

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/10/2013

All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit2013-kub.diritto.it/docs/35563-responsabilit-oggettiva-e-risarcimento-in-forma-specifica-per-danno-ambientale>

Autore: Riccardo Daniela

Responsabilità oggettiva e risarcimento in forma specifica per danno ambientale

RESPONSABILITA' OGGETTIVA E RISARCIMENTO IN FORMA SPECIFICA PER DANNO AMBIENTALE

Il 20 agosto 2013, viene emanata dal presidente della Repubblica italiana la legge n. 97 definita “legge comunitaria 2013” .

Il testo legislativo racchiude tutte le procedure di infrazione avanzate dall'Unione Europea nei confronti dello Stato italiano in seno a lacunosi e poco chiari recepimenti di direttive comunitarie.

In riferimento alla disciplina ambientale, il testo legge n.97 modifica il d.lgs. n. 152/2006.

L' Unione Europea avvia una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano già nel 2007 .

Il nuovo testo legislativo presenta strumenti atti a prevenire ed assicurare gravi situazioni di disagio e pericolo .

Non solo!

Introduce altresì la giusta chiave di lettura legislativa della direttiva 2004/35/CE erroneamente recepita e, quindi, interpretata, dal legislatore interno.

Il danno ambientale (capo V “ disposizioni in materia di ambiente”), viene arricchito attraverso una legislazione circostanziata per settori, articolata per il tramite di casistiche nuove necessitanti già da tempo di una forte regolamentazione interna già presente nel contesto europeo (in particolare il titolo V si occupa, ad esempio, della gestione e valutazione dei rischi derivanti da alluvioni, gestione dei rifiuti delle industrie estrattive ecc..).

Proprio in riferimento alla limitazione interpretativa posta dall'Italia, l'art. 25 del nuovo testo di legge modifica parte del d.lgs. n. 152/2006 introducendo, per la prima volta, la responsabilità oggettiva per danno ambientale nonché nuove disposizioni circa la risarcibilità dello stesso.

Dire che la responsabilità oggettiva per danno ambientale si affaccia nella nostra legislazione solo ora, non equivale a dire che di essa non è stato mai fatto cenno in passato .

Invero una responsabilità oggettiva per danno ambientale c'è sempre stata ma appariva soltanto una responsabilità oggettiva “di fatto” in quanto l'attenzione era rivolta esclusivamente all'intenzione del danneggiante piuttosto che al danno verificatosi e, quindi, la chiave di tutto risultava essere la sua azione dolosa o colposa .

Secondo quanto sostenuto dall'U.E. lo sbaglio interpretativo avanzato dall'Italia, fu quello di precisare che il legislatore comunitario non volle optare per un sistema rivolto alla responsabilità oggettiva ma, piuttosto, si riportava ad una serie di attività professionali che, pur se non contemplate nella disciplina comunitaria come attività rischiose (realmente o potenzialmente) per la salute umana e ambientale, avrebbero potuto ingenerare responsabilità dell'operatore professionale ai sensi e per gli effetti della direttiva 2004/35/CE, qualora fossero state esercitate con dolo o colpa del danneggiante.

Questo significò asserire che l'allegato III della su indicata direttiva, circoscriveva l'ambito applicativo alle sole ipotesi di responsabilità soggettiva dell'operatore.

La responsabilità oggettiva prevede la sola sussistenza del nesso causale tra il danno prodotto e l'evento verificatosi a prescindere dal comportamento volontariamente tenuto dall'attore.

L'esclusione della stessa la si imputa all'interruzione del nesso causale per caso fortuito o fatto del terzo.

Le fattispecie di responsabilità oggettiva presenti nel nostro codice civile dall'art. 2049 al 2054 c.c. sconfessano la vecchia ed univoca impostazione data da dottrina e giurisprudenza in riferimento al concetto: “nessuna responsabilità senza colpa” ; in realtà si è arrivati a comprendere che nell'ordinamento giuridico esiste un margine lecito riferito ad attività che potenzialmente potrebbero risultare illecite in quanto pericolose.

Tutto ciò venne introdotto attraverso un *excursus* giuridico riferito al concetto di “rischio consentito” e di “prevedibilità del danno”.

La responsabilità oggettiva introdotta dal legislatore, ha differenziato la stessa in responsabilità definite speciali in quanto comportano di per sé un margine di pericolosità e quindi di responsabilità di chi le esercita che dovrà avere la giusta diligenza e vigilanza affinché il danno non si produca e i diritti dei terzi non vengano violati per il tramite di esso.

In questo caso, chi è a capo dell'attività, sarà responsabile a patto che non dia prova contraria ovvero dimostri che, pur utilizzando tutte le dovute cautele del caso, il danno si sarebbe comunque verificato in quanto prodotto o da evento fortuito o per causa a lui non imputabile.

Pertanto se da un lato la legge consente alcune attività rischiose, dall'altro pone a carico di chi le esercita, l'onere di farlo tenendo conto dei margini di prevedibilità dannosa che tale esercizio potrebbe comportare.

Se il danno si verifica, responsabile ai fini risarcitori è colui che ha esercitato tale attività imprudentemente.

Infatti il risarcimento, in questo caso, assume funzione esclusivamente riparatoria e non già sanzionatoria.

In realtà la direttiva 2004/35/CE , così come emanata, ha sempre previsto un doppio regime di responsabilità per danno ambientale:

- un'imputazione oggettiva in seno al risarcimento per danno ambientale, qualora fosse causato da operatori che svolgono attività professionali ritenute di per sé rischiose, e
- un'imputazione in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore se il danno alle specie e agli habitat (o una sua minaccia imminente) è conseguenza di un'attività professionale non ritenuta per sua natura rischiosa.

Pertanto, ecco presenti nella direttiva comunitaria del 2004, sia la responsabilità oggettiva per

danno ambientale che quella soggettiva.

Ciò che è successo successivamente riguarda un erroneo oltrechè lacunoso recepimento della stessa all'interno del d.lgs n. 152/2006 (codice dell'ambiente), infatti esso risulta essere mancante in toto della responsabilità oggettiva ed inclusivo esclusivamente dei criteri di imputazione per dolo o colpa del danneggiante.

In realtà il limite giuridico italiano imposto alla responsabilità per danno ambientale, inizia a essere compreso anche dalle pronunce del T.A.R. e del Consiglio di Stato, ad es., il T.A.R. Campania-Napoli (sentenza 3 luglio 2009 n.3727) chiarisce che : “ In tema di danno ambientale, si è sostenuto che la responsabilità oggettiva sarebbe più efficace nel tutelare il valore dell'ambiente, rispetto al modello tradizionale della responsabilità per colpa: in altri termini, considerato l'attuale livello di sviluppo tecnologico e commerciale, sarebbe necessario addossare i rischi per danni in capo a coloro che possiedono i mezzi per farvi fronte e, soprattutto, hanno un potere di controllo sulle fonti produttive di rischi, effettivi o anche solo potenziali, per rendere concreta la prevenzione e, in caso di accadimenti lesivi, la ristorazione delle posizioni soggettive, private o pubbliche, eventualmente incise.

Tuttavia la natura “oggettiva” della responsabilità non esclude certamente che si debba verificare ed accettare il presupposto causale della stessa, ossia l'avvenuto inquinamento “imputabile” come nesso eziologico all'impresa e alla sua attività, tanto più che il nuovo quadro normativo impone sotto differenti profili di escludere che il responsabile della bonifica- ovvero del danno ambientale, possa essere individuato solo in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e l'apparato produttivo esistente nel terreno inquinato. Va quindi esclusa qualsiasi responsabilità “da posizione” che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai “vantaggi” connessi all'esercizio di un'impresa.”

Come dimostra la pronuncia su esposta, a partire dal 2009 i limiti posti alla responsabilità oggettiva per danno ambientale decadono lasciando spazio ad un riconoscimento giurisprudenziale della stessa molto significativo.

Par vero che questo primo passo segna una interpretazione estensiva dell'art. 311 comma 2 che, come tutte le pronunce, si fa strada in quanto un notevole vuoto legislativo non permetteva di risolvere questioni attinenti al danno ambientale esistente come “danno in sé” a prescindere dal dolo o colpa del cagionante.

La sentenza del 2009 su citata fu certamente l'inizio di una serie infatti, subito dopo il Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 4561 del 15 luglio 2010 rende ancora più chiaro il punto della questione.

“..La responsabilità dell'autore dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 17 comma 2 del D.lgs. n. 22 del 1997, costituisce una forma di responsabilità oggettiva per obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree. La natura oggettiva della

responsabilità in questione è desumibile dalla circostanza che l'obbligo di effettuare gli interventi di legge sorge, in base al citato art. 17, in connessione con una condotta “anche accidentale”, ossia a prescindere dall'esistenza di qualsiasi elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento.

Ai fini della responsabilità in questione è comunque pur sempre necessario il rapporto di causalità tra l'azione o l'omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento o pericolo concreto ed attuale di superamento, dei limiti di contaminazione, in coerenza col principio comunitario “chi inquina paga”. Sensibilmente diversa si presenta invece la posizione del proprietario del sito, per la responsabilità del quale occorre fare riferimento ai commi 10 e 11 dell'art. 17 : “ chi subentra nella portata o nel possesso del bene subentra anche negli obblighi connessi all'onere reale ivi previsto, indipendentemente dal fatto che ne abbia avuto preventiva conoscenza.” Quella posta in capo al proprietario è pertanto una responsabilità “da posizione”, non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo e della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario responsabile al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione. E' quindi evidente che il proprietario del suolo, che non abbia apportato alcun contributo causale, neppure incolpevole, all'inquinamento, non si trova in alcun modo in una posizione analoga od assimilabile a quella dell'inquinatore, essendo tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito.”

In parole povere il Consiglio di Stato esplica in che modalità si può stabilire la differente posizione di chi è responsabile oggettivamente e di chi è responsabile soggettivamente.

La risposta la si individua nel ruolo che il soggetto responsabile ha nel caso di oggettività dell'imputazione ovvero nella soggettività; questo significa che mentre la responsabilità oggettiva individua un danno prodottosi anche se qualcuno aveva la responsabilità che questo non accadesse (la c.d. “responsabilità da posizione” di cui parla il Consiglio di Stato), la responsabilità soggettiva permette di poter qualificare il soggetto responsabile , in termini di : danneggiante, colpevole, inquinatore ecc.. in quanto ha intenzionalmente prodotto un danno ovvero era consapevole che il suo comportamento l'avrebbe certamente cagionato.

E' evidente che oltre ad un'esigenza di fatto cominciava ad esserci un'esigenza di adeguarsi agli orientamenti giurisdizionali, l'art. 311 comma 2 del codice dell'ambiente in cui si stabilisce che : “ chiunque realizzando un fatto illecito o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente alterandolo, determinandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato” non era più assolutamente sufficiente anche e soprattutto perchè non lo è mai stato in quanto manca della parte

inerente la responsabilità oggettiva che la direttiva 2004/35/CE conteneva sin dalla sua emanazione. L'unico tipo di responsabilità recepito nel d.lgs. n. 152 /2006 risulta essere pertanto quella soggettiva.

Tutte queste motivazioni hanno prodotto l'esigenza di una modifica dell'art. 311 del codice dell'ambiente per il tramite della nuova L. n. 97/2013 la quale recepisce correttamente le disposizioni precise date dall'Unione Europea in materia ambientale.

Grazie al nuovo dettato legislativo oggi parliamo anche di responsabilità oggettiva per danno arrecato all'ambiente, ovvero responsabilità esercitata da operatori di attività pericolose che , tenuto conto della loro posizione, per il tramite di grave imperizia ed imprudenza, hanno arrecato danni all'ambiente e alla salute della collettività.

Strettamente collegato al criterio di imputazione è il discorso relativo alla risarcibilità, chiarificato anche questo dall'U.E.

Il comma terzo dell'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006 prevedeva , per l'autore del danno ambientale, un risarcimento in forma specifica per il tramite del ripristino dei luoghi e, qualora questo non fosse stato possibile, un risarcimento per equivalente da corrispondere nei confronti dello Stato come rappresentate dell'intera collettività.

La legge n. 97/2013 ha , invece, chiarito che chi è responsabile di un danno ambientale, sia oggettivamente che soggettivamente, è tenuto *in primis* ad un risarcimento in forma specifica ovvero, se ciò non è possibile nell'immediato, ad un risarcimento per equivalente in danaro che dovrà essere sfruttato per opere di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

Pertanto alcun ristoro economico deve essere inteso come tale nei confronti dello stato che ha l'onere, nel momento in cui non è possibile ripristinare i luoghi, di divenire custode momentaneo dell'ammontare economico pagato dal danneggiante a titolo di risarcimento fin quando con lo stesso non predisponga gli strumenti atti ad effettuare ciò che nell'immediato non era possibile ovvero il ripristino della situazione precedente al danno verificatosi.

Ed ancora le parole: “...o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 c.c., il Ministro dell'ambiente e tutela del territorio con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento entro 60 giorni dalla notifica di una somma pari al valore economico in danno accertato e residuo a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario.”(art. 311 comma 3 d.lgs. n. 152/'06) sono attualmente state sostituite dalle seguenti: “... o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e del territorio determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri anzidetti... e, a tal fine procedere alla realizzazione delle stesse, ingiungendo con ordinanza, il pagamento entro 60 giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.”

Novità importanti inerenti una vera e propria chiusura precedentemente presente al comma 3

dell'art. 311 ovvero in parte anche all'art. 313 codice dell'ambiente in riferimento alla destinazione d'uso dell'eventuale risarcimento per equivalente.

L'U.E. Impone in qualunque forma di risarcimento il ripristino dei luoghi esigendolo anche qualora non sia possibile attuarlo da subito in quanto esso rappresenta non già un ristoro economico corrisposto alla collettività ma un fondo utile allo Stato per la messa a punto di opere atte al ritrovamento di una situazione originaria di benessere ambientale fondamentale, da sempre, di diritto assoluto di tutti i cittadini.

Dott.ssa Daniela Riccardo