



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.2.2000
COM(2000) 66 definitivo

LIBRO BIANCO
SULLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE

(presentato dalla Commissione)

LIBRO BIANCO

SULLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE

Introduzione

Il pubblico ha avuto notizia di casi di gravi danni all'ambiente dovuti ad atti dell'uomo. Il recente incidente con l'Erika ha provocato una cospicua contaminazione della costa francese e la morte dolorosa e atroce di varie centinaia di migliaia di uccelli marini ed altri animali. Non è stato tuttavia assolutamente il primo caso di fuoriuscita in mare di prodotti petroliferi con terribili conseguenze per l'ambiente. Alcuni anni fa una catastrofe nei pressi della riserva naturale di Doñana nel sud della Spagna, la rottura di una diga contenente un volume cospicuo di acque tossiche ha causato pregiudizio enorme all'ambiente circostante, nonché a numerosissime specie protette di uccelli. Questi ed altri eventi simili sollevano il problema di chi debba pagare per i costi di eliminazione dell'inquinamento e di risanamento dei danni. Spetta alla società nel suo complesso, in altre parole al contribuente, sostenere tali costi o spetta all'autore dell'inquinamento, sempreché esso possa essere individuato?

Anche per quanto riguarda i prodotti geneticamente modificati il pubblico si preoccupa seriamente delle possibili incidenze sulla salute dell'uomo o sugli eventuali effetti negativi sull'ambiente. Questi timori fanno invocare l'introduzione di una responsabilità in capo ai soggetti responsabili.

Un modo per garantire che sarà adottato un comportamento maggiormente informato alla prudenza per evitare i danni all'ambiente è di fatto quello di imporre una responsabilità al soggetto che svolge un'attività comportante il rischio di causare danni di questo tipo. Ciò significa che quando un'attività effettivamente dà luogo a danni, il soggetto che ha il controllo dell'attività (l'operatore) che è l'autore effettivo dell'inquinamento deve pagare i costi per riparare il danno.

Il presente Libro bianco delinea la struttura di un futuro sistema di responsabilità comunitario per i danni all'ambiente mirato a realizzare il principio "chi inquina paga". Esso descrive gli elementi essenziali perché un sistema di questo tipo sia efficace e praticabile.

Il sistema proposto non soltanto dovrebbe comprendere le lesioni alle persone, i danni alle cose e la contaminazione dei siti, ma anche i danni alla natura, in particolare alle risorse naturali che sono importanti sotto il profilo della conservazione della diversità biologica nella Comunità (vale a dire le aree e specie protette dalla rete Natura 2000). Per ora i regimi di responsabilità per danni all'ambiente degli Stati membri dell'UE non si applicano a tale fattispecie.

La responsabilità per i danni alla natura è una precondizione per far sentire ai soggetti economici la loro responsabilità per i possibili effetti negativi delle loro attività sull'ambiente in quanto tale. Finora gli operatori apparentemente sentono tale responsabilità per le lesioni alle persone o i danni alle cose - per i quali esiste già una responsabilità per danni all'ambiente, variamente configurata a livello nazionale - piuttosto che per l'ambiente. Essi tendono a considerare l'ambiente "un bene pubblico"

per il quale è responsabile la società nel suo complesso piuttosto che un soggetto singolo che ha causato danni all'ambiente. La responsabilità è un modo per far sì che il pubblico realizzi di dover rispondere per le possibili conseguenze dei suoi atti nei confronti della natura. Il mutamento di atteggiamento che è atteso dovrebbe consentire un più elevato livello di prevenzione e di precauzione.

RIEPILOGO

Il presente Libro bianco esamina varie possibilità di definire un regime di responsabilità per danni all'ambiente su scala comunitaria per migliorare l'applicazione dei principi del trattato CE in materia e l'attuazione del diritto ambientale comunitario e garantire un adeguato ripristino dell'ambiente. La decisione della Commissione del gennaio 1997 di elaborare un Libro bianco è stata preceduta da un Libro verde della Commissione nel 1993, un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo e dalla Commissione nello stesso anno, una risoluzione del Parlamento che chiedeva una direttiva CE e un parere del Comitato economico e sociale nel 1994. Diversi Stati membri si sono espressi a favore di un intervento comunitario in questo campo e hanno recentemente presentato osservazioni sulla necessità di trattare la questione della responsabilità in materia di organismi geneticamente modificati (OGM). Nel corso della preparazione del Libro bianco sono state consultate le parti interessate.

La responsabilità per danni all'ambiente può essere definita come lo strumento che porterà l'autore del danno all'ambiente a pagare per rimediare il danno che ha causato. Affinché la responsabilità costituisca una risposta efficace occorre poter identificare l'autore, quantificare il danno e stabilire un nesso causale. Essa non è quindi adatta nel caso dell'inquinamento diffuso dovuto a numerose sorgenti. L'introduzione di un regime di responsabilità comunitario è motivata dalla volontà di migliorare l'applicazione dei principi fondamentali in materia di ambiente ("chi inquina paga", prevenzione e precauzione) e delle attuali norme comunitarie in materia, dalla necessità di garantire la decontaminazione e il ripristino dell'ambiente, una migliore integrazione dell'ambiente in altri settori d'intervento e di migliorare il funzionamento del mercato interno. Il sistema di responsabilità dovrebbe incentivare le imprese ad un comportamento più responsabile ed esercitare quindi un effetto preventivo, anche se molto dipenderà dal contesto e dalle sue caratteristiche.

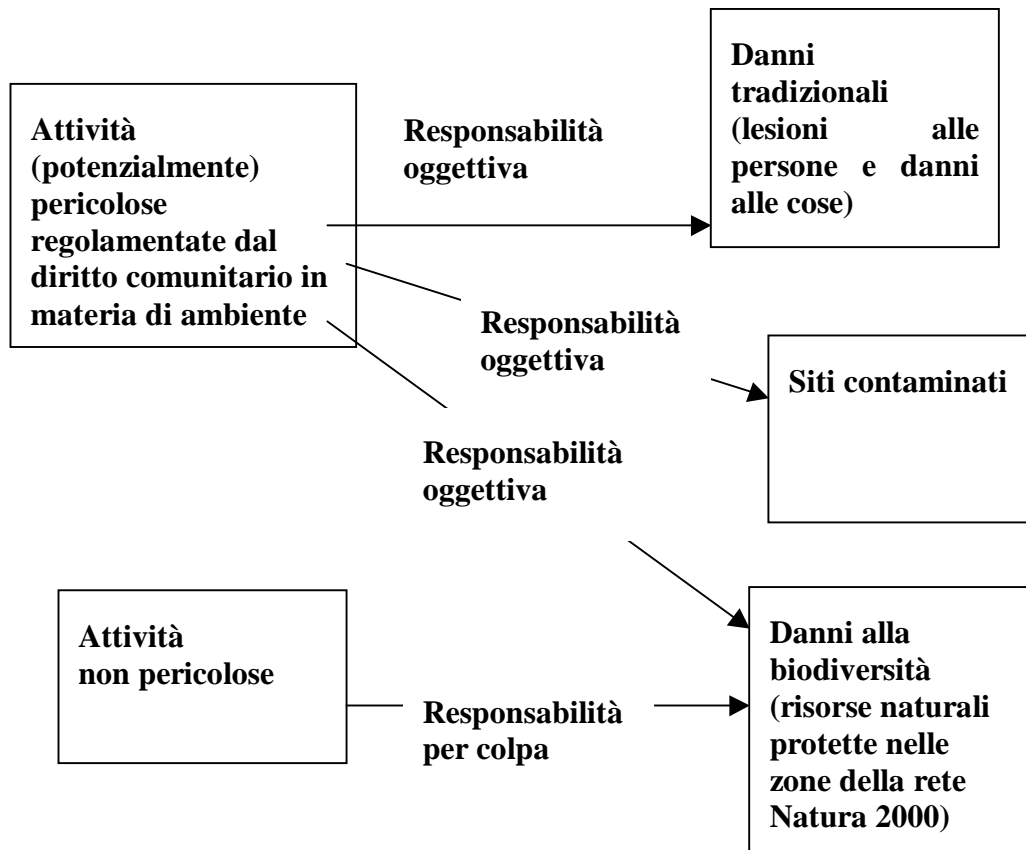
I principali elementi di un sistema comunitario potrebbero essere i seguenti: nessuna retroattività (applicazione esclusivamente al danno futuro); copertura sia del danno all'ambiente (contaminazione del sito e danno alla biodiversità) che del danno tradizionale (lesioni alle persone e danni alle cose); un campo di applicazione circoscritto correlato alla legislazione comunitaria per l'ambiente: copertura della contaminazione di siti e del danno tradizionale soltanto se causati da un'attività pericolosa o potenzialmente pericolosa regolamentata su scala comunitaria; copertura del danno alla biodiversità soltanto se si tratta di zone protette della rete Natura 2000; responsabilità oggettiva per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, responsabilità per colpa per il danno alla biodiversità causato da un'attività non pericolosa¹; eccezioni limitate a quelle comunemente ammissibili; attenuazione dell'onere della prova incombente all'attore in giustizia ed eque possibilità di difesa per il convenuto; responsabilità che fa perno sull'operatore che ha il controllo dell'attività all'origine del danno; obbligo di destinare le somme pagate dall'autore dell'inquinamento al ripristino dell'ambiente; maggiori possibilità di accesso alla giustizia nel caso di danni all'ambiente; coordinamento con le convenzioni internazionali; garanzia finanziaria per responsabilità potenziali, in collegamento con i mercati.

¹ Cfr. la presentazione schematica del possibile campo di applicazione del sistema nell'allegato al presente riepilogo.

Sono presentate e valutate diverse opzioni per l'azione comunitaria: adesione della Comunità alla Convenzione di Lugano del Consiglio d'Europa; un regime che copra esclusivamente il danno transfrontaliero; una raccomandazione della Comunità per orientare l'azione degli Stati membri; una direttiva della Comunità; un regime settoriale per la biotecnologia. Per ciascuna opzione sono presentati gli argomenti pro e contro: la soluzione della direttiva comunitaria si configura come l'opzione più coerente. Un'iniziativa comunitaria in questo settore è giustificata in termini di sussidiarietà e proporzionalità e in base ad altri fattori come la non idoneità di regimi nazionali distinti a disciplinare tutti gli aspetti del danno all'ambiente, l'effetto di integrazione di un'applicazione comune del sistema nel quadro del diritto comunitario e la flessibilità di un sistema quadro comunitario che fissi gli obiettivi e i risultati lasciando agli Stati membri la scelta dei mezzi e degli strumenti per realizzarli. L'impatto di un sistema di responsabilità comunitario sulla competitività esterna dell'industria europea dovrebbe essere limitato. L'esame dei dati sui regimi di responsabilità esistenti indica che il loro impatto sulla competitività delle industrie nazionali non è stato sproporzionato. Sono esaminati gli effetti sulle PMI e sul settore dei servizi finanziari nonché l'importante questione dell'assicurabilità degli elementi principali del sistema. Per essere efficace un sistema di responsabilità presuppone opportune garanzie finanziarie basate sulla trasparenza e sulla certezza del diritto in materia di responsabilità. Il sistema dovrebbe essere configurato in modo da ridurre al minimo i costi di transazione.

Il Libro bianco conclude che la soluzione più opportuna sarebbe una direttiva quadro che introduce la responsabilità oggettiva per i danni causati da attività pericolose regolamentate a livello comunitario abbinata ad eccezioni per i danni tradizionali e all'ambiente e la responsabilità per colpa per i danni alla biodiversità causati da attività non pericolose. Gli elementi di tale direttiva saranno meglio definiti in futuro alla luce delle consultazioni. Le istituzioni dell'Unione europea e le parti interessate sono invitate ad esaminare il Libro bianco e a presentare le loro osservazioni entro il 1° luglio 2000.

CAMPO DI APPLICAZIONE DI UN SISTEMA COMUNITARIO DI RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE



INDICE

1. INTRODUZIONE.....	9
1.1. Finalità del Libro bianco	9
1.2. Struttura del Libro bianco.....	9
1.3. Precedenti e contesto istituzionale	9
1.3.1. Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente	9
1.3.2. Posizione del Parlamento europeo	10
1.3.3. Parere del Comitato economico e sociale	10
1.3.4. Decisione della Commissione di preparare un Libro bianco	10
1.3.5. Posizione degli Stati membri.....	10
1.3.6. Procedura di consultazione	11
2. CHE COS'È LA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE?.....	11
2.1. Finalità della responsabilità per danni all'ambiente	11
2.2. Tipi di danni all'ambiente per i quali la responsabilità è uno strumento idoneo	11
3. OPPORTUNITÀ DI UN SISTEMA COMUNITARIO DI RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE ED EFFETTI ATTESI.....	12
3.1. Attuazione dei principi fondamentali del trattato CE in materia di ambiente	12
3.2. Garanzia di decontaminazione e ripristino dell'ambiente.....	12
3.3. Promozione dell'applicazione della normativa comunitaria sull'ambiente.....	12
3.4. Miglioramento dell'integrazione	13
3.5. Migliore funzionamento del mercato interno	13
3.6. Effetti attesi.....	14
4. CONNOTAZIONI DI UN SISTEMA CE DI RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE	14
4.1. Nessuna retroattività.....	14
4.2. Ambiti di applicazione del sistema	15
4.2.1. Danni.....	15
4.2.2. Attività	16
4.3. Tipo di responsabilità, eccezioni ammesse e onere della prova	17

4.4.	Soggetti responsabili	18
4.5.	Criteri per i differenti tipi di danno	19
4.5.1.	Danni alla biodiversità	19
4.5.2.	Siti contaminati.....	21
4.5.3	Danni tradizionali	21
4.5.4	Nesso con la direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotto	22
4.6.	Garanzia di effettiva decontaminazione e ripristino dell'ambiente.....	22
4.7.	Accesso alla giustizia	22
4.7.1.	“Approccio a due livelli”: lo Stato è responsabile in primis.....	23
4.7.2.	Urgenza (provvedimenti provvisori, costi dell'azione preventiva)	23
4.7.3.	Garanzia di sufficiente competenza e riduzione al minimo dei costi inutili ..	23
4.8.	Correlazione con le convenzioni internazionali.....	24
4.9.	Garanzia finanziaria	24
5.	DIVERSE OPZIONI PER L'AZIONE DELLA COMUNITÀ	26
5.1.	Adesione della Comunità alla Convenzione di Lugano	26
5.2.	Un regime limitato ai danni transfrontalieri	27
5.3.	Azione degli Stati membri informata ad una raccomandazione comunitaria.....	27
5.4.	Direttiva comunitaria.....	28
5.5.	Responsabilità settoriale, soprattutto nel campo delle biotecnologie	28
6.	SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	28
7.	IMPATTO ECONOMICO GENERALE DELLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE A LIVELLO COMUNITARIO	29
8.	CONCLUSIONI.....	32

1. INTRODUZIONE

1.1. Finalità del Libro bianco

In forza dell'articolo 174, paragrafo 2 del trattato CE

"la politica della Comunità in materia ambientale (...) è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»."

Il presente Libro bianco intende esaminare come il principio "chi inquina paga" possa meglio servire gli obiettivi della politica comunitaria per l'ambiente, fermo restando che la sua finalità principale è quella di evitare i danni all'ambiente.

Su queste premesse il documento analizza come configurare in modo ottimale un sistema comunitario di responsabilità per danni all'ambiente onde migliorare l'applicazione dei principi del trattato CE per l'ambiente e garantire il risanamento dei danni all'ambiente. Il Libro bianco cerca di individuare come un regime comunitario di responsabilità per danni all'ambiente possa migliorare l'applicazione della vigente normativa comunitaria per l'ambiente ed i possibili effetti economici di tale azione da parte della Comunità.

1.2. Struttura del Libro bianco

La parte introduttiva contiene alle sezioni 1 e 2 alcune informazioni sul contesto e sui precedenti e una spiegazione della finalità della "responsabilità per danni all'ambiente". Segue un'esposizione alla sezione 3 delle ragioni di un sistema comunitario di responsabilità per danni all'ambiente. La sezione 4 contiene le possibili connotazioni di un sistema comunitario, mentre alla sezione 5 sono esaminate e confrontate opzioni diverse per realizzare il sistema. La sezione 6 esamina la questione nell'ottica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e la sezione 7 valuta l'impatto economico di un regime CE di responsabilità in materia. Nella sezione 8 infine, si traggono le conclusioni e si indicano le iniziative previste per il futuro.

1.3. Precedenti e contesto istituzionale

1.3.1. Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente

Nel maggio 1993 la Commissione ha pubblicato il Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente². Successivamente alla consultazione, sono state presentate oltre 100 osservazioni da parte di Stati membri, industrie, gruppi ambientalisti ed altre parti interessate cui sono seguite continue consultazioni. Nel novembre 1993 il Parlamento e la Commissione hanno tenuto un'audizione pubblica congiunta.

² Comunicazione del 14 maggio 1993 (COM 93/47 def.) presentata al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale.

1.3.2. Posizione del Parlamento europeo

Nell'aprile 1994 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui invitava la Commissione a presentare una proposta di direttiva relativa alla regolamentazione della responsabilità per (futuri) danni all'ambiente³. In quella risoluzione, il Parlamento ha applicato per la prima volta l'articolo 192, paragrafo 2 (ex articolo 138 B, paragrafo 2) del trattato CE, che gli attribuisce il diritto di chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative. Da allora, il Parlamento ha sollevato la questione della responsabilità per danni all'ambiente in diverse occasioni, quali la presentazione del programma annuale di lavoro della Commissione, interrogazioni parlamentari e lettere alla Commissione.

Nel suo questionario per l'audizione dei commissari designabili, il Parlamento ha risollevato la questione e ha ribadito l'urgente necessità di una legislazione comunitaria in questo campo, e in particolare l'esigenza di inserire disposizioni comunitarie sulla responsabilità nella normativa in vigore per le biotecnologie.

1.3.3. Parere del Comitato economico e sociale

Il 23 febbraio 1994 il Comitato economico e sociale ha formulato un parere articolato in cui sosteneva l'azione della Comunità in materia di responsabilità per danni all'ambiente e suggeriva l'adozione di una direttiva quadro in base agli articoli da 174 a 175 (ex articoli 130 R e 130 S) del trattato⁴.

1.3.4. Decisione della Commissione di preparare un Libro bianco

Dopo un dibattito orientativo, il 29 gennaio 1997, la Commissione, tenendo conto della necessità di rispondere alla risoluzione del Parlamento europeo del 1994 che chiedeva un'azione da parte della Comunità, ha deciso di preparare un Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente⁵.

1.3.5. Posizione degli Stati membri

Diversi Stati membri hanno espresso, in via formale o informale, parere favorevole all'azione della Comunità in materia di responsabilità per danni all'ambiente in generale (Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia); alcuni Stati membri attendono le proposte della Commissione prima di avviare una legislazione nazionale in materia, specialmente sulla responsabilità per danni alla biodiversità. Inoltre, l'Austria, il Belgio, la Finlandia, la Germania, i Paesi Bassi, la Spagna e la Svezia hanno recentemente dichiarato in sede di Consiglio di essere favorevoli all'intenzione della Commissione, nel contesto dell'imminente Libro bianco sulla responsabilità, di valutare la questione della responsabilità per i danni sull'ambiente legato al rilascio deliberato di OGM. Recentemente, il Regno Unito ha chiesto alla Commissione di esaminare in via prioritaria la fattibilità di uno o più regimi di

³ Risoluzione del 20.4.1994 (GU C 128/165).

⁴ Parere del Comitato economico e sociale del 23.2.1994 (CES 226/94).

⁵ Sono stati condotti quattro studi mirati all'elaborazione di una politica comunitaria in questo settore, studi che sono disponibili per il pubblico in versione riepilogativa.

responsabilità e i relativi criteri in materia di rilascio e commercializzazione di OGM. Le posizioni degli altri Stati membri non sono ancora chiare.

1.3.6. Procedura di consultazione

Durante la preparazione del Libro bianco sono stati consultati esperti indipendenti provenienti dai vari Stati membri, esperti nazionali degli Stati membri e rappresentanti dei settori interessati. Molti di essi hanno inviato anche osservazioni scritte su documenti di lavoro informali loro sottoposti. Le opinioni erano contrastanti, soprattutto circa la necessità di un'azione della Comunità. Una sintesi delle osservazioni delle parti interessate è disponibile a richiesta.

2. CHE COS'È LA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE?

2.1. Finalità della responsabilità per danni all'ambiente

La responsabilità per danni all'ambiente è finalizzata ad obbligare chi causa danni all'ambiente a pagare per rimediare ai danni causati.

La regolamentazione sull'ambiente stabilisce norme e procedure mirate a tutelare l'ambiente. In assenza di responsabilità, l'inosservanza delle norme e delle procedure vigenti può semplicemente determinare sanzioni penali o amministrative. Per contro, introducendo tale responsabilità, i potenziali autori dell'inquinamento rischiano di pagare gli interventi di ripristino o il risarcimento dei danni che hanno causato.

2.2. Tipi di danni all'ambiente per i quali la responsabilità è uno strumento idoneo

La responsabilità per danni all'ambiente non costituisce un rimedio a tutti i tipi di danni all'ambiente. Per la sua efficacia:

- vi devono essere uno (o più) soggetti identificabili (chi inquina),
- il danno deve essere concreto e quantificabile e
- deve essere accertato un nesso causale tra il danno e il soggetto identificato come suo autore.

La responsabilità può essere quindi invocata, ad esempio, nei casi in cui il danno derivi da incidenti industriali o da un inquinamento graduale dovuto al rilascio nell'ambiente da fonti identificabili di sostanze o rifiuti pericolosi.

Per contro, la responsabilità non è uno strumento adeguato nel caso di inquinamento diffuso e su vasta scala dove sia impossibile stabilire un nesso causale tra le attività di singoli soggetti e gli effetti negativi sull'ambiente come, ad esempio, i cambiamenti climatici determinati dalle emissioni di CO₂ e di altre sostanze, la morte delle foreste a causa delle piogge acide e l'inquinamento atmosferico causato dal traffico.

3. OPPORTUNITÀ DI UN SISTEMA COMUNITARIO DI RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE ED EFFETTI ATTESI

3.1. Attuazione dei principi fondamentali del trattato CE in materia di ambiente

La responsabilità per danni all'ambiente è una maniera per attuare i principi fondamentali della politica ambientale enunciati nel trattato CE (articolo 174, paragrafo 2) ed in particolare il principio "chi inquina paga". Se questo principio non è applicato ai costi connessi al risanamento del danno all'ambiente, l'ambiente non è ripristinato, oppure questi costi devono essere pagati dallo Stato e in ultima analisi dal contribuente. Di conseguenza un primo obiettivo è rendere chi inquina responsabile dei danni prodotti. Se gli autori dell'inquinamento devono pagare i danni che provocano, essi ridurranno l'inquinamento fino al punto in cui il costo marginale di riduzione dell'inquinamento supera il risarcimento che eviteranno di pagare. In questa maniera, il sistema di responsabilità per danni all'ambiente contribuirà a prevenire i danni e ad internalizzare i costi ambientali⁶. La responsabilità favorirà anche una maggiore precauzione, nel senso di evitare rischi e danni e potrà incoraggiare investimenti di R&S per migliorare le conoscenze e le tecnologie.

3.2. Garanzia di decontaminazione e ripristino dell'ambiente

Per rendere realmente operativo il principio "chi inquina paga", gli Stati membri devono garantire che l'ambiente sia effettivamente decontaminato, risanato e ripristinato, laddove vi sia un responsabile dell'inquinamento, accertandosi che il risarcimento a carico di quest'ultimo sia usato in modo adeguato ed efficace a tale scopo.

3.3. Promozione dell'applicazione della normativa comunitaria sull'ambiente

Se la responsabilità esercita l'effetto preventivo sopra descritto e garantisce il risanamento in caso di danni ambientali essa favorirà anche un maggior rispetto della legislazione comunitaria sull'ambiente. Di conseguenza, il nesso fra le disposizioni del sistema CE di responsabilità per danni all'ambiente e la normativa ambientale vigente è di grande importanza. Benché la maggior parte degli Stati membri abbia introdotto leggi nazionali sulla responsabilità oggettiva per i danni causati da attività in qualche modo dannose per l'ambiente, tali leggi hanno campi di applicazione molto diversi e non coprono in modo coerente tutti i danni causati da attività riconosciute come pericolose per l'ambiente. Inoltre, tali regimi di responsabilità sono operativi soltanto per i danni alle persone e alle cose, oppure per i siti contaminati e in genere non si applicano ai danni alle risorse naturali. È quindi importante che un regime CE di responsabilità per danni all'ambiente copra anche i danni causati alle risorse naturali, quantomeno le risorse già protette dalla normativa comunitaria (direttive 'Habitat' e 'Uccelli selvatici') nelle zone designate della rete Natura 2000⁷. Gli Stati membri dovranno comunque garantire il

⁶ L'internalizzazione dei costi ambientali significa che i costi di prevenzione e di disinquinamento saranno pagati direttamente dalle parti responsabili del danno anziché essere finanziati dalla società in generale.

⁷ Direttiva del Consiglio 79/409/CEE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, GU L 103/79, pag. 1 e direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206/92, pag. 7.

risanamento dei danni a queste risorse naturali protette, anche quando non è possibile applicare un regime di responsabilità (ad esempio, quando non è possibile individuare l'autore del danno), giacché si tratta di un obbligo previsto dalla direttiva 'Habitat'. Gli effetti di prevenzione indotti dalla responsabilità avranno un effetto di stimolo in un'Unione ampliata e agevolerà l'attuazione della normativa in materia di ambiente da parte dei nuovi Stati membri.

3.4. Miglioramento dell'integrazione

Il trattato di Amsterdam ha introdotto nell'articolo 6 del trattato CE il principio secondo il quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività comunitarie. Un sistema CE di responsabilità per danni all'ambiente che riguardi tutte le attività regolamentate dalla Comunità comportanti rischi per l'ambiente (cfr. punto 4.2.2 per le relative attività), consentirà di meglio integrare la dimensione ambientale nei vari settori interessati attraverso l'internalizzazione dei costi ambientali.

3.5. Migliore funzionamento del mercato interno

Benché gli obiettivi principali di un sistema comunitario siano di natura ambientale, è anche possibile che esso contribuisca a porre in essere nel mercato interno condizioni di parità omogenee. Ciò è importante giacché la maggior parte degli scambi dell'Unione europea si svolge nell'ambito del mercato interno, vale a dire che per gli Stati membri il commercio intra-UE è più significativo di quello extra-UE e quindi, per le imprese che operano nel mercato interno, le differenze di regolamentazione e di costo hanno un peso maggiore di quelle con i paesi terzi.

Al momento, non è ancora chiaro se esistano problemi di concorrenza nel mercato interno dovuti a differenze nell'approccio alla responsabilità per danni all'ambiente nei vari Stati membri. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che i sistemi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente nell'UE sono relativamente nuovi e non sono ancora pienamente operativi.

In ogni caso, la maggior parte di questi sistemi in vigore negli Stati membri non copre i danni alla biodiversità. L'impatto economico di questi ultimi potrebbe, verosimilmente, essere molto più alto dell'impatto derivante dalle vigenti leggi nazionali in materia di responsabilità e toccare la soglia alla quale la preoccupazione per la competitività delle imprese stabilite in uno Stato membro suggerisca alle autorità nazionali di attendere l'iniziativa dell'UE e di non imporre unilateralmente la responsabilità per la biodiversità. Se così fosse, l'azione dell'UE si giustificerebbe anche in base alla necessità di assicurare condizioni di parità nel mercato interno.

Le considerazioni di cui sopra suggeriscono di articolare il sistema di responsabilità UE in modo da minimizzare il possibile impatto sulla competitività esterna dell'industria dell'UE⁸, tema esaminato specificamente nella sezione 7. Questo è uno dei motivi per cui

⁸ Bisogna sottolineare a questo proposito che nel quadro della legislazione sulla responsabilità per danni all'ambiente, che si applica anche ai danni alle risorse naturali, gli USA applicano dazi modulabili per i settori più sensibili, cioè le industrie petrolifere e chimiche.

va seguito un approccio graduale quando si introduce un sistema comunitario (cfr. anche sezione 6).

3.6. Effetti attesi

Da quanto detto al punto 3.1 sull'applicazione dei principi "chi inquina paga", di prevenzione e di precauzione consegue che la responsabilità dovrebbe incentivare un comportamento più responsabile da parte delle imprese. Perché ciò accada è però necessario che si realizzino alcune condizioni. Per esempio, l'esperienza fatta con la legislazione *Superfund* negli USA (risanamento dei siti contaminati) mostra che si deve evitare la possibilità di eludere la responsabilità trasferendo le attività pericolose ad imprese con risorse minime di capitale, che diventano insolventi nel caso di danni rilevanti. Se le imprese possono tutelarsi nei confronti del rischio di responsabilità mediante una copertura assicurativa, non tenderanno a far ricorso a simili espedienti. Poter contare su una garanzia finanziaria (assicurazione) è dunque importante per garantire che la responsabilità sia efficace dal punto di vista dell'ambiente: questo problema è esaminato al punto 4.9. L'efficacia di un sistema di responsabilità istituito dalla legge presuppone un sistema di garanzia finanziaria che funzioni, vale a dire che consenta una copertura finanziaria per gli elementi di base del sistema. Inoltre, l'efficacia della responsabilità per danni all'ambiente (a differenza dei danni tradizionali) dipende dalla capacità delle autorità amministrative e giudiziarie di risolvere rapidamente le vertenze, oltre che dalla concreta possibilità per il pubblico di adire le vie legali.

L'effetto complessivo della responsabilità è quindi funzione del più ampio contesto e della specifica concezione del sistema di responsabilità.

4. CONNOTAZIONI DI UN SISTEMA CE DI RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE

Questa sezione presenta una descrizione delle principali connotazioni di un sistema comunitario da prendere in considerazione, interamente o parzialmente, a seconda del tipo di opzione prescelto per una successiva azione (cfr. sezione 5).

4.1. Nessuna retroattività

Per ragioni di certezza del diritto e di legittime aspettative, il sistema comunitario dovrebbe funzionare soltanto prospetticamente. Il danno accertato dopo l'entrata in vigore del sistema CE vi rientrerebbe, tranne se l'atto o l'omissione che hanno provocato il danno sono avvenuti prima della sua entrata in vigore. Spetterebbe agli Stati membri affrontare i casi di inquinamento pregresso, ad esempio istituendo meccanismi di finanziamento per i siti già contaminati e i danni alla biodiversità, secondo le modalità meglio rispondenti alla loro situazione nazionale, tenendo conto di elementi quali il numero di tali siti, la natura dell'inquinamento e i costi degli interventi di risanamento o ripristino. Per applicare il principio della non retroattività in maniera armonizzata, si dovrà in un secondo tempo definire il concetto di "inquinamento pregresso".

Sono da prevedere alcuni costi di transazione connessi a controversie sulla linea di demarcazione tra ciò che bisogna considerare inquinamento pregresso e inquinamento ricadente sotto il regime. Va tenuto presente che un sistema retroattivo avrebbe un impatto economico nettamente maggiore.

4.2. Ambiti di applicazione del sistema

L'ambito di applicazione del sistema va considerato da due angolazioni differenti: primo, il tipo di danni che vi rientrano e, secondo, le attività che causano tali danni. Questi aspetti sono trattati qui di seguito.

4.2.1. Danni

Danno all'ambiente

Dato che il sistema riguarda la *responsabilità per danni all'ambiente*, l'oggetto è il danno all'ambiente. Ciò non è evidente come sembra a prima vista: parecchie leggi nazionali denominate 'leggi sulla responsabilità per danni all'ambiente' (o designazioni simili) trattano tipi tradizionali di danno, come lesioni personali o danni materiali, più che il danno all'ambiente in quanto tale. Il danno ricade sotto queste leggi se è causato da attività considerate pericolose per l'ambiente, o se esso è causato da effetti che producono un danno (tradizionale) attraverso l'ambiente (per esempio, inquinamento di acqua o aria). Esempi di tale legislazione sono in Germania la legge sulla responsabilità per danni all'ambiente del 1990 e in Danimarca la legge sul risarcimento dei danni all'ambiente del 1994. Alcune altre leggi nazionali contemplano anche, accanto al danno tradizionale, il deterioramento dell'ambiente, ma questa nozione non è chiaramente specificata da altre norme.

Nel presente Libro bianco, due diversi tipi di danno rientrano nei termini di '*danno all'ambiente*' e ad ambedue dovrebbe applicarsi il sistema comunitario e cioè:

a) Danno alla biodiversità

b) Danno sotto forma di contaminazione di siti

La maggior parte degli Stati membri non ha ancora cominciato ad applicare al danno alla biodiversità i loro regimi di responsabilità per danni all'ambiente. Tutti gli Stati membri hanno però adottato leggi o programmi sulla responsabilità per i siti contaminati. Si tratta soprattutto di disposizioni amministrative che mirano alla decontaminazione dei siti inquinati a spese dell'autore dell'inquinamento (e/o di altri).

Danno tradizionale

Per un approccio coerente è importante includere nel sistema anche il danno tradizionale, come danno alle persone o alle cose ove causato da attività pericolose come definite nel campo di applicazione, in quanto in molti casi il danno tradizionale e il danno all'ambiente derivano da uno stesso evento. Un sistema comunitario che contempli soltanto il danno all'ambiente, lasciando le competenze in materia di danni tradizionali interamente agli Stati membri, potrebbe condurre a situazioni non eque (ad es. nessun risarcimento o risarcimento per danni alle persone inferiore che per i danni all'ambiente prodotti dallo stesso incidente). Inoltre la salute umana - un obiettivo di rilievo in sé - è un interesse strettamente connesso alla tutela dell'ambiente. L'articolo 174, paragrafo 1 del trattato CE afferma che la politica ambientale della Comunità contribuisce a perseguire, tra altri, l'obiettivo della protezione della salute umana.

4.2.2. Attività

L'obiettivo di quasi tutti i regimi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente è coprire le attività⁹ che comportano intrinsecamente il rischio di causare danni. Molte di esse sono attualmente regolamentate dalla legislazione in materia di ambiente della Comunità, o da normative comunitarie che comprendono tra altri anche un obiettivo ambientale.

Un quadro coerente per il sistema di responsabilità deve necessariamente essere collegato con la legislazione CE sulla protezione dell'ambiente. Oltre a garantire il ripristino dell'ambiente ove questo non è oggi possibile, il sistema di responsabilità fornirebbe anche incentivi aggiuntivi ad una corretta osservanza delle leggi nazionali che recepiscono il diritto ambientale comunitario. La violazione di tale diritto avrebbe come conseguenza non solo sanzioni penali o amministrative, ma anche, in caso di danno, l'obbligo per il responsabile di riparare il danno o di pagare un indennizzo per il valore perduto del bene danneggiato. Questo approccio circoscritto, combinato con la legislazione CE esistente, ha inoltre il vantaggio di assicurare una certezza del diritto ottimale.

Le attività oggetto del sistema per quanto concerne le lesioni alle persone o i danni alle cose e i siti contaminati potrebbero essere quelle regolamentate nei seguenti tipi di atti CE: legislazione che contempla limiti di scarico o di emissione nell'acqua o nell'aria di sostanze pericolose; legislazione concernente le sostanze o i preparati pericolosi con l'obiettivo (anche) di proteggere l'ambiente; legislazione intesa a prevenire e controllare i rischi di incidenti o di inquinamento, e cioè la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC e direttiva Seveso II modificata); legislazione sulla produzione, manipolazione, lavorazione, recupero, riciclo, riduzione, immagazzinamento, trasporto, anche transfrontaliero e discarica di rifiuti pericolosi e di altro tipo; legislazione relativa alle biotecnologie e legislazione sul trasporto di sostanze pericolose. Nell'ulteriore configurazione di un'iniziativa CE si dovrà definire con maggiore precisione quali attività comprendere, facendo ad esempio un elenco di tutti gli atti CE pertinenti cui dovrebbe essere correlato il sistema di responsabilità. Alcune di queste attività inoltre, ad esempio le attività concernenti gli organismi geneticamente modificati (OGM), non sono pericolose di per sé, ma possono in talune circostanze causare danni alla salute o notevoli danni all'ambiente (ad esempio fuga da un impianto di massimo contenimento o conseguenze impreviste di un rilascio deliberato). Per questo motivo si ritiene opportuno che tali attività rientrino nel campo di applicazione di un sistema di responsabilità su scala comunitaria. In tali casi, la definizione precisa del sistema, ad esempio le eccezioni ammissibili, potrebbe non essere la stessa per tutte le attività concernenti gli OGM, ma dovrebbe essere differenziata in funzione della legislazione pertinente e delle attività in causa.

Un fattore importante da considerare a proposito della biodiversità è l'esistenza di una specifica legislazione comunitaria volta a conservare la biodiversità e cioè le direttive "Uccelli selvatici" e "Habitat". Esse istituiscono un regime di protezione speciale delle risorse naturali, soprattutto quelle importanti per la conservazione della biodiversità, da attuare tramite la rete Natura 2000 e contengono tra l'altro, l'obbligo di riparare i danni

⁹ In questo Libro bianco è definita come attività pericolosa anche la manipolazione di sostanze che comportano intrinsecamente questo rischio.

significativi a risorse naturali protette; questi obblighi concernono gli Stati membri. Il sistema di responsabilità per danni all'ambiente fornirebbe lo strumento per far pagare all'autore dell'inquinamento la riparazione di tali danni. Poiché l'obiettivo delle due direttive è la protezione delle risorse naturali in questione, *a prescindere dall'attività all'origine del danno* e, dato che tali risorse sono vulnerabili e quindi facilmente danneggiabili da altre attività oltre a quelle intrinsecamente pericolose, un sistema di responsabilità applicabile ai danni alla biodiversità dovrebbe anche coprire altre attività oltre quelle pericolose, che causano danni significativi nelle zone protette di Natura 2000. Tuttavia il tipo di responsabilità in questo caso dovrebbe essere diverso dalla responsabilità per danni causati da attività pericolose, come spiegato al punto 4.3.

4.3. Tipo di responsabilità, eccezioni ammesse e onere della prova

Responsabilità oggettiva significa che non si deve stabilire la colpa dell'autore, ma solo il fatto che l'atto (o l'omissione) ha causato il danno. A prima vista la responsabilità per colpa¹⁰ può sembrare economicamente più efficiente della responsabilità oggettiva, dato che gli incentivi ai costi di riduzione non superano i benefici della riduzione di emissioni. I recenti regimi nazionali e internazionali di responsabilità per danni all'ambiente tendono però a fondarsi sul principio della responsabilità oggettiva, sull'assunto che per questa via gli obiettivi ambientali si conseguono meglio. È infatti molto difficile per l'attore dimostrare la colpa del convenuto in processi per responsabilità per danni all'ambiente. Si considera inoltre che se una persona esercita attività intrinsecamente pericolose, essa deve assumere il rischio in caso di danno, e non la vittima o la società nel suo complesso. Queste ragioni depongono a favore di un sistema CE fondato come regola generale sulla responsabilità oggettiva. Come menzionato al punto 4.2.2, il danno alla biodiversità dovrebbe essere coperto dalla responsabilità, a prescindere dal fatto che sia causato da un'attività pericolosa o no. Per essa si propone tuttavia di optare per la responsabilità per colpa anziché per la responsabilità oggettiva *se è causato da un'attività non pericolosa*. Le attività svolte conformemente alle misure di attuazione delle direttive "Uccelli selvatici" e "Habitat" che mirano a tutelare la biodiversità non comporterebbero la responsabilità della persona che svolge l'attività, se non per colpa. Queste attività possono ad esempio svolgersi nell'ambito di un contratto agroambientale, conformemente al regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale¹¹. Lo Stato sarà responsabile del risanamento o del risarcimento del danno alla biodiversità causato da un'attività non pericolosa nel caso in cui non si possa stabilire la colpa dell'autore.

Nel quadro di un regime di responsabilità per danni all'ambiente, va garantita la coerenza con altre politiche comunitarie e con le misure che attuano queste politiche.

L'efficacia di un sistema di responsabilità non dipende solo dalla natura intrinseca del sistema, ma anche da elementi quali le eccezioni ammesse e la ripartizione dell'onere della prova. Non bisogna quindi vanificare gli effetti positivi della responsabilità oggettiva ammettendo troppe eccezioni o accollando all'attore un impossibile onere della prova.

¹⁰ Si ha responsabilità per colpa ogniqualvolta un operatore ha compiuto un atto illecito intenzionalmente, per negligenza o insufficiente diligenza. Tale atto (od omissione) può consistere in inosservanza di norme giuridiche o di condizioni di un permesso o assumere altra forma.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio (GU L 160, pag. 80).

Eccezioni

In linea di massima sono ammissibili solo le eccezioni comunemente accettate, quali caso fortuito o forza maggiore, il contributo al danno dell'attore o il suo consenso, e l'intervento di terzi (un esempio dell'ultima eccezione è il caso di un operatore che ha causato un danno svolgendo un'attività per obbedire ad un ordine impartito da un'autorità pubblica)¹².

Parecchie parti interessate, in particolare gli operatori economici hanno espresso l'opinione che bisognerebbe anche ammettere un'eccezione per i danni causati da rilasci autorizzati da regolamenti CE, dovuti allo stato dell'arte e/o a rischi di sviluppo. Per motivi economici, essi devono poter prevedere le loro responsabilità nei confronti di terzi, ma il verificarsi e la portata di queste responsabilità sono comunque soggetti a continui sviluppi (ad es. modifiche della legislazione e giurisprudenza, progressi in medicina, ecc.). Le eccezioni del tipo qui menzionato non sono normalmente ammesse dai regimi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente esistenti negli Stati membri dell'UE. In sede di definizione delle eccezioni è necessario tener conto degli effetti importanti di impatto, tra gli altri eventuali, sulle PMI (cfr. anche sezione 7).

L'onere della prova

Dal momento che nelle cause relative all'ambiente è generalmente più difficile per l'attore e più facile per il convenuto accertare i fatti riguardanti il nesso causale (o la sua assenza) tra l'attività svolta dal convenuto e il danno, in molti regimi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente esistono disposizioni per attenuare l'onere della prova della colpa o il nesso di causalità in capo all'attore. Anche il sistema comunitario potrebbe contemplare una certa attenuazione del tradizionale onere della prova, da definirsi con maggiore precisione ad uno stadio successivo.

Equità

In determinate circostanze potrebbe risultare non equo porre a carico dell'autore dell'inquinamento la totalità del risarcimento per il danno da lui causato. Bisogna garantire al giudice (o ad altro ente competente, ad esempio un arbitro) un certo margine per decidere - ad esempio nel caso in cui l'operatore che ha causato il danno possa provare che il danno stesso è stato interamente ed esclusivamente causato da emissioni esplicitamente permesse dalla sua licenza - che parte del risarcimento sia sostenuto dall'autorità che ha rilasciato la licenza invece che dell'autore del danno. Per casi del genere bisognerà stabilire ulteriori criteri, ad esempio quello che l'operatore responsabile abbia fatto tutto il possibile per evitare il danno.

4.4. Soggetti responsabili

Un sistema comunitario di responsabilità¹³ dovrà considerare soggetto responsabile la o le persone che esercitano il controllo su un'attività (secondo la definizione del campo di

¹² Alcuni aspetti procedurali possono anche essere importanti per contestare la responsabilità, come la mancanza di giurisdizione del giudice adito o questioni di limitazione della responsabilità.

¹³ Gli Stati membri possono tuttavia, sulla base dell'articolo 176 del trattato CE, dichiarare responsabili anche altre parti.

applicazione) che ha occasionato il danno (ossia l'operatore). Ove l'attività sia condotta da una società avente personalità giuridica, la responsabilità incombe alla persona giuridica e non ai direttori competenti a prendere le decisioni, né su altri dipendenti che possono aver partecipato all'attività. I finanziatori che non esercitano controllo operativo non dovrebbero rientrare tra i soggetti responsabili.

4.5. Criteri per i differenti tipi di danno

In funzione dei diversi tipi di danno sono opportuni approcci differenti. Per il danno alla biodiversità, non esistono regole e criteri di responsabilità sufficientemente validi e bisogna perciò elaborarli. Riguardo alla responsabilità per la contaminazione di siti, esistono sistemi e leggi nazionali, ma molto differenti l'uno dall'altro. Il danno tradizionale dovrebbe essere disciplinato coerentemente ad altre forme di danno, ambientali, e ciò si può conseguire soltanto se le regole fondamentali sono le stesse per ciascun tipo di danno.

4.5.1. Danni alla biodiversità

Questo campo non è in genere contemplato dalle disposizioni sulla responsabilità degli Stati membri e un sistema comunitario in materia potrebbe rappresentare un inizio coprendo questo tipo di danno nei limiti della legislazione comunitaria vigente sulla biodiversità.

- Quale danno alla biodiversità va coperto?

Va coperto il danno alla biodiversità che è protetta nelle zone Natura 2000 ai sensi delle direttive "Uccelli selvatici" e "Habitat". Tale danno potrebbe configurarsi come danno agli habitat, alla flora e fauna selvatiche e alcune specie di piante, come precisato negli allegati delle pertinenti direttive.

- Quando va coperto il danno alla biodiversità?

Dovrebbe essere prevista una *soglia minima* a partire dalla quale scatta il regime: si dovrebbe coprire *soltanto il danno significativo*. A tale scopo occorre definire criteri tenendo innanzi tutto conto dell'interpretazione di questo concetto nel contesto della direttiva "Habitat"¹⁴. Come valutare il danno alla biodiversità e assicurare il risanamento a costi ragionevoli?

La valutazione economica del danno alla biodiversità è di particolare importanza quando esso sia irreparabile. Anche se è possibile rimediare al danno, sono comunque necessari criteri per valutare il danno alla risorsa naturale onde evitare costi di ripristino sproporzionati. In ogni singolo caso si dovrà effettuare un'analisi costi/benefici o un'analisi di ragionevolezza. Nei casi di risanamento fattibile, il punto di partenza dovrebbe essere il *costo del ripristino* (compresi i costi della valutazione del danno). Per valutare i benefici offerti dalla risorsa naturale¹⁵, occorre elaborare un sistema ispirandosi

¹⁴ È imminente la pubblicazione di un documento dei servizi della Commissione sull'interpretazione di questo e di altri concetti nel contesto dell'articolo 6 della direttiva "Habitat".

¹⁵ Ad esempio la presenza del picchio rosso mezzano (cfr. pagina di frontespizio), una specie protetta nell'ambito della direttiva "Uccelli selvatici".

a quelli esistenti o in fase di elaborazione in alcune regioni (Andalusia e Assia, per esempio).

Se il risanamento non è tecnicamente possibile o solo parzialmente fattibile, la valutazione della risorsa naturale va basata sui costi delle soluzioni alternative volte a reintrodurre nell'ambiente risorse naturali equivalenti a quelle distrutte in modo da ripristinare il livello di conservazione della natura e di biodiversità incorporato nella rete Natura 2000.

La valutazione delle risorse naturali può essere più o meno costosa a seconda del metodo usato. I metodi di valutazione economica, come la valutazione del caso specifico, i costi di viaggio e altre soluzioni tecniche che richiedono accertamenti concernenti un gran numero di persone possono essere costosi se applicati sistematicamente. L'uso di tecniche di "trasferimento di benefici" può tuttavia ridurre in modo significativo i costi. È particolarmente importante lo sviluppo di basi di dati sul trasferimento di benefici, come EVRI (*Environmental Valuation Resource Inventory*) che contiene materiale pertinente alla valutazione. Queste basi di dati possono servire per situare il problema e come fonte di valutazioni direttamente comparabili.

- Come garantire un livello minimo di ripristino?

Il ripristino deve riportare la risorsa naturale allo stato in cui si trovava prima del danno. Per valutare detto stato, si possono usare dati storici e dati di riferimento (le caratteristiche normali della risorsa naturale in questione). Nella maggior parte dei casi non sarà possibile riprodurre la qualità e la quantità delle risorse naturali, o soltanto a costi estremamente elevati. Bisogna perciò mirare a riportare le risorse danneggiate a condizioni paragonabili a quelle preesistenti, tenendo anche conto di altri fattori quali la funzione e l'uso futuro presunto.

- Impatto del danno alla biodiversità sui costi di prevenzione e di risanamento

Un danno alla biodiversità, nel senso del presente Libro bianco, può aver luogo solo nelle zone protette in base alle direttive "Habitat" e "Uccelli selvatici" che, una volta realizzata la rete Natura 2000, dovrebbero coprire fino al 10% del territorio comunitario. In queste zone potranno essere svolte solo attività rispettose dell'ambiente; ciò significa che in genere il danno all'ambiente in queste zone potrà essere causato soltanto da impianti che svolgono attività pericolose in zone vicine. Questi impianti però sono già contemplati da altre componenti del sistema proposte mirate ai danni del tipo tradizionale e alla contaminazione di siti. Ne consegue che l'unico costo addizionale per queste attività per effetto dell'estensione del sistema alla biodiversità è quello connesso alla prevenzione del danno alla biodiversità e del risanamento, secondo i criteri previsti dal presente Libro bianco.

Poiché nelle zone protette non dovrebbero essere svolte attività pericolose, l'eventuale danno alla biodiversità solo eccezionalmente potrà essere causato da industrie contemplate dalla direttiva IPPC, o da grandi impianti per i quali costo e competitività sono fattori essenziali. Per queste industrie l'impatto della responsabilità per danno alla biodiversità sarà quindi minimo. D'altro canto, le attività rispettose dell'ambiente permesse nelle zone protette potranno, per la loro stessa natura, internalizzare a basso costo i livelli desiderati di prevenzione e di ripristino.

4.5.2. Siti contaminati

La maggior parte degli Stati membri ha adottato, in passato e recentemente, leggi e programmi speciali sul risanamento dei siti contaminati. Il sistema comunitario dovrebbe mirare ad attuare i principi della politica ambientale ("chi inquina paga", azione preventiva e precauzione) per le nuove contaminazioni, cercando di armonizzare i criteri e gli obiettivi di risanamento. Per i siti contaminati, si applicherebbe l'approccio incentrato sulle attività pericolose e il sistema scatterebbe solo in caso di contaminazioni significative. I siti contaminati comprendono il suolo, le acque di superficie e le acque sotterranee. Qualora il sito contaminato comprenda una zona protetta dalla legislazione sulla biodiversità, ad essa si applicherà il sistema della responsabilità per danno alla biodiversità in combinazione con il regime per i siti contaminati. Ciò può significare che il ripristino delle risorse naturali va effettuato dopo la decontaminazione del sito.

- Criteri di risanamento

Trattasi di criteri in base ai quali valutare e decidere *se sia necessario procedere al risanamento di un sito contaminato*. Come per la biodiversità, anche in questo settore saranno coperti solo i danni significativi. Il criterio qualitativo fondamentale in proposito è il seguente: la contaminazione comporta gravi rischi per le persone e per l'ambiente?

- Obiettivi di risanamento

Devono definire *la qualità del suolo e delle acque che si vuole ottenere o ripristinare nel sito*. L'obiettivo principale dovrà essere l'eliminazione di ogni grave minaccia per le persone e l'ambiente. Le soglie accettabili sarebbero determinate conformemente alle migliori tecniche disponibili in condizioni tecniche ed economiche accettabili (ai sensi della direttiva IPPC). Altro obiettivo: il suolo dovrebbe *essere reso adatto al suo uso presente e ipotizzabile in futuro*. Questi obiettivi qualitativi dovrebbero, ove possibile, essere affiancati da criteri numerici quantificati relativi alla qualità del suolo e dell'acqua che si vuole ottenere. Se il risanamento non è attuabile, per ragioni economiche o per ragioni tecniche, un'alternativa potrebbe essere il confinamento totale o parziale.

4.5.3. Danni tradizionali

La definizione di danno tradizionale, cioè il danno a persone e cose ed eventualmente il danno economico, resterà di competenza degli Stati membri. Tutti gli elementi del sistema esaminato nel presente documento dovrebbero tuttavia applicarsi anche al danno tradizionale, escluse le regole specifiche in materia di accesso alla giustizia (4.7) e i criteri specifici per il risanamento e la valutazione del danno all'ambiente (4.5.1 e 4.5.2). Per il danno tradizionale il sistema comunitario non dovrebbe introdurre la nozione di "danno significativo".

4.5.4. Nesso con la direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotto¹⁶

La direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotto (il danno tradizionale) disciplina i danni alle persone e alle cose, ma non copre i danni all'ambiente. Non si possono escludere sovrapposizioni tra i due regimi di responsabilità nel campo dei danni tradizionali, ad esempio se il danno è causato da un prodotto contenente sostanze pericolose che finisce per essere un prodotto difettoso a causa della presenza di sostanze chimiche in quantità superiore rispetto a quanto consentito dalla legislazione ambientale comunitaria. In questo caso, quando è chiesto un risarcimento per danno tradizionale prevale la direttiva sulla responsabilità per danno da prodotto¹⁷.

4.6. Garanzia di effettiva decontaminazione e ripristino dell'ambiente

Un obbligo comune in caso di danno alla biodiversità e di contaminazione dei siti dovrebbe essere il fatto che l'indennizzo o il risarcimento corrisposto dall'autore dell'inquinamento per il ripristino o il risanamento deve essere effettivamente speso a tale scopo. Se la riparazione del danno non è possibile o lo è solo in parte, per ragioni tecniche o economiche (costi-benefici), l'indennizzo equivalente al valore del danno non riparato andrebbe speso in progetti comparabili di ripristino o miglioramento di risorse naturali protette. Per determinare i progetti comparabili, le autorità competenti si baseranno su un'analisi approfondita dei benefici ambientali ottenuti.

4.7. Accesso alla giustizia

Il caso del danno all'ambiente è diverso dal caso del danno tradizionale, in cui la vittima ha il diritto di presentare ricorso amministrativo o giudiziario per salvaguardare i propri interessi privati. Poiché la tutela dell'ambiente è di interesse pubblico, lo Stato (e altri enti) ha la responsabilità di agire *in primis* quando l'ambiente subisce o corre il rischio di subire danni. Tuttavia, la disponibilità delle risorse pubbliche è limitata e si sta affermando l'idea che i cittadini dovrebbero sentirsi responsabili nei confronti dell'ambiente e poter eventualmente intervenire a sua tutela. La Commissione ha recentemente rilevato la necessità di migliorare l'accesso alla giustizia nel quadro della sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento sull'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente¹⁸.

¹⁶ Direttiva 85/374/CEE del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi; GU L 210/85, pag. 29, modificata dalla direttiva 99/34/CE; GU L141/99, pag. 20.

¹⁷ La Commissione ha recentemente pubblicato un Libro verde - "La responsabilità civile per danno da prodotti difettosi" per raccogliere informazioni sull'effettiva applicazione della direttiva ed avviare un dibattito sull'eventuale necessità di una revisione sostanziale della direttiva stessa. COM(99) 396 def.

¹⁸ COM(96) 500 def. "Un migliore accesso agli organi giurisdizionali per gli organismi non governativi e per i singoli cittadini avrebbe vari effetti positivi per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di ambiente. In primo luogo sarebbe più probabile che, all'occorrenza, talune vertenze individuali relative a problemi di attuazione del diritto comunitario fossero risolte conformemente a quanto prescritto dalle norme della Comunità. In secondo luogo, forse di maggiore rilevanza, ciò avrebbe un effetto generale positivo sull'applicazione pratica e sull'osservanza della normativa comunitaria in materia di ambiente, poiché i soggetti potenzialmente responsabili tenderebbero a conformarsi alle disposizioni onde evitare la maggiore probabilità di processi." (pag. 14).

Un importante strumento giuridico in tale ambito è la Convenzione di Århus¹⁹. Essa include circa l'accesso alla giustizia disposizioni specifiche che costituiscono la base per varie azioni da parte di singoli e di gruppi costituiti per la difesa dell'interesse pubblico. Tali azioni comprendono il diritto di impugnare le decisioni delle autorità pubbliche davanti al giudice o altro organismo indipendente ed imparziale istituito dalla legge (il diritto a ricorrere in via amministrativa e giurisdizionale), di chiedere riparazioni adeguate ed efficaci, compresi i provvedimenti di urgenza, di impugnare atti e omissioni di soggetti privati o autorità pubbliche che violano il diritto relativo all'ambiente²⁰. Un sistema CE di responsabilità per danni all'ambiente contribuirebbe al recepimento della Convenzione nel diritto comunitario, secondo le linee che seguono.

4.7.1. *“Approccio a due livelli”: lo Stato è responsabile in primis*

Gli Stati membri dovrebbero essere tenuti in primis (*primo livello*) a garantire la riparazione del danno alla biodiversità e la decontaminazione utilizzando le somme dell'indennizzo o del risarcimento pagate dall'autore del danno. È da presumere che i gruppi ambientalisti (che rispondono ai requisiti previsti dalla legislazione nazionale) abbiano interesse all'assunzione di decisioni in materia di ambiente²¹. In generale essi dovrebbero avere il diritto di agire a titolo sussidiario, vale a dire soltanto quando lo Stato non attua alcun intervento o non agisce in maniera adeguata (*secondo livello*). Ciò vale per i ricorsi amministrativi ed ordinari sottoposti ad un organo giudiziario e per le azioni contro l'autore dell'inquinamento.

4.7.2. *Urgenza (provvedimenti provvisori, costi dell'azione preventiva)*

In caso di urgenza, i gruppi costituiti per la tutela dell'interesse pubblico dovrebbero avere il diritto di chiedere direttamente all'autorità giudiziaria un provvedimento che ingiunga al (potenziale) autore dell'inquinamento di agire o di astenersi dall'agire per impedire danni significativi o evitare ulteriori danni all'ambiente. A tale scopo, i gruppi dovrebbero poter citare in giudizio il presunto responsabile senza doversi rivolgere in primo luogo alle autorità statali. Questi provvedimenti ingiuntivi possono essere finalizzati a vietare attività che producano danni all'ambiente, ad imporre agli operatori di evitare i danni prima o dopo un incidente, oppure di adottare provvedimenti di *restitutio ad integrum*. Spetta al giudice decidere se un provvedimento di questo tipo è giustificato.

Per i gruppi predetti dovrebbe essere ammessa la possibilità di chiedere in giudizio la rifusione di spese di entità ragionevole sostenute per le misure urgenti di prevenzione (per impedire o evitare ulteriori danni) senza obbligarli a chiedere preventivamente l'intervento delle autorità pubbliche.

4.7.3. *Garanzia di sufficiente competenza e riduzione al minimo dei costi inutili*

Soltanto i gruppi che rispondono ad oggettivi criteri di qualità dovrebbero avere titolo ad agire avverso lo Stato o l'autore dell'inquinamento. Il ripristino dell'ambiente dovrebbe

¹⁹ Convenzione (UN/ECE) sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione dei cittadini e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale che è stata adottata e sottoscritta, anche dalla Comunità, nella quarta Conferenza ministeriale tenuta ad Århus (Danimarca) dal 23 al 25 giugno 1998.

²⁰ Articolo 9 della Convenzione di Århus.

²¹ Articolo 2, par. 5 della Convenzione di Århus.

essere intrapreso in collaborazione con le autorità pubbliche, con modalità ottimali ed efficienti in termini di costi.

La disponibilità di competenze specifiche e la partecipazione di esperti e personale scientifico indipendenti e riconosciuti può essere determinante.

Dal momento che l'accesso alla giustizia comporta inevitabilmente costi, vale la pena esplorare la possibilità di ricorrere, in questo contesto, a *soluzioni stragiudiziali* quali l'arbitrato e la mediazione, allo scopo di risparmiare tempo e denaro.

4.8. Correlazione con le convenzioni internazionali

Un crescente numero di convenzioni e protocolli internazionali riguardano la responsabilità (per danni all'ambiente) in più settori. Ad esempio, esiste ormai da tempo un *corpus* di convenzioni e protocolli sui danni prodotti dalle attività nucleari e dall'inquinamento marino da idrocarburi. Più di recente, è stata elaborata una convenzione sui danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive; gli Stati membri stanno attualmente esaminando la possibilità di una ratifica. Tutte queste convenzioni sono basate su una responsabilità oggettiva, ma limitata e sul concetto di un risarcimento di secondo livello. Nel caso dell'inquinamento petrolifero, il secondo livello è rappresentato da un fondo alimentato congiuntamente dalle imprese partecipanti che importano petrolio nei paesi di importazione che risarcisce - anche entro certi limiti - i sinistri che oltrepassano la capacità dell'armatore. Alla luce dei recenti sinistri di inquinamento marino, si dovrebbe esaminare l'opportunità di completare il regime internazionale con misure CE. La Commissione preparerà una comunicazione sulla sicurezza delle petroliere (giugno 2000) nella quale, inter alia, esaminerà la necessità di un regime complementare CE di responsabilità per le fuoriuscite di petrolio. Al riguardo saranno esaminate varie opzioni, in relazione alle specificità del settore. Più in generale, un futuro regime CE sulla responsabilità per danni all'ambiente dovrà precisare se esistano spazi per una sua applicazione nei settori già disciplinati dal diritto internazionale.

4.9. Garanzia finanziaria

L'assicurabilità è importante per consentire il raggiungimento degli obiettivi di un sistema di responsabilità per danni all'ambiente.

Si è riscontrato che la responsabilità oggettiva spinge le imprese più importanti a costituire o a delegare attività di produzione rischiose ad imprese di dimensioni inferiori nella speranza di eludere la responsabilità. A loro volta, queste ultime, non disponendo, per mancanza di risorse, di sistemi di gestione dei rischi efficaci come quelli delle grandi imprese, spesso risultano responsabili di una frazione dei danni più alta di quella prevedibile in rapporto alle loro dimensioni. Quando sono all'origine di un danno, è anche estremamente improbabile che esse dispongano delle risorse finanziarie necessarie per porvi rimedio. La disponibilità di un'assicurazione riduce i rischi cui le imprese sono esposte (in parte trasferendoli alle assicurazioni) e le imprese dovrebbero quindi essere meno propense ad eludere la responsabilità²².

²²

D'altro canto, un'impresa in grado di assicurarsi contro i danni che potrebbe causare alle risorse ambientali, ha interesse a comportarsi responsabilmente. Per ottenere una polizza assicurativa,

È probabile che la disponibilità di un'assicurazione per i rischi ambientali, e in particolare per i danni causati alle risorse naturali, si sviluppi in maniera graduale. Tuttavia, fintantoché non esisteranno tecniche di misurazione ampiamente riconosciute per quantificare i danni all'ambiente, sarà difficile prevedere in modo attendibile l'importo corrispondente. Il calcolo dei premi in funzione del rischio è importante per far fronte ai costi da sostenere ai termini dei contratti di assicurazione e le assicurazioni devono in ogni momento accantonare adeguate riserve tecniche. L'elaborazione di criteri qualitativi e quantitativi attendibili per l'individuazione e la misurazione dei danni all'ambiente accrescerà la garanzia finanziaria disponibile per il sistema di responsabilità e contribuirà a renderlo economicamente sostenibile, ma ciò non avverrà in tempi brevi e comunque i costi rimarranno elevati, il che giustifica un approccio prudente in sede di realizzazione del sistema di responsabilità.

Il fatto di limitare la responsabilità per i danni arrecati alle risorse naturali aumenterà probabilmente le opportunità di un precoce sviluppo del mercato assicurativo in questo settore, anche se a scapito dell'effettiva applicazione del principio «chi inquina paga».

Da un esame del mercato delle assicurazioni - l'assicurazione è uno dei modi possibili per disporre di una garanzia finanziaria accanto ad altri, tra cui garanzie bancarie, riserve interne o sistemi di fondi comuni ad un settore - risulta che la copertura dei rischi di danni all'ambiente è ancora poco praticata, nonostante i progressi in alcuni settori dei mercati finanziari che si stanno specializzando in materia. Un esempio è la predisposizione di nuovi tipi di polizze assicurative per la copertura dei costi di risanamento di siti contaminati, come ad esempio nei Paesi Bassi.

L'assicurabilità dei rischi ambientali è essenziale a fini di sicurezza finanziaria, ma dipende notevolmente dalla certezza del diritto e dalla trasparenza che il sistema di responsabilità pone in essere. Il requisito giuridico della garanzia finanziaria, tuttavia, non figura nei regimi di responsabilità per danni all'ambiente di quasi nessuno degli Stati membri. Laddove esso esiste, ad esempio nella legge tedesca sulla responsabilità in materia ambientale, si sono incontrate difficoltà nell'applicazione delle relative disposizioni che finora hanno impedito l'emanazione del necessario decreto attuativo.

I timori degli ambienti finanziari sono uno dei motivi per cui è stato proposto in questa sede un approccio graduale (cfr. sezione 6). La scelta di un campo di applicazione chiuso per le attività pericolose, la limitazione alle risorse naturali già protette dalla normativa comunitaria esistente e la limitazione ai danni significativi sono tutti aspetti che consentono di quantificare e gestire meglio i rischi oggetto del regime. Inoltre, *il sistema comunitario non dovrebbe imporre l'obbligo di avere una garanzia finanziaria* per consentire la flessibilità necessaria fintantoché occorre acquisire esperienza con il nuovo sistema. La costituzione di garanzie finanziarie da parte dei settori bancario e assicurativo per i rischi cui si applica il sistema dovrebbe avvenire su base volontaria. La Commissione intende proseguire le discussioni con i settori interessati al fine di incoraggiare l'ulteriore messa a punto di strumenti specifici di garanzia finanziaria.

essa deve infatti sottoporsi ad un audit ambientale, spesso deve avere un efficace sistema di gestione del rischio e, nel caso in cui l'assicurazione debba risarcire, deve addossarsi parte dei costi.

5. DIVERSE OPZIONI PER L'AZIONE DELLA COMUNITÀ

Nel processo di elaborazione di una politica comunitaria sulla responsabilità per danni all'ambiente sono stati presi in considerazione diverse opzioni e strumenti. Segue una descrizione dei principali, nonché dei relativi vantaggi e svantaggi.

5.1. Adesione della Comunità alla Convenzione di Lugano

Nel 1993 è stata adottata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per i danni provocati da attività pericolose per l'ambiente. La Commissione e tutti gli Stati membri hanno partecipato ai negoziati. La Convenzione include un regime per la responsabilità per danni all'ambiente che abbraccia tutti i tipi di danno (danni tradizionali quali lesioni personali e danni alle cose e deterioramento dell'ambiente in quanto tale), ove causati da attività pericolose. Le attività pericolose connesse alle sostanze pericolose, alle biotecnologie e ai rifiuti sono chiaramente precisate. L'ambito di applicazione è aperto, nel senso che altre attività oltre a quelle esplicitamente menzionate possono essere classificate come pericolose. È disponibile una sintesi dei precedenti storici, dei contenuti e un elenco dei firmatari della Convenzione.

L'adesione della Comunità alla Convenzione avrebbe il vantaggio di essere in linea con il principio di sussidiarietà a livello internazionale (non sarebbe elaborata una nuova normativa comunitaria in quanto la questione può essere affrontata tramite l'adesione della Comunità ad una convenzione internazionale esistente). Inoltre, la Convenzione ha una copertura globale (riguarda tutti i tipi di danni derivanti da attività pericolose) ed ha un campo di applicazione ampio e aperto; ha quindi il merito di presentare un sistema coerente e di trattare allo stesso modo chiunque eserciti attività pericolose. Sei Stati membri²³ hanno sottoscritto la convenzione, mentre altri stanno valutando la possibilità di farlo. Alcuni Stati membri²⁴ hanno già messo a punto normative per attuare la Convenzione o ne stanno preparando la ratifica. Tuttavia altri Stati membri²⁵ non intendono sottoscriverla né ratificarla. La Convenzione, essendo aperta inoltre all'adesione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale e anche a paesi non membri del Consiglio d'Europa, potrebbe avere un notevole campo d'applicazione a livello internazionale. L'adesione della Comunità potrebbe incoraggiare quella di altri Stati.

Se si confronta il regime della Convenzione di Lugano con i sistemi di responsabilità per danni all'ambiente in vigore negli Stati membri, la Convenzione sembra per certi versi più avanzata rispetto alla normativa della maggior parte degli Stati membri (soprattutto per il fatto che riguarda esplicitamente il danno all'ambiente come fattispecie specifica). Il suo campo di applicazione aperto, relativamente alle attività pericolose, è anche più avanzato rispetto ai sistemi di molti Stati membri che prevedono un campo di applicazione chiuso e più limitato. Tali Stati membri, e buona parte del mondo industriale, ritengono che la Convenzione di Lugano abbia un campo di applicazione troppo ampio, che fornisca una certezza del diritto troppo limitata e che le sue definizioni, soprattutto relativamente al danno all'ambiente, siano troppo vaghe. La Convenzione riguarda tale danno, ma in maniera non sufficientemente specifica. Ad esempio, non impone il ripristino né indica criteri per il ripristino dell'ambiente o per

²³ Finlandia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo.

²⁴ Austria, Finlandia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo.

²⁵ Danimarca, Germania, Regno Unito.

la valutazione economica di tali danni. Di conseguenza, se l'adesione alla Convenzione fosse l'opzione prescelta, sarebbe necessario prevedere un atto comunitario complementare al regime della Convenzione di Lugano che chiarisca e precisi maggiormente questo nuovo ambito cui applicare la responsabilità.

5.2. Un regime limitato ai danni transfrontalieri

Gli Stati membri sono sempre più consci del problema dei danni causati oltre frontiera, se non altro per l'accresciuta sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti dell'inquinamento originato in un altro paese. La consapevolezza dei problemi transfrontalieri crescerà verosimilmente con la progressiva attuazione della direttiva "Habitat" e di «Natura 2000». Inoltre molte zone protette si estendono su più Stati membri. Anche se l'inquinamento e i danni immediati a una di queste zone si collocano all'interno di uno Stato membro, i danni possono avere implicazioni anche in altri Stati membri, nuocendo ad esempio all'integrità di una specie o di un habitat nel suo insieme. Anche l'inquinamento di fiumi e laghi assume spesso una dimensione transnazionale.

Secondo la principale argomentazione addotta dai sostenitori di un sistema limitato ai danni transfrontalieri, in base al principio della sussidiarietà non vi sono ragioni sufficienti per applicare un sistema di responsabilità a problemi che riguardano un solo Stato membro; per contro, i problemi transfrontalieri sono affrontati sicuramente meglio a livello comunitario. Gli svantaggi consistono nel fatto che un sistema limitato ai problemi transfrontalieri comporterebbe il permanere di gravi lacune nei casi di responsabilità per danni alla biodiversità, in quanto tale materia resta ancora esclusa dalle disposizioni della maggior parte degli Stati membri. L'importante obiettivo di rafforzare l'applicazione della legislazione comunitaria in materia di ambiente non potrebbe essere conseguito da un sistema che non si applicasse alla maggior parte delle potenziali infrazioni a tale legislazione, segnatamente tutte quelle che hanno luogo all'interno di uno Stato membro. Un sistema limitato ai danni transfrontalieri potrebbe addirittura produrre una notevole disparità di trattamento all'interno di uno stesso Stato membro poiché chi ha provocato un danno transfrontaliero, ad esempio, potrebbe essere considerato responsabile in base al regime comunitario limitato a tali danni, mentre altri soggetti che svolgono la stessa attività nello stesso Stato e provocano danni analoghi, potrebbero sfuggire alla giustizia qualora tali danni non fossero previsti dal regime nazionale. Ciò potrebbe persino mettere in questione la legittimità di un sistema di questo tipo in base al principio della parità di trattamento quale elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

5.3. Azione degli Stati membri informata ad una raccomandazione comunitaria

L'opzione di una raccomandazione conforme alla legislazione comunitaria in vigore per il settore potrebbe ottenere il sostegno di chi non è convinto della necessità di uno strumento giuridicamente vincolante e reputa, tra l'altro, che non sia sufficientemente dimostrata l'inadeguatezza delle normative degli Stati membri a disciplinare i problemi in campo ambientale. La raccomandazione, essendo uno strumento non vincolante, sprovvisto di meccanismi di sanzione, comporterebbe, rispetto ad uno strumento vincolante, minori costi per gli operatori, ma anche minori benefici per l'ambiente, tra l'altro nei casi di danni transfrontalieri all'interno della Comunità. Argomentazioni simili valgono anche per il ricorso ad accordi convenzionali (facoltativi) in materia di ambiente

5.4. Direttiva comunitaria

Le principali differenze tra l'opzione della direttiva comunitaria e l'opzione dell'adesione della Comunità alla Convenzione di Lugano consistono nella possibilità di meglio definire il campo di applicazione dell'azione comunitaria e la possibilità di elaborare più accuratamente il regime per il danno alla biodiversità, in linea con la legislazione comunitaria in materia. Entrambe le differenze comporterebbero una maggiore certezza del diritto rispetto alla Convenzione di Lugano. Anche se la Comunità non aderisce alla Convenzione di Lugano, quest'ultima può rappresentare però un'importante fonte di ispirazione per una futura direttiva comunitaria. Per quanto riguarda l'applicazione di un regime di responsabilità a Stati non membri dell'UE, è chiaro che il processo di ampliamento agli Stati candidati terrà conto di una direttiva comunitaria sulla responsabilità per danni all'ambiente e sarà anche esaminata la situazione esistente in questi Stati sotto il profilo responsabilità.

Paragonando questo tipo di azione comunitaria con le opzioni più limitate e non vincolanti descritte nei punti 5.2 e 5.3, la prima è l'opzione a maggior valore aggiunto, in termini di una migliore attuazione dei principi e della legislazione dell'UE in materia di ambiente e di effettivo ripristino dell'ambiente.

5.5. Responsabilità settoriale, soprattutto nel campo delle biotecnologie

In più occasioni il Parlamento Europeo ha chiesto alla Commissione di includere disposizioni sulla responsabilità nelle direttive esistenti in materia di biotecnologie. L'opzione indicata al punto 5.4 potrebbe essere portata avanti proponendo disposizioni più mirate sulla responsabilità applicabili a settori specifici (ad esempio, la biotecnologia) anziché un approccio orizzontale che copra in modo equivalente tutte le attività (potenzialmente) pericolose.

Un approccio orizzontale ha il vantaggio di inquadrare tutta la materia in un unico atto. Sempreché le attività in questione presentino gli stessi rischi per l'ambiente e suscitino questioni economiche comparabili, questo approccio sarebbe non solo più coerente ma anche più efficiente. Un approccio settoriale non assicurerebbe un sistema coerente o un'equivalente applicazione dei principi «chi inquina paga», di prevenzione e di precauzione in relazione ad attività comparabili, nel senso che presentano un rischio per le persone e l'ambiente. Inoltre, l'obiettivo di una migliore attuazione di tutti gli atti della normativa comunitaria in materia di ambiente non sarebbe realizzabile se le disposizioni sulla responsabilità fossero introdotte esclusivamente in un settore di intervento normativo specifico. Infine, sarebbe difficile spiegare ad un comparto le ragioni per cui deve essere assoggettato a disposizioni in materia di responsabilità diverse da altri comparti che presentano rischi simili. Per tutti questi motivi è preferibile un regime orizzontale di responsabilità per danni all'ambiente.

6. SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Il trattato CE impone che la politica comunitaria in materia di ambiente contribuisca alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente e alla protezione della salute umana (articolo 174, paragrafo 1). Tale politica deve mirare anche ad un elevato livello di tutela tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. *Essa è fondata* sul principio della precauzione e sul principio che

l'azione preventiva è obbligatoria e che i danni causati all'ambiente devono in via prioritaria essere oggetto di interventi di correzione alla fonte, nonché sul principio "chi inquina paga" (articolo 174, paragrafo 2). Tutti questi principi che stando alla lettera del trattato (cfr. corsivo) sono vincolanti per le istituzioni comunitarie, al momento non sono applicati in modo ottimale ovunque nella Comunità. Uno dei motivi è l'esistenza di lacune nei regimi di responsabilità nella maggior parte degli Stati membri per quanto riguarda il danno alla biodiversità (cfr. anche sezione 3).

Inoltre, il diritto nazionale non è di fatto in grado di regolamentare le questioni dei danni ambientali transfrontalieri nella Comunità, che potrebbero tra l'altro riguardare corsi d'acqua e habitat spesso travalicanti i confini di due Stati. Pertanto, è necessario un sistema a livello comunitario per evitare soluzioni inadeguate in caso di danni transfrontalieri.

Gli Stati membri si avvalgono di strumenti diversi per dare attuazione alle rispettive norme sulla responsabilità per danni all'ambiente. Alcuni si affidano in maggior misura al diritto amministrativo o pubblico, altri prevalentemente al diritto civile, tutti utilizzano una combinazione di entrambi. *Un sistema comunitario dovrebbe mirare a fissare gli obiettivi e i risultati, lasciando agli Stati membri la scelta delle modalità e degli strumenti per conseguirli.*

In conformità inoltre con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, un sistema comunitario - da fondarsi sull'articolo 175 del trattato - potrebbe essere concepito come un regime quadro contenente i requisiti minimi essenziali, che col tempo potrebbero essere integrati da altri elementi che dovessero rivelarsi necessari sulla base dell'esperienza acquisita durante il periodo iniziale di applicazione (*approccio graduale*).

Nel caso in cui lo strumento per l'introduzione del sistema fosse una direttiva, la coerenza di applicazione in tutta la Comunità sarebbe assicurata dal monitoraggio effettuato dalla Commissione sul diritto comunitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

7. IMPATTO ECONOMICO GENERALE DELLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE A LIVELLO COMUNITARIO

Un sistema comunitario coerente con i principi del Libro bianco sarebbe per molti aspetti diverso dai regimi già esistenti. Pertanto, l'esperienza passata non è sufficiente a motivare fondatamente quale sia l'impatto economico generale del sistema comunitario, incluso l'impatto sulla competitività esterna. La Commissione continuerà le sue ricerche in questo settore e avvierà altri studi sull'impatto economico e ambientale della responsabilità per danni all'ambiente. I risultati ricavati da detti studi saranno esaminati approfonditamente e le future iniziative della Commissione in materia saranno preparate tenendone debitamente conto. Per il momento, comunque, i dati sui regimi esistenti offrono un utile quadro analitico generale.

Le informazioni disponibili circa l'impatto generale della regolamentazione ambientale sulla competitività dell'industria non sembrano indicare effetti negativi significativi. Esistono anche dati sull'impatto dei regimi in materia di responsabilità per danni

all'ambiente. I costi annui complessivi per azioni di risanamento sostenuti da *Superfund*²⁶, il sistema statunitense di responsabilità retroattiva, pur escludendo i costi dei danni arrecati alle risorse naturali, rappresentano circa il 5% della spesa annua complessiva sostenuta negli Stati Uniti per conformarsi a tutte le disposizioni federali in materia di ambiente. Non sono disponibili altre cifre sui costi sostenuti da *Superfund* per i danni a risorse naturali. Per i regimi di responsabilità per danni all'ambiente applicati negli Stati membri, i dati disponibili indicano che essi non hanno comportato problemi significativi sotto il profilo competitività.

Se da un canto permangono incertezze circa gli effetti sulla competitività esterna del sistema di responsabilità CE, va tenuto conto del fatto che nella maggior parte i paesi dell'OCSE sono dotati di una qualche normativa in materia di responsabilità per danni all'ambiente. Quindi un sistema UE di responsabilità per danni all'ambiente non consisterà nell'adozione da parte dell'UE di uno standard unilaterale di tutela dell'ambiente²⁷.

Ciò non significa che la competitività internazionale dell'industria UE, in particolare delle industrie orientate all'esportazione e dei settori confrontati con una concorrenza significativa delle importazioni, non debba essere tutelata con tutti i mezzi possibili. Esistono soluzioni per compensare potenziali problemi di competitività esterna legati a differenze nei livelli di responsabilità su scala internazionale, ad esempio ricorrendo a strumenti complementari quali dazi modulabili o prelievi di impatto compatibili con le regole del commercio mondiale. Gli Stati Uniti hanno usato con successo questi strumenti per cofinanziare operazioni di risanamento e ripristino.

Le **PMI** sono spesso causa di danni all'ambiente di entità superiore a quanto fa presumere la loro dimensione, forse per mancanza di risorse. Da questo punto di vista esse potrebbero essere soggette ad un impatto maggiore. Eventuali effetti collaterali indesiderati quali ad esempio un aumento della percentuale dei danni causati dalle PMI, potrebbero essere attenuati da un uso maggiormente mirato dei meccanismi di supporto nazionali o comunitari intesi ad agevolare l'adozione, da parte delle PMI, di metodi di lavorazione più puliti.

L'approccio proposto in materia di responsabilità mette al riparo gli operatori economici del **settore finanziario** dall'imputazione della responsabilità, a condizione che essi non abbiano compiti operativi. Per questo settore gli effetti collaterali indesiderati sono poco probabili. Se si garantisce la certezza del diritto in materia di responsabilità e trasparenza l'impatto, in particolare per il settore **assicurativo**, sarà col tempo positivo, man mano che si acquisisce esperienza con il funzionamento del regime e si affermano nuovi mercati per prodotti assicurativi.

²⁶ Il Libro bianco sostiene che un sistema di responsabilità retroattiva, *coeteris paribus*, ha un impatto più oneroso.

²⁷ In questo contesto è importante osservare che la maggior parte dei problemi di competitività e di delocalizzazione insorge tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo (affermazione confermata dal recente studio dell'OMC relativo al commercio e all'ambiente, *Special Studies, 'Trade and the Environment' WTO 1999*). Ne deriva che, poiché gran parte dei paesi OCSE dispone già di una qualche normativa in materia di responsabilità per danni all'ambiente, l'impatto sulla competitività esterna di un sistema di responsabilità comunitario è presumibilmente limitato.

Un'altra questione di rilievo è l'effetto della responsabilità per danni all'ambiente sull'occupazione. Secondo i dati disponibili di ricerche sull'impatto complessivo della normativa in materia di ambiente, ancorché in certe specifiche industrie il numero dei posti di lavoro possa variare in aumento o in diminuzione, l'occupazione nel suo complesso non dovrebbe risentirne sistematicamente²⁸.

Benché non siano disponibili studi empirici sull'impatto specifico della responsabilità per danni all'ambiente sull'occupazione, è chiaro che non sono esclusi taluni effetti negativi ove le imprese passino da attività e processi più nocivi all'ambiente ad altri più puliti. Tuttavia il fenomeno può essere compensato opportunamente. Il valore economico intrinseco della responsabilità è il fatto che offre incentivi ad accrescere i livelli di prevenzione. È quindi lecito attendersi che l'occupazione nelle industrie che forniscono ed impiegano tecnologie pulite e i servizi correlati trarrà vantaggio dalla responsabilità per danni all'ambiente. Man mano che si sviluppa l'assicurazione per i danni alle risorse naturali, anche in questo settore dovrebbero essere creati nuovi posti di lavoro.

L'idea di base in proposito è uno sviluppo sostenibile che tenga conto in misura equilibrata delle dimensioni economica, sociale e ambientale.

Infine, bisogna ricordare che l'uso di strumenti di intervento comporta spesso costi pur producendo benefici netti. È dunque necessario cercare di minimizzare i costi connessi con obiettivi predeterminati.

Con un sistema di responsabilità, i costi di transazione, vale a dire i costi per ottenere e far applicare una sentenza o decisione, rappresentano un problema specifico. Si possono menzionare tre casi a tale proposito. In primo luogo il caso degli Stati Uniti, dove le azioni in giustizia sono molto più diffuse che in Europa e dove le leggi in materia di responsabilità hanno provocato elevati costi di transazione, soprattutto onorari legali, pari quasi al 20% dei costi complessivi per far applicare la legge e ottenere un risarcimento. In secondo luogo non è comprovato che i sistemi di responsabilità oggettiva per danni all'ambiente degli Stati membri determinino un aumento delle azioni o dei costi di transazione. Infine, la Comunità ha maturato una certa esperienza con l'introduzione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotto (cfr. nota 9). Un rapporto sul primo periodo di applicazione di tale direttiva non ha riscontrato un aumento significativo del numero o del tipo di azioni. Se ne può dedurre che nel tracciare le caratteristiche di un regime di responsabilità per danni all'ambiente, è importante tenere presenti i motivi della diversità dei costi di transazione nei vari sistemi ed evitare le connotazioni atte a contribuire all'aumento di tali costi.

Anche le regole sull'accesso diretto alla giustizia legittimandovi soggetti diversi dalle autorità pubbliche dovrebbero essere valutate in questa prospettiva. L'applicazione di soluzioni stragiudiziali potrebbe essere utile in tale contesto. Le norme in materia di risanamento e ripristino dovrebbero altresì essere valutate alla luce dei costi che potrebbero comportare.

Al fine di potere far fronte all'inquinamento pregresso ed altre forme di inquinamento per le quali la responsabilità potrebbe non rivelarsi uno strumento adatto, ad esempio nel

²⁸ Cfr. ad esempio lo studio di analisi comparativa *'Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues'*, R. Repetto, World Resources Institute, marzo 1995.

caso di danni diffusi, o nel caso in cui non si possa individuare l'autore dell'inquinamento, gli Stati membri potrebbero usare - come alcuni già fanno - altri strumenti, quali prelievi di impatto a carico delle attività inquinanti o fondi istituiti a livello nazionale o regionale.

8. CONCLUSIONI

Il presente Libro bianco ha cercato di valutare le diverse opzioni per un'azione della Comunità nel campo della responsabilità per danni all'ambiente. Sulla base dell'analisi esposta nel presente documento, per la Commissione l'opzione più appropriata è una direttiva quadro comunitaria in materia di responsabilità per danni all'ambiente basata sulla responsabilità oggettiva - abbinata ad eccezioni - per i danni tradizionali (lesioni alle persone e danni alle cose) e i danni all'ambiente (contaminazione di siti e danno alla biodiversità nelle zone Natura 2000) causati da attività pericolose regolamentate a livello CE e sulla responsabilità per colpa per danni alla biodiversità causati da attività non pericolose. Questo approccio fornirà gli strumenti più efficaci per l'attuazione dei principi del trattato CE in materia di ambiente, in particolare l'attuazione del principio «chi inquina paga».

Gli elementi di questa direttiva quadro dovrebbero essere ulteriormente elaborati alla luce delle future consultazioni.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, nonché le parti interessate ad esaminare e formulare osservazioni sul Libro bianco.

Le osservazioni possono essere trasmesse alla Commissione al seguente indirizzo:

Direzione generale ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile,
Unità aspetti giuridici (DG ENV.B.3),
Rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles,

o inviate per posta elettronica a:

Carla.DEVRIES@cec.eu.int oppure Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int

entro il 1° luglio 2000.