

Legislatura ambientale

Il danno ambientale nella prospettiva di riforma della legge europea 2013

L'avvocato Roberta Toma, dello Studio legale tributario Sorrentino Pasca Toma, inizia la sua collaborazione con la Staffetta con un articolo che prendendo spunto dalla riforma attualmente in discussione al Parlamento, analizza la disciplina del danno ambientale, con particolare attenzione al suo ambito di applicazione e alle questioni relative alla prevenzione, al ripristino e al risarcimento.

Il presente intervento vuole introdurre la materia del danno ambientale e del suo risarcimento, resa attuale dalla riforma attualmente in discussione in Parlamento.

Per quanto il danno ambientale possa incidere pesantemente nella sfera privata di persone fisiche e giuridiche, la lesione di tali diritti nel nostro ordinamento è subordinata al prevalente interesse pubblicistico di cui lo Stato è portatore.

La competenza, speciale ed assoluta dello Stato in tale materia è indice evidente della natura pubblicistica degli interessi di cui si tratta. Val bene chiedersi perché il legislatore ha intrapreso con tanta decisione la strada del rilievo pubblicistico degli interessi in gioco, tanto da porre addirittura lo Stato come soggetto principale da risarcire in caso di danno ambientale. Si sarebbe potuta perseguire anche una strada non accentuatamente pubblicistica, lasciando agli ordinari mezzi della giustizia civile la tutela dei danni arrecati. La prevalenza della natura pubblicistica risiede nella impossibilità di frazionare il danno ambientale in sé rispetto alle singole posizioni dei danneggiati. Il danno ambientale, infatti, non equivale alla somma dei danni arrecati alle singole persone fisiche e giuridiche, bensì è qualcosa di inerente al territorio, alla qualità dei beni comuni essenziali per l'esistenza umana per cui diviene impossibile frazionare l'entità del danno rispetto alle singole persone coinvolte.

Il Testo Unico ambientale, che ha recepito il contenuto della direttiva 2004/35/CE, costituisce il punto di arrivo della legislazione nazionale in materia di danno ambientale. La parte VI di tale testo normativo (artt. 299 - 317) predispone, in conformità alla direttiva e in continuità con le disposizioni di legge precedenti, la tutela risarcitoria del danno ambientale, definito dall'art. 300 come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima".

L'attività statale si articola, quindi, in tre settori, la tutela, la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente. La tutela consiste in un'attività di preservazione a carattere generale, mentre la prevenzione nell'impegno ad evitare la determinazione di uno specifico danno all'ambiente. Quando tutela e prevenzione non siano state sufficienti ad evitare il danno, il procedimento di riparazione (ripristino oppure riparazione per equivalente tramite la quantificazione e la liquidazione) vi pone rimedio.

La legge europea 2013 (Atti del Senato n. 588 e Atti della Camera n. 1327), in discussione in Parlamento, però, apporterà a tale disciplina notevoli modifiche per ottemperare ai rilievi formulati dalla Comunità europea con le procedure di infrazione, per il difettoso recepimento della normativa comunitaria operato dal nostro legislatore.

L'articolo 26 del disegno di legge (Modifiche alla parte VI del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Procedura di infrazione 2007/4679), rinnova la materia della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di superare le contestazioni formulate dalla Commissione europea con la procedura d'infrazione 2007/4679.

La Commissione, infatti, aveva formulato, tra gli altri i seguenti rilievi:

- a) la mancata trasposizione nell'ordinamento italiano degli articoli 3 e 6 della direttiva 2004/35/CE, che prevedono la responsabilità oggettiva per il danno ambientale causato dalle attività professionali elencate nell'allegato III alla direttiva stessa (elenco trasfuso nell'allegato 5 alla Parte VI del T.U.A.) e la responsabilità per dolo o colpa per il danno alle specie ed agli habitat naturali protetti causato da attività professionali non inserite in tale elenco o determinati da attività non professionali,
- b) un ambito applicativo troppo ampio lasciato alla riparazione del danno effettuata tramite la equivalente pecuniario o patrimoniale, a scapito delle adeguate misure di riparazione primaria, complementare o compensativa predilette, invece, dalla normativa comunitaria, con la conseguente violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva 2004/35/CE (allegato corrispondente all'allegato 3 alla Parte VI del citato decreto legislativo n. 152),
- c) la violazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 2004/35/CE per la limitazione del campo di applicazione del regime di responsabilità in conseguenza dell'eccezione di cui all'articolo 303, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 152 del 2006, che esclude l'applicabilità della disciplina della Parte VI del decreto alle situazioni di inquinamento per le quali siano state avviate le procedure di bonifica e sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti.

È stata denunciata, quindi, una eccessiva generosità del nostro legislatore nel concedere la possibilità per i responsabili del danno ambientale di liquidarlo per equivalente così come la possibile esclusione di troppe ipotesi di danno dall'ambito di applicazione della disciplina risarcitoria.

A fronte di tali rilievi sono state predisposte alcune modifiche che, se approvate, muteranno sostanzialmente l'assetto della disciplina in esame.

L'art. 26 del disegno di legge propone, infatti, una modifica strutturale di grande portata poiché, con l'introduzione dell'art. 298bis (Principi generali) le norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente si applicheranno:

- a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte VI e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività;
- b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte VI e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

Dall'attuale definizione dell'ambito di operatività della normativa portata dall'art. 303 – che si limita a indicare, alle lettere a) - i) le ipotesi che ne sono escluse – si passerà, probabilmente, all'indicazione specifica delle attività professionali al cui operato dannoso si applicherà la tutela risarcitoria prevista dal T.U.A. È evidente, dunque, un mutamento di prospettiva che passa dal profilo oggettivo del danno a quello soggettivo della responsabilità, finalizzato ad ampliare le ipotesi di risarcibilità dei danni determinatisi.

La competenza in materia è affidata al ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il disegno di legge conferma tale competenza pur prevedendo alcuni adeguamenti alla diversa attuale configurazione organizzativa dell'amministrazione ministeriale.

Una volta approvate le modifiche rese necessarie da un adeguamento più stringente alla normativa europea, dunque, che dovranno essere analizzate in modo più approfondito, sarà sicuramente più ampio e certo il novero delle situazioni di danno che potranno essere risarcite ai sensi del T.U.A. e più chiari i criteri di determinazione delle procedure di riparazione, che risentono, attualmente, del vizio originario della risarcibilità per equivalente. ■