsi nelle forme previste dall'art. 105, comma 2, c.p.c. (intervento adesivo dipendente).

Non è riconosciuto invece a tali associazioni il potere di costituirsi parte civile nei giudizi penali; dalla lettura degli artt. 22 c.p. e 185 c.p. si evince infatti che l'azione civile nel giudizio penale può essere esercitata esclusivamente dal soggetto al quale il reato ha arrecato danno. Non quindi a tali enti per i quali non è riconosciuta la titolarità di un diritto soggettivo autonomo.

Austria

Il diritto civile austriaco non contiene regole specifiche sulla responsabilità civile per danno ambientale. Il codice civile (Allgemeines Buergerliches Gesetzsbuch - ABGB), definisce il termine danno senza alcun riferimento all'ambiente. Per tale motivo la base giuridica della responsabilità per danni all'ambiente in Austria si basa essenzialmente sull'applicazione delle regole ordinarie del codice civile contenute negli artt. 1293-1341. Tali norme consentono di agire in giudizio per danni ambientali solo quando questi siano suscettibili di valutazione economica. Sono quindi risarcibili i danni alle persone e alle cose.

Il danno ecologico puro non è risarcibile.

Il criterio di imputazione della responsabilità è basato sulla colpa; può essere pertanto promossa un'azione di danno ambientale quando vi sia stata negligenza o inosservanza di leggi e regolamenti.

La responsabilità oggettiva è prevista in particolari leggi di settore (legge foreste 1976, miniere 1975 e acque), e quando il danno sia il risultato dello svolgimento di attività definite come pericolose.

L'onere della prova grava sul ricorrente e si basa su tre elementi: colpa, nesso causale e danno. Questi deve provare che il convenuto ha condotto una certa attività, che tale attività ha provocato delle conseguenze, e che tali conseguenze hanno causato il danno. Data la difficoltà di prova del nesso causale su tali basi, è utilizzato il criterio della probabilità prevalente. Si presume infatti che la prova sia stata ottenuta quando sia tipico che un certo atto (che può essere provato) causa normalmente un danno.

La legittimazione ad agire in giudizio è individuale, essa viene riconosciuta al solo danneggiato. Non sono al momento previste azioni di gruppi di protezione ambientale.

Belgio

La responsabilità civile per danno ambientale in Belgio è regolata, in mancanza di norme specifiche, dai principi generali del codice civile.

Vengono applicati a tal proposito gli artt. 1382 e 544 c.c. in base ai quali sono suscettibili di risarcimento i soli danni alle persone e alle cose.

L'art. 714 c.c., è una disposizione generale che stabilisce la possibilità di emanare atti regolamentari per la tutela di beni di fruizione collettiva (cioè beni che non sono di proprietà di nessuno ma che vengono utilizzati da tutti). Tale articolo è stato interpretato dalla giurisprudenza belga come un riconoscimento teorico della risarcibilità del danno ecologico puro o perdita estetica. In realtà la mancata emanazione di tali provvedimenti rende questa possibilità più teorica che pratica.

Il criterio d'imputazione della responsabilità è basato sulla colpa; a norma dell'art. 1382 infatti chi causa danno ad altri per negligenza è tenuto a risarcire il danno.

La responsabilità oggettiva è stabilita dall'art. 544 c.c. che ricalca in certo qual modo la responsabilità per *nuisance* prevista dalla legislazione irlandese e del Regno Unito e da leggi ambientali di settore: legge sui rifiuti tossici (1974), inquinamento da idrocarburi e danni nucleari.

L'onere della prova ricade sulla parte attrice che dovrà dimostrare la sussistenza del danno, della colpa e del nesso causale. Il grado di prova richiesto è la certezza giudiziaria; il giudice dovrà essere convinto della sussistenza dei suddetti elementi da un alto grado di probabilità.

Per la prova del nesso causale si applica la teoria della "equivalenza delle cause": un evento è considerato causa del danno se ha contribuito al suo verificarsi (A ha causato B se B non si sarebbe verificato senza A). Tutte le possibili cause sono considerate responsabili per l'intero danno.

La legittimazione ad agire in giudizio è individuale, non sono previste azioni di gruppi ambientalisti.

Danimarca

La responsabilità civile ordinaria in Danimarca non si fonda su regole stabilite da codice civile ma sulla *case law*, la prassi procedurale seguita dai tribunali. La responsabilità civile per danno ambientale, elaborata su tali basi, prevede la risarcibilità di danni alle persone, alle cose e perdite economicamente valutabili.

I danni non economici, incluso il danno ecologico puro, sono risarcibili solo quando ciò sia espressamente previsto da appositi provvedimenti.

Il criterio di imputazione della responsabilità è basato normalmente sulla colpa; vi sono state però eccezioni, ad opera della Corte Suprema, nei casi in cui il danno fu provocato da attività industriali pericolose. In tali casi si è preferito applicare il criterio della responsabilità oggettiva.

La legge 225/1994 sul risarcimento del danno ambientale ha introdotto la responsabilità oggettiva per i danni ambientali causati dagli impianti pericolosi espressamente indicati in apposito elenco annesso alla stessa legge.

L'onere della prova grava, di norma, sul ricorrente; nel caso di responsabilità per colpa egli dovrà dimostrare la sussistenza del danno, il nesso causale tra comportamento e danno e che tale danno è stato causato dalla negligenza del convenuto. Il livello di prova richiesto in giudizio varia a seconda delle concrete circostanze di fatto. Se pure sussistano altre fonti che possano aver causato il danno il convenuto sarà comunque ritenuto responsabile se questo avrebbe potuto essere cagionato dal suo comportamento negligente. In caso di responsabilità oggettiva è invece richiesta la sola prova del danno e del nesso causale.

La legittimazione ad agire in giudizio è individuale, spetta quindi alla sola parte lesa.

Le associazioni ambientaliste riconosciute per legge (legge per la protezione dell'ambiente, 358/1991 modificata nel 1995) possono ricorrere di fronte alle autorità amministrative per salvaguardare i loro interessi di protezione ambientale; non è però previsto un corrispondente diritto ad agire in giudizio.

Finlandia

Prima dell'emanazione della legge 737/1994 sul risarcimento del danno ambientale (Environmental Damage Compensation Act) la responsabilità civile per danno ambientale era regolata dalle norme ordinarie del diritto civile, in special modo dalla legge 412/1974 sul risarcimento dei danni (Damages Compensation Act), dalla legge 26/1920 sulle relazioni di buon vicinato (Neighbour Relation Act) e dalla legge 264/1961 sulle acque (Water Act).

La legge 737/1994 sul risarcimento del danno ambientale ha emendato le precedenti leggi; sarà questa quindi ad essere applicata quando il risarcimento abbia ad oggetto un danno ambientale. Essa introduce un sistema di responsabilità oggettiva che copre tutte quelle attività produttive di conseguenza dannose per l'ambiente. Non è però stato predisposto un elenco che specifichi nel dettaglio tali attività; saranno i singoli tribunali a interpretare la normativa caso per caso.

In base alle regole ordinarie del diritto civile e alla legge sul risarcimento del danno ambientale 737/1994 i danni ambientali risarcibili sono quelli suscettibili di valutazione economica. Il risarcimento per il danno ecologico puro non è previsto, tuttavia la sopra citata legge prescrive la proponibilità di azioni per il risarcimento di ragionevoli costi di bonifica e ripristino per danno ambientale includendo in tale nozione anche il danno ecologico puro.

L'onere della prova grava sul ricorrente che dovrà dimostrare la sussistenza del danno e che il nesso causale

sia collegabile al convenuto con una probabilità evidentemente superiore al 50%. Nel valutare tale probabilità si dovrà tenere conto della natura dell'attività, del tipo di danno e delle altre possibili cause del danno.

Se infatti vi sono più possibili fonti che possono aver causato il danno queste saranno confrontate e verrà scelta quella ritenuta più probabile.

Il risarcimento per i danni causati alle acque di superficie continua ad essere regolato dalla legge sulle acque 264/1961 che prevede un sistema di responsabilità oggettiva in base al quale il risarcimento viene riconosciuto *ex officio* dal Tribunale per le acque. Quando però il danno ambientale sia stato causato illegalmente (senza i necessari permessi o contravvenendo alle prescrizioni in essi contenute) si applicherà l'ordinario sistema di responsabilità per negligenza.

La legittimazione ad agire è individuale e collettiva in base a lesione specifica.

Francia

Il diritto civile francese non prevede regole specifiche sulla responsabilità per danno ambientale. Sono quindi applicate in tali casi le regole ordinarie del codice civile contenute negli articoli 1382-1386, adattate al particolare danno in esame.

Sono risarcibili i soli danni economicamente valutabili alle persone e alle cose. Il danno ecologico puro non è riconosciuto. Nel caso di danni a beni ambientali su cui non insistano diritti soggettivi di privati o di enti pubblici lo Stato non può essere considerato parte attrice a meno che abbia sofferto un danno diretto al proprio demanio. Lo Stato potrà quindi agire in giudizio per ottenere il risarcimento delle spese affrontate quando sia stato costretto ad interventi di prevenzione o di bonifica.

Il criterio di imputazione della responsabilità, in base agli artt. 1382 e 1383 c.c., si fonda sulla colpa; può quindi essere promossa un'azione per il risarcimento del danno ambientale quando si sia verificato un evento dannoso derivante da negligenza o inosservanza di leggi o regolamenti.

La responsabilità oggettiva è prevista dagli artt. 1384, 1385 e 1386 c.c. che stabiliscono che ciascuno sia responsabile per i danni causati da persone, animali o cose in propria custodia. L'art. 1384 c.c. è di particolare interesse in quanto introduce l'inversione dell'onere della prova in caso di svolgimento di attività pericolose. Sarà quindi il convenuto a dover fornire la prova di non aver causato il danno in oggetto.

La responsabilità oggettiva è inoltre prevista dall'art. 544 c.c. (attività inerenti il godimento di diritti di proprietà che causino disturbo ai vicini) e da specifiche leggi di settore su danni da impiego di nucleare, idrocarburi, aerei.

L'onere della prova grava normalmente sulla parte attrice che dovrà fornire la prova della sussistenza del danno, della colpa e del nesso causale tra evento dannoso e danno sofferto.

Data la difficoltà di prova del nesso causale ex art. 1353 il giudice potrà basare la sua decisione su gravi, precisi e concordanti indizi.

La legittimazione ad agire è riconosciuta alla sola parte lesa; non sono al momento previste azioni di gruppi ambientalisti.

Germania

La responsabilità civile per danno ambientale in Germania è regolata da una apposita legge sui danni ambientali, la *Umwelthaftungsgesetz* (UmweltHG) entrata in vigore il primo gennaio 1991. Questa legge prevede la risarcibilità dei danni alle persone e alle cose prodotti da particolari attività industriali specificate in apposito

elenco allegato alla stessa legge. Il principale elemento di novità introdotto dalla UmweltHG è la responsabilità oggettiva.

Prima dell'emanazione di questa legge non esisteva un sistema omogeneo che regolasse la responsabilità civile per danno ambientale; venivano perciò applicate esclusivamente le norme ordinarie sulla responsabilità civile contenute nel codice civile tedesco, il Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), in particolare gli artt. 823 e 906 e l'art. 22 della legge sulla gestione delle risorse acquifere, la Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Tali norme, ancora in vigore, prevedono una responsabilità per dolo o colpa in caso di danno materiale a persone o cose prodotto da un'attività illecita. L'art. 22 della WHG prevede invece la responsabilità oggettiva per danni arrecati alla qualità delle acque.

Il danno ecologico puro non è risarcibile; le sopra citate norme riguardano infatti le sole perdite economiche subite dalla parte lesa. L'onere della prova grava sul ricorrente. Prima dell'emanazione della UmweltHG la prassi processuale consolidata aveva consentito l'agevolazione dell'onere della prova. Era perciò sufficiente che la parte attrice fornisse la prova dei seguenti elementi: un determinato comportamento del convenuto, che tale comportamento poteva in linea di principio essere causa del danno e che, sulla base dei fatti specifici, il danno era stato probabilmente provocato dal comportamento stesso.

Se la parte lesa era in grado di fornire tale prova spettava allora al convenuto dimostrare la possibilità dell'esistenza di un'altra fonte di danno. Il giudice doveva in tal caso raggiungere un convincimento "oltre ogni ragionevole".

La UmweltHG ha introdotto il principio della presunzione del nesso causale in base al quale se un impianto risulta idoneo (in base alle circostanze del caso) a causare un certo danno, si presume che lo abbia causato. Tale presunzione non si applica se l'impianto ha operato assolvendo a tutti gli obblighi previsti per legge e se sussistono altre fonti che possono aver causato il danno.

La legittimazione ad agire è riconosciuta esclusivamente alla parte lesa.

Grecia

La responsabilità civile per danno ambientale in Grecia si basa sull'applicazione delle regole ordinarie del diritto contenute nel codice civile, artt. 57, 914, 922, 932 e 281 e sull'articolo 29 della legge ambientale 1650/1986.

Il criterio di imputazione della responsabilità secondo le regole ordinarie si fonda sulla colpa.

L'art. 29 L. 1650/1986 stabilisce invece il criterio della responsabilità oggettiva; l'inquinatore è tenuto a risarcire il danneggiato a meno che non possa provare la causa di forza maggiore o che il danno sia stato causato dall'opera di un terzo.

L'articolo 57 c.c. tutela il cosiddetto sviluppo della personalità. In tale termine viene ricompreso tutto ciò che si riferisce all'esistenza fisica, psicologica, mentale e sociale di una persona. Il diritto di fruire i benefici di un ambiente sano è considerato un aspetto fondamentale del diritto allo sviluppo della personalità poiché ciò è essenziale alla vita e alla salute di ciascun individuo. Chiunque subisce un'illecita lesione alla propria personalità ha perciò il diritto di chiedere che l'azione dannosa sia sospesa e non ripetuta in futuro.

Non è esclusa in tali casi la possibilità di ottenere il risarcimento.

I danni ambientali considerati risarcibili dalla normativa greca sono quelli suscettibili di valutazione economica, quindi i danni alle cose e alle persone con l'inclusione dei danni morali.

Il danno ecologico puro non è risarcibile poiché non produttivo di perdite economiche e poiché la perdita di fruizione dell'ambiente non può essere risarcita.

L'onere della prova nei casi di responsabilità per colpa grava sul ricorrente. Questi deve dimostrare la sussistenza del danno, l'illiceità dell'azione o omissione, la colpa e il nesso causale tra comportamento e danno.

Viene utilizzato a tal proposito il criterio della causa sufficiente: deve essere dimostrato in modo sufficientemente approssimato che l'azione del convenuto era tale da poter concretamente avere causato il danno.

La legittimazione ad agire è individuale; in base all'art. 57 c.c. chiunque può agire in giudizio contro chi danneggi l'ambiente.

Irlanda

La responsabilità civile per danno ambientale in Irlanda è regolata prevalentemente dai principi del diritto consuetudinario (*common law*) che, pur non concernendo in modo specifico il danno ambientale, sono comunque utilissimi strumenti di tutela risarcitoria quando il danno all'ambiente si concretizzi in lesioni alle persone o alle cose.

I principali strumenti di *common law* sono i seguenti: turbativa (*nuisance*), negligenza (*negligence*), *Rylands v. Fletcher*, violazione di proprietà (*trespass*).

La *Nuisance* consiste nella interferenza nel godimento di un diritto di proprietà o di uso su di un terreno causata da attività irragionevoli svolte dal proprietario di un terreno limitrofo.

La *negligence* consiste invece nel venir meno, da parte del danneggiante, ad un dovere di diligenza nei confronti della parte lesa. L'azione per il risarcimento dei danni è riconosciuta quando tale comportamento abbia causato un danno ragionevolmente prevedibile a cose o persone.

Il caso *Rylands v. Fletcher*, divenuto ora regola di diritto, ha introdotto la responsabilità oggettiva per i proprietari di terre dalle quali fuoriescano, causando danni ad altri, sostanze o cose pericolose. Questo principio è stato esteso ai casi di inquinamento ambientale prodotto su di una proprietà terriera che arrechi danni ad altri.

Il *trespass* consiste nell'ingresso, compiuto volontariamente e senza permesso, in un fondo di proprietà privata altrui.

La responsabilità per colpa è stabilita anche in alcune leggi ambientali di settore sull'inquinamento delle acque e dell'aria.

La responsabilità civile per danno ambientale in Irlanda ha subito una notevole estensione negli ultimi anni. I danni risarcibili erano inizialmente limitati alle lesioni causate alle persone e alle cose; oggi un inquinatore può essere considerato responsabile e tenuto a risarcire anche le spese relative alla prevenzione, alla bonifica e ripristino dell'ambiente considerato come bene in sé, ad esempio i danni alla flora, fauna, specie animali selvatiche e altre risorse quali paesaggi e bellezze naturali in genere.

E' questo un riconoscimento effettivo del danno ecologico puro contenuto però nelle sole leggi sull'inquinamento dell'aria e sui rifiuti tossici e pericolosi.

L'onere della prova grava normalmente sul ricorrente; nel caso di azione civile per *negligence* quando le circostanze (secondo il principio *res ipsa loquitur*) dimostrino che il danno non si sarebbe verificato se il convenuto avesse adottato la normale diligenza e viene applicata l'inversione dell'onere della prova.

La legittimazione ad agire in giudizio è individuale e collettiva nei casi in cui il danno ambientale si sia concretizzato nella lesione di interessi di gruppo.

Lussemburgo

La legislazione ambientale in Lussemburgo è ricompresa in una serie di leggi, atti e decreti codificati nel Codice Ambientale. Più che definire una nozione generale di danno all'ambiente si è preferito adottare delle specifiche leggi per la tutela di ogni settore ambientale.

Il danno ecologico puro non è risarcibile in quanto non suscettibile di valutazione economica. I soli danni risarcibili sono quindi quelli alle persone e alle cose.

La responsabilità civile viene regolata dai principi generali del diritto stabiliti dal codice civile: gli artt. 1382 e 1383 prevedono la responsabilità per colpa in base alla quale chiunque commetta atti che causino ad altri un danno colposo (derivante da negligenza o imperizia) è tenuto a risarcire il danno.

Gli articoli 544 e 1384 c.c. prevedono invece la responsabilità oggettiva. In tali casi il convenuto può esonerarsi da tale responsabilità dimostrando che il danno è stato causato da altre fonti o da eventi fuori dal suo controllo.

L'onere della prova grava sul ricorrente: per la prova del nesso causale viene utilizzato il criterio della probabilità sufficiente o, più ancora, quello della equivalenza delle cause (tutti gli elementi che hanno contribuito a produrre il danno sono considerati come produttivi dell'intero danno).

La legittimazione ad agire è individuale e collettiva. La legge 11 agosto 1982 sulla protezione dell'ambiente e delle risorse naturali prevede infatti che l'azione di danno ambientale possa essere intentata, oltre che dallo stesso danneggiato, da associazioni collettive che abbiano come obiettivo fondamentale la protezione ambientale.

Olanda

La responsabilità civile per danno ambientale in Olanda si fonda sulle regole ordinarie del codice civile e sulla loro interpretazione giurisprudenziale.

La responsabilità per colpa è disposta dagli artt. 162 e 98 c.c.; essa nasce in tutti i casi in cui vi sia stato un danno a persone o cose derivante da atto illecito colposo.

La responsabilità oggettiva è prevista dall'art. 175 c.c. ed è applicabile nei casi di uso, stoccaggio e trasporto di sostanze pericolose e da legislazioni ambientali di settore (inquinamento da idrocarburi e impiego di nucleare).

Il danno ecologico puro non è risarcibile perché non suscettibile di valutazione economica.

L'onere della prova è generalmente a carico della parte attrice; può tuttavia essere disposta l'inversione dell'onere della prova quando non vi siano spiegazioni alternative accettabili o sussistano forti indizi di responsabilità a carico del convenuto.

Per la prova dell'esistenza del nesso causale viene accettato il criterio della causa sufficiente soprattutto nei casi di lesioni personali piuttosto che in quelli di danni alla proprietà. La prova sarà inoltre facilitata dalla dimostrazione della violazione di norme sulla sicurezza.

La legittimazione ad agire è individuale. E' prevista la possibilità di azione collettiva nei soli casi in cui il gruppo, sorto per la protezione di particolari settori ambientali, si sia fatto carico dei costi di ripristino relativi a tali settori.

Portogallo

La responsabilità civile per danno ambientale in Portogallo è regolata dall'articolo 41 della Legge Quadro sull'ambiente 11/1987 e dalla applicazione delle regole ordinarie di diritto civile.

L'art. 1 di questa legge così recita: *Ogni cittadino ha diritto ad un ambiente umano ed ecologicamente equilibrato ed ha il dovere di difenderlo*. L'art. 6 identifica invece le componenti dell'ambiente quali *“... l'aria, la luce, l'acqua, il suolo ed il sottosuolo, la flora e la fauna”*.

I principi relativi alla responsabilità sono contenuti nell'art.41 che stabilisce: “l'autore di danni significativi all'ambiente, derivanti da attività particolarmente pericolosa è tenuto a ripararli indipendentemente da qualsiasi colpa, anche in assenza di una violazione di una norma in vigore”.

Da ciò si evince chiaramente che il legislatore ha riconosciuto il bene ambiente come bene giuridico autonomo evitando nel contempo qualsiasi tipizzazione del bene protetto.

E' questo un esplicito riconoscimento della risarcibilità del danno ecologico puro.

La responsabilità delineata dall'art. 41 è di tipo oggettivo, essa obbliga al risarcimento senza che la colpa abbia rilevanza alcuna.

La responsabilità per colpa è invece stabilita dall'art. 483 c.c. che dispone che chiunque per dolo o colpa abbia violato i diritti di un terzo o abbia infranto norme che tutelano i diritti della persona debba indennizzare i danni provocati da tali azioni.

In base a tale norma sono risarcibili i soli danni alle persone e alle cose suscettibili di valutazione economica.

L'onere della prova grava sulla parte attrice che dovrà dimostrare: l'azione o omissione, la sua illegittimità, che questa è attribuibile al convenuto, il danno particolare causato, il nesso causale tra comportamento e danno.

Per la prova del nesso causale si utilizza il criterio della causa sufficiente; il ricorrente potrà limitarsi a dimostrare che il danno è naturale conseguenza dell'azione o omissione.

La legittimazione ad agire spetta alla parte che ha subito il danno; è prevista inoltre la possibilità di azioni collettive allo scopo di prevenire o far cessare il danno ambientale.

Regno Unito

La responsabilità civile per danno all'ambiente nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) trova la sua fonte principale nelle regole dettate dalla *common law*. Le azioni di danno ambientale nascono da tre fondamentali tipi di illecito civile: *negligence*, *nuisance*, *Rylands-Fletcher*.

La *negligence* richiede la prova della colpa. Il ricorrente deve dimostrare i seguenti elementi: che il convenuto aveva un dovere di diligenza nei suoi confronti, che tale dovere non è stato rispettato, che ciò ha causato un danno e che il danno è una conseguenza ragionevolmente prevedibile di tale comportamento.

La ragionevolezza del comportamento è valutata effettuando un confronto tra la praticabilità e i costi delle possibili misure precauzionali e la gravità del danno che poteva essere causato da un possibile incidente.

La *nuisance* è il rimedio più utilizzato per ottenere il risarcimento del danno ambientale e consiste nella interferenza nel godimento di un diritto di proprietà o di uso su di un terreno causata da attività irragionevoli svolte dal proprietario di un terreno limitrofo. Anche in questo caso il criterio di imputazione della responsabilità si basa sulla colpa del convenuto.

In base a *Rylands v. Fletcher* è prevista la responsabilità oggettiva per i proprietari di terre dalle quali fuoriescano, causando danni ad altri, sostanze o cose pericolose.

Questo principio è stato esteso ai casi di inquinamento ambientale prodotto su di una proprietà terriera che arrechi danni ad altri.

I danni considerati risarcibili sono solo quelli alle cose e alla persona; il danno ecologico puro non è al momento considerato risarcibile anche per la difficoltà di individuazione di una parte attrice che possa essere considerata titolare di un diritto di azione per il risarcimento di tale danno. Si è da più parti ipotizzato che l'attore potrebbe essere in questo caso il Procuratore Generale che agisca in nome della Corona.

La responsabilità civile in Scozia è regolata in modo leggermente differente. Lo strumento più frequentemente utilizzato è la *nuisance*, che viene però fatta rientrare nella categoria dell'illecito penale (illecito civile in Inghilterra). Essa viene definita come uso del diritto di proprietà per causare una serie turbativa o danni materiali alle proprietà limitrofe. Non è prevista in tali casi la responsabilità oggettiva, il ricorrente dovrà dimostrare la colpa del convenuto.

L'onere della prova ricade normalmente sul ricorrente, non vi sono espressi provvedimenti che prevedano l'inversione dell'onere della prova. Ciò può comunque avvenire quando, sulla base del principio *res ipsa loquitur*, le circostanze del caso siano tali da far ritenere che non possa esistere una diversa causa di danno oltre a quella addebitabile al convenuto.

Numerosi problemi si riscontrano per la prova del nesso causale rendendo quindi assai difficoltoso il funzionamento del sistema di tutela risarcitoria del bene ambientale, basti pensare alla molteplicità delle possibili fonti inquinanti e alla conseguente difficoltà di individuare le parti effettivamente responsabili.

La legittimazione ad agire è individuale, essa viene riconosciuta alla sola parte lesa sulla base di una specifica lesione.

Spagna

La responsabilità civile per danno ambientale in Spagna non trova specifica regolamentazione in una apposita legge generale di difesa dell'ambiente. Si applicano perciò le regole ordinarie sulla responsabilità contenute negli artt. 1902, 1903, 1907 e 1908 c.c.

Gli artt. 1902 e 1903 stabiliscono la responsabilità per colpa nei casi in cui il danno sia stato provocato da comportamenti affetti da negligenza. Sono risarcibili solo i danni a persone e cose suscettibili di valutazione economica.

Il danno ecologico puro non è risarcibile.

Gli artt. 1907 e 1908 stabiliscono invece la responsabilità oggettiva, rispettivamente per danni causati da edifici difettosi o pericolosi per mancata manutenzione, e per danni causati dall'esplosione di macchinari, emissioni dannose o inquinamento prodotto da depositi di sostanze nocive.

Il criterio della responsabilità oggettiva è adottato inoltre da specifiche leggi ambientali di settore come ad esempio la legge 25/1964 sull'impiego dell'energia nucleare.

L'onere della prova grava di norma sul ricorrente che dovrà dimostrare la sussistenza del danno, della colpa e del nesso causale.

In caso di danni provocati dallo svolgimento di attività pericolose i tribunali hanno spesso consentito l'inversione dell'onere della prova. Chi svolge tali attività deve quindi dimostrare di aver adottato tutte le misure considerate ragionevolmente necessarie per evitare il danno.

Per la prova del nesso causale la Corte Suprema spagnola ha adottato diversi criteri: la teoria della causa sufficiente (C.S. 27/10/1990), in base alla quale è necessario provare che il danno sia conseguenza naturale dell'azione e la teoria della causa efficiente (C.S. 14/7/1989), in base alla quale si deve fornire la prova che la causa in esame, sebbene concorrente con altre, sia stata decisiva e determinante per provocare il danno, tenuto conto delle circostanze del caso e del senso comune.

Le legittimazione ad agire spetta esclusivamente alla parte lesa per il risarcimento dei danni alla persona o a singoli beni. Non sono al momento previste azioni di gruppo per la tutela ambientale.

Svezia

La tutela risarcitoria per danno ambientale in Svezia è codificata nella legge sulla responsabilità civile ambientale SFS 1986: 225. In base a tale legge il gestore di attività potenzialmente inquinanti è responsabile per i danni causati ai beni ambientali circostanti a prescindere dal fatto che egli abbia ottemperato o meno agli obblighi previsti da apposita licenza rilasciata a norma della legge sulla protezione dell'ambiente SFS 1969: 387. In tali casi e in base alla legislazione ambientale di settore (impiego di nucleare e inquinamento da idrocarburi) la responsabilità è oggettiva.

Il danneggiato può inoltre ricorrere sulla base della legge SFS 1972: 207 sulla responsabilità civile e dei principi generali di *common law*. In entrambi i casi va provata la colpa del convenuto.

I danni risarcibili secondo il diritto svedese sono solo quelli cui può essere dato un valore economico; per tale motivo il danno ecologico puro non può essere riconosciuto.

L'onere della prova grava sul ricorrente; in base alla sopra citata SFS 1969: 387 è sufficiente la dimostrazione della sussistenza di un rischio di danno ambientale. E' concessa talvolta l'inversione dell'onere della prova.

La SFS 1986: 225 prevede invece la prova che il danno sia stato causato dall'azione del convenuto secondo il criterio della prevalente probabilità; il ricorrente deve cioè dimostrare che quella che lui indica come causa di danno sia concretamente probabile e non una mera ipotesi.

La legittimazione ad agire è individuale e collettiva in determinate circostanze.

Stati Uniti

La responsabilità civile per danno all'ambiente negli USA si fonda sul principio della colpa, nei casi di *negligence* e *nuisance*, e sulla responsabilità oggettiva nel caso di attività estremamente pericolose e *nuisance*.

La base principale del sistema risarcitorio del danno ambientale è costituita dalla Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act del 1980, meglio conosciuta come CERCLA o Superfund.

I due principali tipi di danno considerati risarcibili dalla CERCLA sono i seguenti: i costi sostenuti per le attività di bonifica dei siti inquinati e i danni alle risorse naturali, ossia il cosiddetto danno ecologico puro.

Lo Stato federale e gli Stati federati sono considerati i tutori pubblici delle risorse naturali definite come l'insieme di tutte quelle risorse che appartengono, sono gestite o controllate dallo stesso Stato.

L'onere della prova grava sul ricorrente che dovrà dimostrare, nei casi di responsabilità per colpa, il danno causato dal convenuto e la negligenza del comportamento.

Nei casi che prevedono l'applicazione della responsabilità oggettiva dovrà essere dimostrato che il danno è stato causato da un'attività estremamente pericolosa.

In alcuni casi è consentita l'inversione dell'onere della prova attraverso l'uso delle cosiddette "presunzioni opponibili". Ad esempio la responsabilità nel sistema della CERCLA si presume solidale a meno che il convenuto possa dimostrare che il danno è divisibile.

La legittimazione ad agire è individuale e collettiva. In generale chiunque possa addurre in giudizio un interesse ambientale è legittimato ad agire. Il ricorrente non è necessariamente colui che ha subito un danno

diretto e materiale alla persona o a cose di proprietà. E' sufficiente la sussistenza di una lesione a interessi anche non economici quali beni di particolare interesse naturale o storico, panorami, alla vita selvaggia.

Quando un singolo o un gruppo dichiara di aver subito un danno concretizzatosi nella mancata o diminuita fruibilità di tali beni ciò è considerato come lesione specifica e consente la proponibilità dell'azione risarcitoria.

E' però importante ricordare che tali beni, o aree di interesse, devono essere espressamente tutelati da apposite leggi quali la Federal Pollution Control Act, la Clean Air Act, la Noise Act e molte altre ancora.

Sono previste inoltre azioni di classe nelle quali uno o più membri possono agire in giudizio in rappresentanza e per conto di tutti i componenti del gruppo.

Conclusioni

Le leggi e le politiche ambientali adottate nei diversi Paesi presi in considerazione dal presente studio riflettono differenti concezioni del bene giuridico oggetto di tutela: l'ambiente.

Da un lato vi è infatti una visione utilitaristica dell'ambiente, inteso come insieme di risorse naturali, degno di rispetto e di tutela nella misura in cui esso possa essere materialmente utile e apportare benefici concreti all'uomo.

Dall'altro esiste un'affermata considerazione dell'ambiente inteso come bene di fruizione per il benessere, generalmente inteso, dell'individuo facente parte della collettività.

Tali differenti concezioni rappresentano altrettanto differenti oggetti di valutazione in caso di evento illecito dannoso.

Un aspetto problematico di fondo, comune ad entrambi gli approcci, riguarda la quantificazione monetaria di un bene, quale è l'ambiente, senza apparente valore convenzionale di mercato.

La quantificazione del danno è inoltre ancor più importante per una effettiva qualificazione dell'ambiente.

Sfortunatamente un bene il cui valore di mercato è nullo, disponibile e fruibile da tutti senza spesa alcuna, godrà ben difficilmente del rispetto e della tutela dovuta.

Da qui si intuisce che la premessa indispensabile per un'efficace tutela risarcitoria risiede nell'identificazione della definizione di danno ambientale che, come si è visto, differisce nelle concezioni dei diversi Paesi dell'Unione Europea.

Le legislazioni nazionali non hanno elaborato una chiara definizione di danno ambientale preferendo spesso riferirsi all'inquinamento causato a particolari settori ambientali quali i laghi, i fiumi, le acque costiere o le foreste e prevedendo la possibilità di risarcimento solo in caso di lesioni personali (danno biologico, patrimoniale o morale) e danni alla proprietà.

Il danno ecologico puro, ossia la lesione di componenti di matrici ambientali e della loro rete complessa di rapporti che costituiscono le risorse naturali, privi di valore convenzionale di mercato, non trova al momento adeguato e uniforme riconoscimento.

Non esiste perciò una tutela risarcitoria europea adeguata ad un concetto moderno di bene ambiente.

Lo stesso concetto di responsabilità per danni all'ambiente è relativamente recente.

Nel corso del presente lavoro si è infatti potuto rilevare che soltanto pochi Stati membri dell'Unione Euro-

pea hanno elaborato norme specifiche in materia. Nella maggioranza dei casi la responsabilità per danni ambientali è stata imputata seguendo le regole ordinarie sulla responsabilità civile. Le legislazioni nazionali hanno tentato di elaborare queste norme in modo da adattarle alla particolare natura del danno in esame.

La tendenza generale nei quindici Stati membri è quella di basare la responsabilità per danno all'ambiente sulla colpa della parte che ha provocato il danno. L'accertamento della colpa si fonda sulla dimostrazione che il danno è stato causato da negligenza o da un atto illecito. E' necessario quindi provare che l'autore del danno non abbia osservato determinate regole di diligenza o determinate norme di legge. La ragionevolezza o la negligenza di un determinato comportamento dovrebbero essere valutate sulla base di norme e di procedure contenute nelle singole legislazioni ambientali, spesso però incomplete o lacunose. La responsabilità per colpa inoltre non permette di ottenere il risarcimento del danno quando la colpa non possa essere dimostrata. Per tale motivo i tribunali dei vari Stati hanno cercato, a partire da differenti interpretazioni giuridiche e con diverse modalità, di rendere più agevole per la parte lesa l'onere della prova, ossia il nesso causale tra il danno, l'atto illecito che lo ha causato e la colpa.

Altra tendenza che appare ormai ampiamente generalizzata a livello europeo è quella di applicare un regime di responsabilità oggettiva che prescinda, cioè, dalla colpa del responsabile: è sufficiente dimostrare che un danno vi è stato e che è stato causato dall'atto di un terzo. E' necessario però definire chiaramente il campo di applicazione di tale regime di responsabilità per consentire alle parti potenzialmente responsabili di conoscere l'entità delle spese cui si esporrebbero in caso di danno ambientale. Sono state emanate a tale proposito specifiche leggi ambientali di settore che hanno introdotto il sistema di responsabilità oggettiva per danni causati da trasporti aerei e ferroviari o dall'utilizzo dell'energia nucleare (la maggior parte degli Stati membri), da condotte petrolifere (Danimarca), dalle biotecnologie (Germania), dalla manipolazione di sostanze pericolose (Olanda) o dallo svolgimento di attività pericolose in genere (Italia e Portogallo).

I settori coperti da tale regime sono quindi assai spesso diversi da uno Stato all'altro, causando differenti modalità risarcitorie anche nel caso di uno stesso tipo di danno provocato all'ambiente e producendo di conseguenza diversi risultati per quanto concerne la tutela e il ripristino ambientale. Ciò comporta problemi di non lieve entità soprattutto nei casi di inquinamento transfrontaliero, per ovviare ai quali sono state approntate o in via di negoziato numerose convenzioni internazionali che regolano la responsabilità civile e il risarcimento in tali casi.

La legittimazione ad agire, nella quasi totalità dei Paesi oggetto del presente studio, viene di norma attribuita alla parte lesa. In base alle regole ordinarie di responsabilità civile, infatti, essa spetta solo alla parte che ha un interesse ad ottenere il risarcimento per il danno subito. Quando l'oggetto del danno ambientale è un bene la cui proprietà non è attribuita ad alcuno è ben difficile l'identificazione di una parte lesa che possa essere considerata titolare del diritto ad agire. Solo nei casi in cui apposite leggi in materia ambientale abbiano riconosciuto l'ambiente in senso lato come bene giuridico (di fruizione collettiva) con dovere di tutela ad organi esperti dello Stato, la legittimazione ad agire viene riconosciuta allo stesso Stato e agli enti locali interessati. E' questo il caso dell'Italia.

Alle associazioni ambientaliste viene generalmente riconosciuto un più limitato potere di intervento che va dalla denuncia di fatti lesivi dei beni ambientali per sollecitare l'esercizio dell'azione pubblica (Italia), alla possibilità di intentare direttamente un'azione allo scopo di prevenire o far cessare il danno all'ambiente (Portogallo). La legittimazione ad agire viene inoltre riconosciuta per tali associazioni in base a specifiche leggi ambientali di settore (Lussemburgo), in caso di lesione di interessi di gruppo (Irlanda) o nel caso in cui il gruppo si sia fatto carico dei costi per la protezione di interessi ambientali (Olanda).

Dopo quando detto si può concludere che il sistema di responsabilità civile, pur con i limiti e le imperfezioni evidenziate è comunque uno strumento giuridico valido, uno dei mezzi più efficaci per l'imputazione della responsabilità dei costi e per la tutela ambientale. Esso sintetizza i due principi basilari della politica ambientale a livello comunitario espressi nell'Atto Unico: il principio della prevenzione e il principio secondo il quale "chi inquina paga". Il sistema di responsabilità civile infatti, nell'imporre ai responsabili il risarcimento delle spese derivate dal danno ambientale causato, ha l'importante funzione deterrente di disincentivare i comportamenti potenzialmente (e di fatto) dannosi.

La responsabilità civile per danni all'ambiente ha però, come si è visto, un'applicazione differente nei vari Stati membri della Unione Europea. Questa disomogeneità è causa, al momento, di ingiuste ed economicamente dannose differenze di trattamento tra le industrie dei diversi Stati. Alcune di esse infatti sono obbligate a far fronte ai costi derivanti dai danni causati mentre altre, quando ad esempio il risanamento non sia obbligatorio, potranno evitarli.

Come delineato nel *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente* sarebbe auspicabile o meglio urgente un intervento comunitario che stabilisca norme e procedure certe ed omogenee in materia.

Il primo passo dovrebbe essere quello della definizione giuridica del bene ambiente, inteso come "bene fondamentale di interesse collettivo" e comprensivo di tutte quelle risorse naturali biotiche e abiotiche e dei beni che formano il patrimonio dei luoghi, sottolineando che la lesione di questo farà nascere un obbligo al risarcimento.

Ugualmente necessaria è la definizione di una nozione comune di danno ambientale che comprenda ogni deterioramento fisico, chimico o biologico dell'ambiente.

Si dovrà poi definire concretamente quali siano le attività da sottoporre ad un regime di responsabilità oggettiva, a quali soggetti spetti la legittimazione ad agire (favorendo un maggior coinvolgimento e maggiori poteri per le associazioni ambientaliste), e la possibilità di affievolire l'onere della prova soprattutto per quanto concerne il nesso causale. Si potrebbe prevedere, a questo proposito, una "presunzione di causalità", per cui il giudice sarebbe tenuto a considerare la maggior probabilità di provocare un danno insita in certe attività ritenute pericolose.

Per quanto riguarda poi la valutazione dell'entità dei danni è necessario abbandonare il concetto di mero risarcimento economico per danni corporali o materiali alla proprietà, ma basare tale risarcimento sul costo effettivo del ripristino dei luoghi nello stato in cui si trovavano prima dell'evento inquinante.

Un ulteriore apporto alla tutela ambientale potrebbe essere inoltre offerto dalla predisposizione di tecniche assicurative per la copertura del rischio da inquinamento ambientale. Già adottato in Nordamerica e allo studio in Italia, Francia e Olanda, tale sistema assicurativo potrebbe fornire copertura alle imprese per i rischi di inquinamento connessi con le attività produttive. Esso costituirebbe in primo luogo uno strumento concreto di allocazione dei costi di danno all'ambiente, garantendo l'indennizzo effettivo dei terzi danneggiati. In secondo luogo esso svolgerebbe un'importante funzione preventiva, in quanto la copertura assicurativa sarebbe concessa solo in seguito alla verifica da parte delle singole società assicurative della sussistenza di efficaci dispositivi di sicurezza atti ad impedire o almeno a ridurre la possibilità di eventi dannosi, indirizzando così i comportamenti dei grandi operatori economici in una direzione più compatibile con l'ambiente.

Bibliografia

- AA.VV., "Demark" in *International encyclopaedia of laws*, Vol. 1, Kluwer, Le Hague, 1994;
- AA.VV., "Finland" in *International encyclopaedia of laws*, Vol. 1, Kluwer, Le Hague, 1992;
- AA.VV., "Ireland" in *International encyclopaedia of laws*, Vol. 2, Kluwer, London, 1994;
- AA.VV., "United Kingdom" in *International encyclopaedia of laws*, Vol. 3, Kluwer, London, 1992.
- AA.VV., *Environmental law handbook*, Government Institutes Inc., Rockville, 1989.
- AA.VV., *Regulating the european environment*, Handler, T., London, 1997.
- ERCMANN S., *Pollution control in the European Community*, Kluwer, London, 1996,
- FAURE M.G., VAN DER WILT H., *Environmental criminal law in Europe*, University of Maastricht, Maastricht, 1997.
- GLDENMAN G., *Environmental liability and privatization in central and eastern Europe*, Graham & Trotman, London, 1993.
- KISS A., SHELTON D., *International environmental law*, Graham & Trotman, London, 1994.
- KISS A., SHELTON D., *Manual of european environmental law*, Cambridge, 1993.
- MC LOUGHLIN J., FORSTER M.J. (a cura di), *The law and practice relating to pollution control in the Member States of the European Communities; a comparative survey*, Graham & Trotman, London, 1982.
- PAPPEL R., *Civil liability for damage caused by waste*, Berlino, 1995.
- RAPISARDA SASOON C., *Il danno ambientale*, Pirola, Milano, 1996.
- TRIMARCHI O., (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994.
- VACCA M., *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati Membri*, Giuffrè, Milano, 1992.