

## Il complesso rapporto tra responsabilità ambientale e legittimazione ad agire. Una visione comparata

di Laura Assunta Scialla

**Title:** The complex relationship between environmental liability and locus standi. A comparative view

**Keywords:** Environmental damage; National law excluding all damage covered by an authorisation; Locus standi.

1.– La Corte di giustizia europea, con la sentenza in commento, si è pronunciata sull'interpretazione della direttiva 2004/35/CE, relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, e dell'art. 4, paragrafo 7, della direttiva quadro 2000/60/CE in materia di acque.

La direttiva ha predisposto un rilevante indirizzo normativo sul tema della responsabilità ambientale, essenzialmente basato sul principio "chi inquina paga". Prima di tale intervento, molti Stati membri erano dotati di un sistema normativo relativo alla sola responsabilità per danni alle persone o alle cose, ma nulla era stato previsto in merito ai danni provocati all'ambiente. Il legislatore europeo ha, invece, tracciato una definizione analitica di danno, indicando anche le categorie di persone fisiche o giuridiche legittimate a presentare osservazioni.

Il caso di specie concerne aspetti connessi alla recezione interna della direttiva e la compatibilità delle disposizioni nazionali con il diritto comunitario. In sintesi i fatti. Il titolare di una licenza di pesca ha presentato ricorso alle autorità competenti per denunciare i gravi danni all'ambiente (mortalità dei pesci e compromissione della loro naturale riproduzione), provocati dalla gestione di una centrale idroelettrica, regolarmente autorizzata nel 1998 ed operativa dal 2002, il cui impianto comprendeva un bacino di scarico di 1.455 m, sul fiume Mürz in Stiria. Il ricorso è stato rigettato sul fondamento che la gestione della centrale era stata autorizzata con una decisione conforme alla disciplina delle acque e, quindi, il danno lamentato non era qualificabile come ambientale, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, lettera a) della legge federale sulla responsabilità ambientale (*Bundes – Umwelthaftungsgesetz*, di seguito *B-UHG*). Avverso tale decisione veniva, allora, proposto ricorso davanti alla Corte amministrativa, la quale, lamentando il contrasto con la normativa europea, ha sospeso il giudizio, sottoponendo al giudice comunitario le seguenti questioni pregiudiziali. La prima questione ha riguardato l'ambito di applicazione *ratione temporis* della direttiva n.35, vale a dire se essa si applichi ai danni che, anche se verificatisi dopo la sua data di recepimento (30 aprile 2007), derivino dal funzionamento di un impianto autorizzato ed operativo prima di essa. L'art. 19 paragrafo 1 della direttiva ha disposto come termine di recepimento il 30 aprile 2007, ma all'art. 17 il legislatore europeo ha puntualizzato la non applicabilità dello stesso «al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19, paragrafo 1». Nel caso di specie la centrale idroelettrica, autorizzata regolarmente, è stata messa in funzione prima del 2007 e dopo il 30 aprile 2007. Il ricorrente ha sostenuto che l'evento scatenante il danno (la morte dei pesci e la

loro difficoltà di riproduzione) non è l'attivazione dell'impianto, ma la ripetizione continuativa dell'evento (le fluttuazioni del fiume) anche dopo il 30 aprile 2017.

Il giudice comunitario in merito si è già pronunciato (Corte giust., sent. 9-3-2010, c-378/08, *ERG e a.*, punti 40 e 41; sent., 9-3-2010, c-379/08 e c-380/08, *ERG e a.*, punto 34; sent. 4-3-2015, c-534/13, *Fipa Group e a.*, punto 44. Per un commento alla sentenza c-534/13 si rinvia a C. Sartoretti, *La responsabilità per danno ambientale e il principio "chi inquina paga" al vaglio della Corte di Giustizia Europea*, in questa *Rivista on line*, n.2, 2015, pp. 121 ss.) precisando che il combinato disposto dell'art. 17, primo e secondo trattino e il considerando 30 della direttiva, hanno previsto che la disciplina comunitaria si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi il 30 aprile 2007 o dopo questa data, quando tale danno derivi sia da attività svolte in data o dopo ad essa o prima di essa, ma non terminate antecedentemente ad essa (in tal senso cfr. le conclusioni dell'avvocato generale M. Bobek, presentate il 10 gennaio 2017, punto 27).

Altra questione è quella relativa alla conformità degli artt. 11 paragrafi 1 e 2 del *B-UHG* e 12, paragrafo 2 della legge sul diritto delle acque del 1959 *Wasserrechtsgesetz* (di seguito *WRG*) che impediscono ai titolari di una licenza di pesca di avviare una procedura di riesame, con gli artt. 12 e 13 della direttiva n.35, che disciplinano l'accesso dei privati alla giustizia. In realtà il giudice comunitario ha chiarito sul punto che il margine di discrezionalità, invocato dalla difesa austriaca a sostegno della esclusione, può esserci su cosa possa intendersi per "interesse sufficiente" o "violazione sul diritto", e non nel negare la legittimazione ad agire ai soggetti, come nel caso di specie. L'art. 12, paragrafo 1, nell'elencare le tre categorie di persone fisiche o giuridiche, legittimate a presentare osservazioni e a chiedere l'intervento delle autorità competenti, «non prevede diverse possibilità di attuazione da parte degli Stati membri. Esso prevede semmai tre alternative in termini di situazione individuale, che devono essere tutte trasposte nel diritto nazionale» (cfr. conclusioni avvocato generale M. Bobek, punto 75). Infine l'art. 13 paragrafo 2 della direttiva n.35 ha lasciato impregiudicate le disposizioni interne in materia di accesso alla giustizia, ma quest'ultime non possono impedire l'accesso alle procedure di riesame alle persone legittimate dall'art.12. La Corte di giustizia ha, quindi, dichiarato che i giudici nazionali devono interpretare «nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'[articolo] 9, [paragrafo] 3, della Convenzione di Aarhus sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione» (cfr. Corte giust, sent. 8-3-2011, c-240/09, *Lesoochranárskežoskupenie*, punto 51).

Ulteriore questione concerne la conformità della nozione di danno ambientale prevista dalla disciplina austriaca con quella europea, dal momento che esclude, in relazione alle acque, qualsiasi danno coperto da un'autorizzazione, e la relativa incidenza delle deroghe previste dall'art.4, paragrafo 7, della direttiva n. 60. Nel caso di specie, essendo stata autorizzata e verificata la sussistenza delle misure atte ad evitare pregiudizi, non sarebbe stato possibile rilevare alcuna forma di responsabilità. Il giudice comunitario ha invece statuito che, in base alla disciplina europea, non è prevista alcuna deroga generale per i danni coperti da autorizzazione e che l'unica eccezione consentita è quella prevista in presenza delle condizioni di cui all'art. 4, paragrafo 7, della direttiva n. 60 (cfr. Corte giust., sent. 1-7-2015, c-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, punto 50). L'autorizzazione rilasciata era però anteriore alla direttiva n. 60 e quindi avrebbe potuto non essere subordinata alla deroga prevista al suo art. 4, paragrafo 7. La moria dei pesci poteva essere stata determinata dalle continue fluttuazioni del livello del corso d'acqua, dovute dal normale e continuativo funzionamento dell'impianto autorizzato. La Corte di giustizia ha chiarito, però, che è contraria alla disciplina europea una disposizione nazionale che escluda, in via generale e automatica, la qualificazione di un danno ambientale, che sia idoneo, invece, ad incidere negativamente sullo stato ecologico oppure sul potenziale ecologico delle acque, nonostante esista un'autorizzazione rilasciata conformemente alla normativa interna.

2. – Prima del recepimento del diritto europeo, la disciplina sul danno ambientale era, in alcuni ordinamenti giuridici, prettamente civilistica; altri Paesi, invece, erano rimasti legati al modello del diritto giurisprudenziale ed altri, ancora, hanno riformato i codici previgenti e la disciplina specifica di settore. Tutti gli Stati membri hanno comunque dovuto armonizzare i nuovi obblighi della direttiva con i preesistenti sistemi di responsabilità ambientale, facendo ognuno scelte diverse di trasposizione, in virtù del grado di flessibilità tipico delle direttive, ma anche per il diritto riconosciuto, in materia, agli Stati membri di adottare misure più severe (situazione ampiamente illustrata in dottrina. Cfr. L. Moore, K. O'Connor, *EU Environmental Liability Directive: what does it mean for mining?*, in [www.herbertsmith.com](http://www.herbertsmith.com); G. Valencia Martín, *El impacto (favorable) de la Directiva 2004/35/CE en el sistema español actual de responsabilidad por daños ambientales*, in AA. VV., *Estudios sobre la directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Daños Ambientales y su Incidencia en el Ordenamiento Español*, Madrid, 2005, p. 152; B. Drobenko, *Responsabilité en matière d'environnement*, in *Répertoire*, Paris, septembre 2009, p. 25; G. Villanacci, *Complessità e novità della disciplina del danno ambientale*, in [www.ildirittodegliaffari.it](http://www.ildirittodegliaffari.it), 24 marzo 2014).

Profilo rilevante del caso in esame è anche quello relativo alla legittimazione ad agire. Il legislatore europeo con la direttiva n.35 ha incluso, tra i soggetti legittimati a ricevere informazioni ed a supportare le autorità competenti, tutte le persone che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale o che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto. Viene, invece, attribuito agli Stati membri il compito di determinare gli elementi costitutivi dell'“interesse sufficiente” e della “violazione di un diritto”.

I soggetti legittimati, secondo il dettato comunitario, svolgono semplicemente un ruolo di impulso, perché essi non possono agire nei confronti del responsabile, ma, quando sono a conoscenza di un danno ambientale o di una sua minaccia imminente, possono chiedere l'intervento dell'autorità competente e presentare osservazioni. Sull'amministrazione vige l'obbligo di considerare le richieste, la documentazione presentata e di informare gli interessati sulle decisioni intraprese. La direttiva ha riconosciuto, infine, agli Stati membri, ai sensi dell'art. 12, punto 5, la possibilità di non applicare le disposizioni relative all'accesso alla giustizia ai singoli ed alle associazioni ambientaliste nei casi di minaccia imminente di danno, limitando il loro intervento al solo caso di danno già verificatosi. Tale possibilità, secondo parte della dottrina, si mostra contraddittoria e particolarmente rischiosa, perché priverebbe le associazioni ambientaliste della loro fondamentale funzione preventiva (cfr. P. Brambilla, *Poteri delle associazioni ambientaliste nella Direttiva e alla luce dell'evoluzione della legislazione comunitaria*, in B. Pozzo (cur.), *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005, 91). Infine i soggetti legittimati devono poter avviare procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria o qualsiasi altro organo pubblico indipendente ed imparziale per chiedere il riesame della legittimità dell'attività procedimentale e del merito della decisione dell'autorità competente.

3. – Il recepimento di questa impostazione è avvenuto in maniera differente nei singoli Stati membri. Dall'analisi delle diverse discipline interne è possibile evidenziare la variabilità delle scelte effettuate. Il governo austriaco, inizialmente dotato di una disciplina civilistica a rimedio dei danni ambientali e con la legittimazione ad agire in capo al solo danneggiato, con il *B-UHG* ha previsto che un'azione correttiva o preventiva possa essere richiesta anche da persone fisiche o giuridiche, però solo quando subiscono danni ambientali effettivi (sul punto M. Weissenbacher, *Implementation of the Environmental Liability Directive in Austria*, in *Environmental Liability*, vol.17, n.5, 2009, p.201). Nell'ordinamento italiano, invece, in seguito alla trasposizione della disciplina europea con decreto legislativo n.152/2006 sul fronte della legittimazione attiva le cose sono cambiate, ma in peggio. L'art. 18 della legge del 1986 n. 349 riconosceva la legittimazione attiva solo allo Stato ed agli enti competenti per territorio, mentre alle associazioni ambientali veniva attribuita la sola possibilità di denunciare i danni e di partecipare al processo. Con la normativa del 2006 il potere di agire è stato attribuito

interamente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Il Ministero esercita anche l'azione civile in sede penale per il risarcimento del danno in forma specifica e se necessario per l'equivalente patrimoniale, ridimensionando, pertanto, la funzione degli enti locali e delle associazioni ambientali ad una mera funzione di collaborazione. I soggetti privati, invece, non essendo titolari di alcun diritto individuale alla tutela dell'ambiente, non possono agire in giudizio in via risarcitoria. Essi possono invece proporre azione, ai sensi dell'art. 2043 c.c., nei confronti del soggetto responsabile dell'evento dannoso, qualora i loro diritti alla salute e alla proprietà siano stati effettivamente danneggiati. (cfr. F. Caringella, L. Buffoni, *Manuale di diritto civile*, Roma, 2015, p.1523).

Anche lo Stato tedesco, con la *Umwelthaftungsgesetz* del 10 dicembre 1990, modificata nel 2002, disciplinava solo i danni a cose e persone scaturiti da attività inquinanti e non quelli all'ambiente *tout court* e la legittimazione ad agire era riconosciuta al singolo danneggiato, il quale aveva la facoltà di ottenere le informazioni necessarie sia dall'operatore che dalla pubblica autorità (in dottrina G. Hager, *Das neue Umwelthaftungsgesetz*, in *NJW*, 1991, pp. 136 ss.; D. Von Breitenstein, *La loi allemande relative à la responsabilité en matière d'environnement: pierre angulaire du droit de l'environnement ?*, in *Rev. jur. de l'environnement*, n. 2, 1993, pp. 231 ss). Con il recepimento della direttiva con la legge *Umweltschadensgesetz* del 2007, la legittimazione attiva spetta esclusivamente all'autorità competente, che ha compiti di controllo del rispetto degli obblighi della disciplina da parte dell'operatore e di verifica delle misure di risanamento da esso adottate e ne decide l'esecuzione. I soggetti interessati e le associazioni ambientaliste vengono solo informati di tale attività, riconoscendo solo a quest'ultime il diritto a richiedere la revisione delle decisioni adottate dall'autorità competente.

Con la *Ley n. 26* del 2007 la Spagna si è adeguata alla normativa europea. In merito alla legittimazione attiva, il legislatore spagnolo ha previsto che l'azione di responsabilità venga avviata d'ufficio su esplicita richiesta sia dell'operatore che di qualsiasi soggetto interessato (individui ed associazioni), senza, però, riconoscere a quest'ultimo alcun diritto al risarcimento. I soggetti danneggiati dal danno ambientale dovranno scegliere tra la richiesta di azione di misure di riparazione del danno e quella di risarcimento (cfr. B. Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. Amb.*, n.2, 2010, p. 230; J. M. Beltrán Castellanos, *Responsabilidad medio ambiental: ¿ Exigir garantías financieras en tiempos de crisis?*, in *Rev. catalana de dret ambiental*, vol. VII, n.1, 2016, pp. 1 ss.)

Nell'ordinamento transalpino, partendo da un'elaborazione giurisprudenziale che aveva ampliato sia la nozione di "troubles de voisinages" che la categoria dei legittimati attivi, si è giunti al recepimento della disciplina europea con la legge n. 757 del 2008, inserendo un nuovo Titolo VI nel Libro primo del codice dell'ambiente. Il legislatore francese ha riconosciuto alle comunità locali il diritto di costituirsi parte civile nei casi di inquinamento (prima passo decisivo in tal senso si è avuto con la causa Erika: finalmente era stata riconosciuta la riparazione dei danni causati all'ambiente in quanto tale. In dottrina A. Van Lang, *Affaire de l'Erika: la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire*, in *AJDA*, 2008, pp. 934 ss.), mentre il decreto n. 468 del 2009, di attuazione della legge n. 757, ha attribuito la legittimazione attiva alle associazioni ambientali, nonché ad ogni persona direttamente interessata o che rischi di esserlo per un danno o una minaccia imminente. Anche il loro ruolo è esclusivamente quello di compulsare l'autorità amministrativa competente e chiederle di adottare o imporre l'adozione di misure di prevenzione e riparazione necessarie. Sempre l'autorità competente ha potere di controllo, invita l'operatore a conformarsi alla normativa ed informa della decisione adottata il soggetto denunciante.

Nel Regno Unito la direttiva n. 35 è stata recepita nel 2009 con *the Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations* in Inghilterra, mentre per il Galles, l'Irlanda del Nord e la Scozia sono state previste differenti normative (North of England P&I Club, *Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*, in [www.nepia.com/publications/clubcirculares/pandiships/873/](http://www.nepia.com/publications/clubcirculares/pandiships/873/) [13 agosto 2009]. Tale impianto normativo si è inserito in quello già vigente (*The Environmental Protection Act 1990*,

*the Water Resources Act 1991, the Wildlife and Countryside Act 1981 e the Control of Major Accident Hazards Regulations 1999*), con un'integrazione degli obblighi previsti dalle precedenti disposizioni con quelli sanciti a livello europeo (in dottrina D. Campbell, *A longitudinal and cross-sectional analysis of environmental disclosure in UK companies*, in *The British Accounting Review*, 2004, vol. 36, n. 1, pp.107 ss.). Le parti legittimate ad agire sono identificate in base alle risorse e alle zone interessate: la *Environment Agency* è competente per i danni causati alle specie e gli habitat naturali protetti; la *Marine Fisheries Agency* per i danni causati alle specie e agli habitat naturali protetti che si verificano nel mare; per danni causati a siti di particolare interesse scientifico competente è il *Country side Council* per il Galles e la *Natural England* per l'Inghilterra. Infine le autorità locali sono competenti per le attività che hanno causato danno all'ambiente e regolate dalle *Environmental Permitting Regulations* (cfr. B. Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, cit., p. 242).

L'analisi comparata mostra che il conseguimento degli obiettivi di prevenzione e riparazione insiti nella direttiva hanno migliorato il livello di protezione dell'ambiente in misura limitata. Si è osservato che l'attuazione della disciplina europea nei singoli ordinamenti ha mostrato infatti carattere disomogeneo, anche sotto il profilo della legittimazione attiva e dell'accesso alla giustizia. Si tratta di un dato che, sebbene in parte giustificato dall'osservanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, evidenzia le criticità insite nelle disposizioni, sia comunitarie che nazionali, tali da incidere in maniera considerevole sulla loro efficacia.