PROGETTO DI RICERCA E COESIONE TERRITORIALE

HUB 9 AOPE – ReCEPL

Europa e diritti nazionali: processi di coordinamento, armonizzazione ed uniformazione

"***Environmental Liability Directive*** (2004)"- La tutela civile. I punti chiave di una Riforma necessaria

"***Environmental Crime Directive*** (2008)" - La tutela penale. Un' introduzione alla prospettiva di Riforma

Presidenza dell'Osservatorio: Prof.ssa Marina Albanese
Direzione Scientifica HUB 9: Prof.ssa Lucilla Gatt
Partner istituzionale: On. Franco Roberti, membro delle Commissioni Juri e Libe del Parlamento Europeo, già Procuratore nazionale Antimafia ed Antiterrorismo
Coordinatore progetto: Avv. Giuseppe Bova Crispino
Collaboratori di ricerca: Dott. Pasquale La Selva; Dott. Davide Silvio D'Aloia; Dott. Luigi Nappi
Filone tematico: Responsabilità delle imprese per danni ambientali

Autore:
Avv. Giuseppe Bova Crispino

Sommario:
1. Introduzione. - 2. Ambito di applicazione. - 3. Un sistema di diritto (responsabilità) civile e le ipotesi di responsabilità c.d. secondaria. - 4. I sistemi di garanzia finanziaria. - 5. La possibile conversione della Direttiva in Regolamento. - 6. La responsabilità ambientale delle imprese alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE. - 7. L'Unione Europea dinanzi alla sfida crescente della criminalità ambientale. Un quadro di sintesi. - 8. La Convenzione di Aarhus ed il Regolamento (UE) 2021/1767 del 6 ottobre 2021 - 9.Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di trarre sinteticamente le fila del lavoro, avviato su iniziativa della Commissione UE nel 2016, destinato ad una generale revisione della Direttiva ELD del 2004**.** L'attenzione sarà dunque rivolta alle principali criticità emerse ed ai possibili punti di riforma suscettibili di essere condivisi. Nel 2016 la Commissione UE presentò una Relazione[1] sull'implementazione di tale Direttiva, evidenziando limiti e carenze rispetto alla portata ed all'efficacia degli strumenti introdotti per conseguire gli obiettivi di prevenzione e riparazione del danno ambientale. A tale relazione si fece seguire l'inizio di un programma di lavoro pluriennale per il periodo 2017/2020[2] che ha coinvolto il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e gli Stati membri, nonché stakeholders pubblici e privati interessati dalla normative. I suddetti obiettivi di politica legislativa veicolati dalla Direttiva ELD, la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, rimangono ad oggi pertinenti ed adeguati. Deve anzi essere riconosciuta ad essi una rilevanza maggiore a fronte di una devastazione dell'ambiente crescente e tale da indurre la Commissione Europea guidata da Ursula von der Leyen a considerare la promozione del c.d. "Green Deal Europeo"[3] una assoluta priorità strategica del proprio mandato.

2. Ambito di applicazione del regime di responsabilità oggettiva

Stando all'impianto attualmente vigente della Direttiva in esame, ricorre un regime di responsabilità oggettiva soltanto per gli operatori che esercitano le attività considerate pericolose ed indicate in un rigoroso elenco contenuto nell'allegato III della Direttiva medesima[4]. In tali tassative ipotesi non è necessario provare la colpa o il dolo dell'operatore perché questi sia ritenuto responsabile. Si osserva, a questo proposito, che tali attività elencate all'allegato III rappresentano un ambito eccessivame'te ristretto (acqua, terreno, biodiversità) e non sono sufficienti a coprire altri ambiti comunque suscettibili di dare luogo a danni all'ambiente e alla salute umana[5]. Vengono richiamate espressamente, in particolare, il trasporto di sostanze pericolose mediante condotte e l'attività mineraria, nonché l'introduzione di specifiche specie animali invasive. Tali attività, pur avendo potenziali effetti negativi per la biodiversità e l'ambiente, non rientrano nell' elenco di cui all' allegato III destinato alle ipotesi tassative per le quali è previsto un regime di responsabilità oggettiva. L'estensione del regime di responsabilità oggettiva alle attività non comprese nell' allegato III e tali da generare qualsiasi danno ambientale con effetti negativi dovrebbe rappresentare una priorità nel processo di revisione della ELD. E' stata avanzata la sollecitazione che ogni operatore in grado di trarre benefici dallo svolgimento di attività sia anche responsabile dei danni ambientali causati. Potrebbe essere coerente un'impostazione della normativa tale da configurare, o comunque rendere con maggiore chiarezza, la responsabilità oggettiva quale regime preponderante e generale accompagnato da ulteriori ipotesi di danno che, non riconducibili al suddetto principale regime, rientrino nel regime residuale delle responsabilità soggettiva. Ciò in una prospettiva di migliorare l'efficacia della legislazione nell'attuazione del principio fondante "chi inquina paga" e

[1] Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 14.04.2016, COM (2016)204 final;
[2] The Multi – Annual Work Programm (MAWP) 2017 – 2020 "Making the Environmental LibilityDirective more fit for purpose";
[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni sul "Green Deal Europeo", COM (2019) 640 final;
[4] Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, art 3(ambito di applicazione);
[5] Relazione Commissione giuridica del Parlamento Europeo dell' 11 ottobre 2017 sull' applicazione della Direttiva ELD, Relatrice Laura Ferrara, p.4; Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2017 sull'applicazione della "Direttiva ELD", punto 11; R. LANDI, *Bonifica e circolazione della proprietà,* Napoli, 2018, 47-48;

di fornire un incentivo agli operatori ad intraprendere un'adeguata gestione del rischio per le loro attività.

3. Un sistema di diritto (responsabilità) civile e le ipotesi di responsabilità secondaria

La Direttiva ELD è espressione di un sistema di tutele basato sulle logiche del diritto amministrativo e non su quelle del diritto civile [6]. Tale scelta del legislatore comunitario è desumibile dall' art. 3, comma 3 della Direttiva, ai sensi del quale "ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente Direttiva non conferisce ai privati un diritto ad essere indennizzati in seguito ad un danno ambientale o ad una minaccia imminente di tale danno[7]".
L'introduzione, in aggiunta al vigente sistema ed adeguatamente coordinato con esso, di un regime di diritto (e dunque responsabilità) civile aprirebbe alla piena e diretta legittimazione delle persone fisiche ad agire a fronte di un danno o minaccia di danno ambientale. Tale linea di riforma, a livello di legislazione UE, potrebbe anche includere l'opportunità, autorevolmente sostenuta, di estendere la responsabilità per danni ambientali a soggetti diversi dalle società alla cui condotta è riconducibile il danno ambientale. Si tratta delle fattispecie di c.d. responsabilità secondaria (o sussidiaria)[8]. Possono rientrare in tale categoria i terzi aventi causa dalla società responsabile. Sono emersi, come risulta anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE[9], problemi dovuti alla difficoltà di far valere la responsabilità oggettiva, per le attività pericolose di cui all'allegato III, proprio nei confronti dei terzi aventi causa dai responsabili. Il medesimo meccanismo di estensione della responsabilità può essere disciplinato con riferimento alle società (generalmente piccole e medie) fornitrici, nell'ambito di una rete di rapporti di forniture o approvvigionamento, alla società madre cui fa capo un gruppo, alla persona dell'amministratore le cui scelte di gestione hanno dato luogo ad un danno ambientale.
La *ratio* sottesa all' introduzione di tali ipotesi di responsabilità secondaria risiede nell'opportunità di incentivare a prendersi cura preventivamente della gestione del rischio ambientale coloro i quali sono investiti sussidiariamente della responsabilità medesima (terzi aventi causa, società fornitrici, società holding, amministratori).

4. I sistemi di garanzia finanziaria

Un problema molto sentito negli ordinamenti interni risiede nella totale mancanza di previsioni normative, da parte della Direttiva ELD, relativamente alla situazione in cui l'operatore responsabile del danno risulti essere insolvente. A fronte dell'insolvenza, il principio "chi inquina paga", sotteso all'impianto legislativo della Direttiva, è sostanzialmente disatteso, i costi della riparazione del danno ricadono interamente sulla pubblica amministrazione e dunque sui cittadini dell'Unione. Il Parlamento Europeo, come risulta in particolare dalla Risoluzione del 26 ottobre 2017[10] e più recentemente dal Rapporto Manders del 6 aprile 2021[11] è giunto a concludere che i costi dei danni ambientali per gli operatori possono essere ridotti mediante il ricorso necessario agli

---

[6] L. BERGKAMP, *Environmental liability of companies – Selected Possible Amendments of theELD*, Policy Department for Citizens Rigths and Constitutional Affairs, 2020, p. 15, http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses; M.G. FAURE, *Environmental Liability of companies,* Policy Department for Citizen Rights and Costitutional Affairs, 2020, p.29, http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses;

[7] Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, art 3, comma terzo;

[8] Con riguardo all' introduzione del regime civilistico ed alle collegate ipotesi di c.d. responsabilità secondaria, L. BERGKAMP, cit., p. 17-18; M.G. FAURE, cit. p. 53 ss.; Rapporto Commissione giuridica del Parlamento Europeo del 6 aprile 2021 sull' applicazione della Direttiva ELD, Relatore Antonius Manders, p.17; Seminario Commissione giuridica del Parlamento Europeo "*Liabilities of companies for envaironmental damage*", 27 ottobre 2020, https://www.europarl.europa.eu/committees/en/workshop-on-liability-of-companies-for-e/product; R. LANDI, cit., 50; Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punto 38;

[9] Corte di giustizia del 10 settembre 2009, *Akzo Nobel NV e altri* contro *Commissione delle Comunità europee,* causa C-97/08 P, ECLI:EU:C:2009:536.

[10] Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2017 sull'applicazione della "Direttiva ELD", punti 14-15-16;

[11] Rapporto Commissione giuridica del Parlamento Europeo del 6 aprile 2021 sull' applicazione della Direttiva ELD, Relatore Antonius Manders, p.17;

strumenti di garanzia finanziaria. Ci si riferisce ad una pluralità di strumenti possibili, non soltanto le assicurazioni ma anche garanzie bancarie, obbligazioni, titoli ecc.[12] Si ravvisa, inoltre, l'opportunità di valutare l'istituzione di un fondo europeo per la riparazione del danno ambientale[13]. Esso consentirebbe di ampliare la copertura dei casi di danno ambientale intervenendo rispetto a quelli non coperti dalla disciplina della ELD o che comunque non possono essere interamente coperti dalle normali garanzie finanziarie (ad es. i grandi disastri).
Viene osservato che la possibilità di migliorare l'offerta di garanzie finanziarie è frenata dalla scarsità e contraddittorietà dei dati riguardanti i casi ELD in possesso dell'UE. Si conviene nel ritenere che possano essere utili allo scopo di migliorare il sistema e l' implementazione delle garanzie per il danno ambientale le seguenti iniziative: l'istituzione di un Registro europeo per i casi ELD, l'istituzione di un Registro nazionale ed europeo per gli operatori che svolgono le attività pericolose di cui all'allegato III della Direttiva, l'istituzione di un sistema di controllo finanziario sugli operatori che svolgono attività pericolose.
Ad oggi non si è raggiunto, ed è verosimile che non si raggiungerà, un accordo politico fra gli Stati membri rispetto alla previsione di uno strumento di garanzia finanziaria obbligatorio e rigidamente imposto dall'UE. Si pensi all'assicurazione obbligatoria. Tale approccio rigido presenta il limite di essere difficilmente praticabile a livello dei Paesi membri e rappresenterebbe, peraltro, anche una soluzione non necessaria. Ciò considerato e tenendo presente che la normativa vigente dedotta nella Direttiva, evidentemente inefficace, si limita a prevedere un obbligo per gli Stati membri di stimolare l'introduzione di garanzie finanziarie[14], appare una linea di politica legislativa coerente e praticabile quella di prevedere un obbligo per gli operatori di introdurre garanzie finanziarie senza specificare nella Direttiva la tipologia della garanzia medesima ed i relativi importi. Si elaborerebbe, a livello UE, una nota di orientamento (*guidance note*) nella quale siano descritte le possibili garanzie e le relative circostanze in presenza delle quali dovrebbe ricorrersi a ciascuna garanzia. Spetterà alle autorità locali valutare quali sono le specificità locali, la portata del rischio, la natura dell'operatore e dunque scegliere, a fronte di un rischio considerato consistente, il ricorso alla garanzia finanziaria adeguata. Saremmo dinanzi ad un approccio del legislatore UE flessibile e differenziato[15]. Non vi sarebbe alcuna imposizione per l'Unione di un'unica assicurazione obbligatoria per importi specifici ma sarebbero le Autorità locali a decidere, nei casi reputati necessari, il ricorso alle garanzie, stante la suddetta forma di controllo da parte dell' UE.

5. La possibile conversione della Direttiva in Regolamento

Il recepimento della Direttiva nei sistemi nazionali è attualmente del tutto eterogeneo sia in termini giuridici che pratici. Esso non si è tradotto in una parità di condizioni. Tale mancanza di omogeneità è dovuta anche alla genericità della ELD che è stata elaborata secondo il modello della Direttiva quadro[16].
La disparità nella segnalazione, da parte degli Stati membri, dei casi di danno ambientale che hanno determinato l'applicazione della ELD possono essere spiegate con l'applicazione della loro normativa nazionale in luogo della ELD.

---

[12] V. FOGLEMAN, *Improving financial security in the context of the Environmental Liability,* 2020, p. 242 ss.; M.G. FAURE, cit., 33 e ss.;
[13] BIO Intelligence Service et al. (2012), "*Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accident*", relazione finale preparata per la Commissione europea, DG ENV
[14] Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, art 14;
[15] Con particolare riferimento a tale condivisibile linea di politica legislativa, M.G. FAURE, cit., 59 ss.; il medesimo approccio è stato esposto e sottoposto all'attenzione della Commissione giuridica del Parlamento Europeo dallo stesso Prof. Dr. Michael G. FAURE in occasione del Seminario "*Liabilities of companies for envaironmental damage*", 27 ottobre 2020, https://www.europarl.europa.eu/committees/en/workshop-on-liability-of-companies-for-e/product
[16] Relazione Commissione giuridica del Parlamento Europeo dell' 11 ottobre 2017 sull' applicazione della Direttiva ELD, Relatrice Laura Ferrara, p.9; Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2017 sull'applicazione della "Direttiva ELD", punto 5; Rapporto Commissione giuridica del Parlamento Europeo del 6 aprile 2021 sull' applicazione della Direttiva ELD, Relatore Antonius Manders, p.17; Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punto 10;

Tali dati hanno sollecitato l'apertura di un dibattito, a livello di legislatore europeo, rispetto anzitutto alla possibilità e dunque all' opportunità di migliorare il recepimento armonico della normativa in esame mediante la conversione della Direttiva in Regolamento[17]. Con riguardo alla possibilità, si conviene nel ritenere che non ricorrono ragioni impeditive di natura tecnico procedimentale. La scelta del passaggio dalla Direttiva al Regolamento è un'opzione percorribile. Si tratta, piuttosto, di conoscere il merito degli emendamenti alla ELD e valutare in relazione ad essi i vantaggi conseguenti al ricorso al Regolamento in luogo della Direttiva. E' certamente rilevante, a tal fine, la scelta del legislatore comunitario rispetto alla questione dell'aggiunta di un regime di diritto e responsabilità civile in un impianto generale della Direttiva ELD attualmente di natura prevalentemente amministrativa. Qualora, come sarebbe auspicabile ed è stato più specificamente detto nella parte del presente contributo dedicata al tema, si introducesse un regime di diritto e responsabilità civile, la conversione in Regolamento avrebbe un impatto significativo in quanto i soggetti privati (a normativa vigente senza legittimazione diretta ad agire in giudizio) avrebbero piena e diretta legittimazione ad agire a fronte di un danno o minaccia di danno ambientale invocando proprio il Regolamento. Premesso questo importante profilo, meritevole di particolare attenzione, bisogna tener presente che il Regolamento, pur essendo direttamente efficace, può lasciare agli Stati membri la possibilità di adottare le modalità più adeguate per applicare la normativa dedotta. Al contempo gli Stati membri non possono ignorare i contenuti obbligatori e vincolanti. Occorre, dunque, avere riguardo al rischio, in cui può incorrere il legislatore comunitario, di non delimitare sufficientemente la flessibilità concessa ai Paesi membri nell'applicazione, comunque obbligatoria e diretta, del Regolamento. Tale approccio potrebbe non agevolare l'implementazione del livello di recepimento e armonizzazione della normativa che, al contrario, il ricorso al Regolamento dovrebbe più efficacemente veicolare rispetto alla vigente Direttiva.
Appare interessante considerare la posizione ufficialmente espressa dalla Commissione UE rispetto alla scelta del Regolamento in ambito di protezione dei dati personali e privacy (GDPR 2016/679):
"Il Regolamento è considerato l'atto giuridico più appropriato a definire la cornice giuridica della protezione dei dati personali nell' Unione. La diretta applicabilità del Regolamento, in conformità all' art. 288 TFEU, ridurrà la frammentazione sul piano legale e fornirà maggiore certezza giuridica introducendo un corpo organico di norme, migliorando la protezione dei diritti fondamentali della persona e agevolando il funzionamento del mercato interno[18]".
Nel contesto della ELD, se il legislatore comunitario ritiene debba essere garantito il diritto di ciascuna persona ad essere libero dal danno all' ambiente (o comunque il diritto di agire contro gli operatori responsabili del danno all'ambiente), un suo orientamento analogo a quello suddetto, riferito alla protezione dei dati personali, sarebbe certamente coerente.

6. La responsabilità ambientale delle imprese alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia UE

Il principio "chi inquina paga", previsto all' art. 191, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell' Unione Europea, costituisce uno dei principi cardine della politica ambientale europea.
La Direttiva in esame n. 2004/35/UE è stata introdotta proprio in applicazione del richiamato principio. Conformemente a quanto previsto dall'art. 1 di apertura, la Direttiva "istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio 'chi inquina paga', per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.
Nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la sentenza del 4 marzo 2015, C-534/13, Fipa Group s.r.l. e.a.[19] , è quella che maggiormente consente di chiarire, delimitandone la portata tra ordinamento comunitario ed ordinamenti nazionali, il principio "chi inquina paga" ed il

[17] Per un quadro puntuale in ordine tanto alla possibilità quanto all'opportunità della conversione della Direttiva ELD in Regolamento, L. BERGKAMP, cit., 8-9-10;
[18] Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio in materia dei protezione dei dati personali e di libera circolazione degli stessi (General Data Protection Regulation), COM/2012/011 final – 2012/0011;
[19] Corte di Giustizia dell' Unione Europea, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, Fipa e.a.;

collegato regime di responsabilità ambientale.
Il Consiglio di Stato italiano in adunanza plenaria, con l'articolata ordinanza di rinvio n. 21 del 25 settembre 2013[20], ha sottoposto all' attenzione della Corte di giustizia UE, la seguente rilevante questione relativa all'interpretazione del principio di matrice comunitaria "chi inquina paga". Si trattava, in particolare, di verificare la compatibilità con il diritto UE della normativa italiana (il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Codice dell' ambiente) nella parte in cui essa non consente all'amministrazione di imporre ai proprietari di terreni inquinati, che non hanno contribuito all'inquinamento (c.d. proprietari incolpevoli), l'esecuzione di misure di prevenzione e di riparazione, prevedendo soltanto l'obbligo di rimborsare gli interventi effettuati dall'amministrazione nei limiti del valore delle aree oggetto di intervento.
Il caso riguardava l'impugnazione dei provvedimenti con cui il Ministero dell' Ambiente aveva ordinato a tre società di eseguire misure di messa in sicurezza delle falde sottostanti terreni di loro proprietà. La contaminazione era stata causata da precedenti proprietari delle aree, essendo dunque le società mere proprietarie cui non poteva essere riconducibile la causazione del danno. Il T.a.r. Toscana aveva annullato i tre provvedimenti ministeriali considerando illegittimo imporre tali misure a soggetti non responsabili della contaminazione. Il Ministero dell'Ambiente appellava tali pronunce innanzi al Consiglio di Stato sulla base di una lettura del principio "chi inquina paga" che fa leva prevalentemente sulla funzione di tutela dell' ambiente salubre sottesa al principio medesimo.
Il Consiglio di Stato, rilevando un contrasto giurisprudenziale circa gli obblighi del proprietario incolpevole del sito contaminato, rimetteva la questione all'Adunanza plenaria che a sua volta investiva la Corte di Giustizia UE.
La Corte di Giustizia, muovendo da un'interpretazione sistematica delle previsioni rilevanti della Direttiva, ha ritenuto che nell'ordinamento UE la responsabilità ambientale non prescinde mai dal nesso causale tra l'evento di danno e la condotta dell'operatore. Tale assunto vale sia per gli operatori che esercitano una delle attività di cui all'allegato III della Direttiva, per i quali sussiste una responsabilità oggettiva, sia a maggior ragione per gli altri operatori rispetto ai quali deve ricorrere l'elemento colposo o doloso ai fini dell' attribuzione della responsabilità.
La Corte, con specifico riferimento alla questione pregiudiziale sottopostale dal Consiglio di Stato, conclude che il diritto UE non osti ad un diritto nazionale (qual'è quello italiano) che "nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi".
Dalla sentenza in esame della Corte di Giustizia UE, risalente al 4 marzo 2015, può desumersi da una parte la rilevanza centrale del nesso di causalità ai fini dell'attribuzione della responsabilità ambientale ma anche, dall'altra parte, la possibilità per gli Stati membri di adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.
Conformemente alla previsione dell' art. 16 della Direttiva ELD e come sottolineato dalla Corte UE, l'adozione di misure più severe da parte dei Paesi membri, compresa l'individuazione di altri soggetti responsabili diversi dall'autore dell' inquinamento, deve avvenire comunque in stretta osservanza dei principi di cui all' art. 193 TFUE, fra i quali prioritariamente il principio "chi inquina paga".
Tale necessario ancoraggio all'osservanza dei trattati e specificamente dell' art. 193 TFUE induce a considerare auspicabile che il legislatore UE, in una prospettiva di riforma della Direttiva ELD, possa legittimamente orientarsi nel senso di rendere il regime di tutela ambientale maggiormente forte, certo, suscettibile di un'applicazione più omogenea da parte dei Paesi membri. Ciò sarà possibile nella misura in cui non soltanto introdurrà espressamente le c.d. ipotesi di responsabilità

[20] Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ordinanza n. 21, 25 settembre 2013;

secondaria già esaminate al paragrafo 3 della presente Relazione ma attribuirà anche chiaramente alle stesse natura sussidiaria preservando dunque la responsabilità primaria del soggetto inquinatore[21]. Sarebbe in questo modo perseguito l'obiettivo di politica legislativa di una maggiore tutela ambientale senza incorrere nel rischio di svuotare di contenuto il basilare principio "chi inquina paga".

La Corte di Giustizia è intervenuta rispetto al ruolo del "nesso causale" nel procedimento di accertamento della responsabilità ambientale anche con specifico riferimento al fenomeno di un danno ambientale c.d. diffuso. La sentenza *Raffinerie mediterranee (Erg) e altri c. Ministero dello sviluppo economico e altri,* C-378/08 [22] merita dunque di essere debitamente tenuta in considerazione. Si tratta della controversia riguardante i danni ambientali nella Rada di Augusta, asseritamente causati, a partire dagli anni '60, da varie imprese, operanti nel settore degli idrocarburi e della petrolchimica, che si sono succedute nel tempo. Il danno c.d. "diffuso" è assai difficilmente imputabile ad un singolo operatore. L'autorità amministrativa, tra il 2006 e il 2008, ordinò alle imprese proprietarie dei siti produttivi dell'area di procedere alla bonifica dei fondali marini della Rada di Augusta, prevedendo che, in caso di inadempienza delle imprese, tali lavori sarebbero stati effettuati. Le imprese proposero ricorso dinanzi al Tar Sicilia, il quale sospese il giudizio ed operò un rinvio alla Corte di Giustizia. Il Tar rilevò nell' ordinanza di rinvio che l' autorità amministrativa aveva addossato agli operatori titolari di diritti reali o che esercitavano la loro attività nel sito contaminato la responsabilità per l'inquinamento ambientale esistente soltanto in ragione della vicinanza dei loro impianti ad una zona inquinata e senza aver accertato il nesso di causalità tra il danno ambientale e gli operatori stessi. Il Tar chiese, dunque, se tale prassi fosse compatibile con il principio "chi inquina paga" e la Direttiva 2004/35.

La Corte UE muove dal presupposto della necessaria sussistenza, anche in questa fattispecie, del nesso causale fra operatore e danno. Ciò in ossequio al combinato disposto della norma di cui all'art. 4. n. 5 della Direttiva 2004/35 ai sensi della quale anche in caso di danno ambientale "di carattere diffuso" debba essere possibile "accertare un nesso causale fra il danno e le attività dei singoli operatori" e della norma di cui all' art. 11, n. 2 della medesima Direttiva secondo cui le autorità competenti devono "individuare l'operatore che ha causato il danno". La Corte rileva come la Direttiva non definisca le modalità di accertamento del nesso di causalità osservando che tale aspetto rientra nella competenza degli Stati membri. Questi ultimi devono dunque concretamente declinare il principio "chi inquina paga" nel rispetto delle norme del Trattato. Stando alle conclusioni di questa giurisprudenza riferita al danno c.d. diffuso, la normativa di uno Stato membro può prevedere l'imposizione da parte dell'autorità competente di misure di riparazione del danno ambientale sulla base della presunzione dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento e l'attività dell' operatore. Non deve trattarsi, tuttavia, di una presunzione arbitraria ma occorre disporre di "indizi plausibili" a sostegno di tale presunzione. Possono essere considerati tali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento e la corrispondenza fra le sostanze inquinanti ritrovate ed i component impiegati dall'operatore. Resta poi la possibilità per l'operatore, almeno a livello teorico, di confutare la presunzione di responsabilità dimostrando, ad esempio, che la sua attività economica non tratta sostanze inquinanti presenti nel terreno contaminato oppure che l'inquinamento è dovuto ad attività di terzi. Per quanto detto, la giurisprudenza *Erg,* mediante una linea flessibile dovuta alla complessità della fattispecie, senza tuttavia disconoscere ed anzi riaffermando il nesso causale, agevola l'applicazione del principio "chi inquina paga" nella prassi specialmente nel caso di danno ambientale diffuso o laddove comunque diversi operatori hanno operato nel corso del tempo.

Ancora in una prospettiva di Riforma della Direttiva ELD nel senso di rafforzare il regime di tutela ambientale, anche mediante l'estensione della responsabilità a soggetti diversi dagli autori dell'inquinamento, occorre avere riguardo alle indicazioni risultanti dalla giurisprudenza costante

[21] Con particolare riferimento alla natura sussidiaria della responsabilità dei proprietari dei terreni già contaminati ed alla necessaria coerenza con i principi generali del diritto UE di un regime rafforzato di responsabilità ambientale, rilevano le *Conclusioni dell' Avvocato Generale Kokott* in *Fipa group s.r.l. e altri,* C-534/13;

[22] Corte di Giustizia dell' Unione Europea, sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, *Raffinerie mediterranee (ERG) e a.c.*

della Corte di Giustizia UE[23] e dalla Corte Europea dei Diritti dell' uomo[24] rispetto ad un equo bilanciamento fra la salvaguardia dell'interesse generale ambiente e la tutela del diritto di proprietà. Stando a tale orientamento consolidato, restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà possono essere apportate purché esse rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa del diritto così garantito.
Da ultimo appare meritevole di opportuna considerazione da parte del legislatore europeo la posizione assunta recentemente dalla Corte di Giustizia UE, nella sentenza del 1 giugno 2017, C-529/15, Gert Folk c. Austria[25], rispetto all'ambito di applicazione dell'esonero dalla responsabilità basato sul possesso di un'autorizzazione. Viene sottoposta alla Corte UE la questione pregiudiziale della compatibilità con la Direttiva 2004/35 di una disposizione normativa nazionale austriaca che escluda dalla nozione di "danno ambientale" un danno in grado di incidere in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico o quantitativo o sul potenziale ecologico delle acque interessate qualora il danno sia coperto da un'autorizzazione rilasciata conformemente ad una disposizione di legge nazionale. La Corte, muovendo dal pacifico tenore letterale dell' art. 2, punto 1, lettera b) (della Direttiva ELD), il quale non prevede, riguardo ai danni coperti da un'autorizzazione, alcuna deroga generale idonea a sottrarli alla nozione di "danni ambientali", afferma che la Direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che osta alla sopra richiamata disposizione normativa di diritto austriaco. Risulta essere coerente con questa posizione della giurisprudenza UE la Risoluzione del Parlamento UE del 20 maggio sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali. Stando alla raccomandazione n. 40 di tale Risoluzione, "la possibilità di concedere l'esonero della responsabilità basato sul possesso di un'autorizzazione oppure sullo stato delle conoscenze scientifiche in virtù della direttiva sulla responsabilità ambientale deve essere mantenuta esclusivamente nel caso in cui un' impresa sia in grado di dimostrare che non poteva essere a conoscenza dei pericoli derivanti dalla propria attività (inversione dell'onere della prova)". Pertanto il Parlamento UE "chiede che il regime di responsabilità ambientale riveduto limiti l'ambito di applicazione dell'esonero dalla responsabilità basato sul possesso di un'autorizzazione oppure sullo stato delle conoscenze scientifiche in modo da renderlo più efficace, in linea con il principio chi inquina paga".[26]

7. L' Unione Europea dinanzi alla sfida crescente della criminalità ambientale. Un quadro di sintesi.

L' emanazione della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente ha rappresentato l'avvio, da parte delle Istituzioni dell' Unione Europea, di un processo di implementazione della disciplina penale che prevedesse, anche per le persone giuridiche, la perseguibilità delle condotte illecite tenute ai danni dell'ambiente. Alla sempre maggiore consapevolezza della centralità del bene ambiente si è accompagnato l'orientamento di politica legislativa dell'Unione europea di una più efficace tutela penale mediante la definizione di una serie di reati gravi a danno dell'ambiente. I comportamenti, nocivi per la salute dell'uomo o per l'ambiente, soggetti a sanzioni penali in conformità al dettato della Direttiva comunitaria in esame includono: lo scarico, l'emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua; la raccolta, il trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti pericolosi; la spedizione di quantità rilevanti di rifiuti; tenere in funzione impianti industriali che svolgano attività pericolose o che tengano in deposito sostanze pericolose (ad esempio fabbriche che producono vernici o sostanze chimiche); produzione, trattamento, immagazzinamento, accumulo, utilizzo, trasporto, importazione, esportazione o

[23] Corte di Giustizia dell' Unione Europea, sentenza 13 dicembre 1979, C-44/79, Hauer; 11 luglio 1989, C-265/87, Schrader HS Kraftfutter; 29 aprile 1999, C-293/97, Standley e a.; 3 settembre 2008, C-402/05 P e C- 415/05 P, Kadi e AL Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione;
[24] Corte europea dei Diritti dell' uomo, 14 maggio 2013, 66529/11, N.K.M. v. Hungury; 22 ottobre 2012, n. 13221/08 e n. 2139/10, Lindheim and Others v. Norway;
[25] Corte di Giustizia dell' Unione Europea, sentenza 1 giugno 2017, C-44/79, Hauer;
[26] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punto 40.

smaltimento di materiale nucleare e materiale radioattivo pericoloso; uccisione, possesso o traffico di quantità rilevanti di specie protetta di flora e fauna; danni ad habitat protetti; produzione, commercio o utilizzo di sostanze che riducono lo strato di ozono (ad esempio sostanze chimiche di estintori o solventi per la pulizia)[27].

Il Parlamento europeo, tuttavia, approvando il 20 maggio 2021 il testo della Risoluzione sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali, delinea un quadro aggiornato del settore tale da riconoscere i profili di criticità ricorrenti ed aprire a coerenti sviluppi dell'*iter* legislativo di Riforma.

Occorre prendere prioritariamente atto, come risulta dall'ultima richiamata Risoluzione del Parlamento Europeo, dei seguenti dati critici di contesto.

La criminalità ambientale si caratterizza per essere la quarta attività criminale più redditizia al mondo. Viene riscontrato un collegamento diretto o indiretto tra reati ambientali, la criminalità organizzata transazionale e la corruzione. L'applicazione delle fattispecie penali a tutela dell'ambiente rimane scarsa, come dimostra il numero basso di imprese soggette ad azione penale in cause ambientali in tutti gli Stati membri anche quando viene dimostrata la commissione di reati ai sensi della Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Inoltre la disomogeneità delle normative nazionali in materia è tale da determinare gravi distorsioni che ne inficiano l'applicazione[28].

Considerato quanto sopra esposto, il Parlamento Europeo invita la Commissione Europea a valutare una proposta di Riforma della Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente (2008/99/CE), nella prospettiva dell'adozione di una Direttiva quadro globale sui reati ambientali, ricorrendo alle competenze normative dell'Unione in materia di diritto penale sostanziale di cui all' art. 83 TFUE[29].

Tale scelta, in ossequio al dettato normativo dell'art. 83 TFUE, consentirebbe al Parlamento Europeo ed al Consiglio, deliberando mediante direttiva secondo la procedura legislativa ordinaria, di estendere il novero delle condotte che costituiscono reati ambientali e di definire un quadro minimo di sanzioni in grado di garantire efficacemente il loro carattere dissuasivo.

Nella prospettiva di Riforma sollecitata, il Parlamento Europeo tiene debitamente in considerazione, facendolo proprio, il Parere della Commissione per lo sviluppo, del 7 dicembre 2020, nel quale si rileva come "mentre il diritto internazionale ambientale si sia evoluto attraverso l'adozione di trattati e convenzioni, il diritto penale continua a rivelarsi insufficiente per prevenire danni ecologici significativi" e si esorta pertanto l'Unione a promuovere "un ampliamento della sfera di competenza della Corte penale internazionale ai fini del riconoscimento dei reati che costituiscono ecocidio nel quadro dello Statuto di Roma"[30]. A questo riguardo il Parlamento Europeo, a fronte del crescente impegno da parte degli Stati membri di adoperarsi per il riconoscimento dell' ecocidio a livello nazionale ed internazionale, ha sottoposto all'attenzione della Commissione Europea la richiesta di esaminare la pertinenza dell'ecocidio per il diritto e la diplomazia UE. L'impegno coeso e coerente dell'Unione Europea, tanto sul piano politico legislativo quanto sul piano diplomatico, potrebbe segnare una svolta significativa e auspicabilmente decisiva del dibattito in corso nell'ambito della Comunità internazionale rispetto alla previsione dell'ecocidio come crimine internazionale.

Il Parlamento Europeo, nell'ottica di rendere maggiormente coordinata e quindi efficace la risposta dell'Unione Europea alla criminalità ambientale internazionale, ha preso in considerazione ed invitato la Commissione Europea a valutare la possibilità di estendere il mandato della Procura Europea attribuendo ad essa anche la competenza per i reati ambientali di maggiore gravità. Si intende fare riferimento, più specificamente, all'opportunità di includere, nell'ambito del mandato della Procura Europea, quei reati ambientali che presentano una portata transnazionale ed uno

---

[27] Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, articolo 3 "Infrazioni";

[28] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punti 5-9- 32;

[29] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punto 29;

[30] Parere della Commissione per lo Sviluppo, del 7 dicembre 2020, destinato alla Commissione giuridica, sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali (2020/2027(INI)), Relatrice per parere: Caroline Roose, punto 11;

stretto, intrinseco collegamento ad attività criminali economico - finanziarie. Tali caratteristiche ricorrono, in particolare, per esempio, proprio nei reati di ecocidio e di disastro ambientale[31]. Occorre non dimenticare ma riconoscere, in questa fase storica a maggior ragione con rinnovato senso di responsabilità, i risultati di un importante Studio sulla criminalità organizzata in materia ambientale realizzato su incarico della Commissione Europea nel maggio del 2003. Si trattava dell'individuazione di 122 casi di crimine organizzato in campo ambientale, il 73% dei quali vedeva coinvolte persone giuridiche organizzate in forma societaria o parasocietaria ed il 71% dei quali aveva una dimensione transnazionale[32]. Tali casi sono solo una parte del numero reale dei crimini ambientali gestiti dalla criminalità organizzata i quali, essendo considerati "reati senza vittima", spesso non sono denunciati alle autorità competenti. In assenza di adeguati meccanismi di una disciplina uniforme e di coordinamento tra autorità giudiziarie a livello europeo, tali società gestite da soggetti appartenenti alla criminalità organizzata possono continuare a scegliere su quale territorio sia più favorevole commettere i comportamenti criminosi e confidare nell'impunità. In tale contesto appare davvero meritevole di essere sostenuta e portata avanti sino in fondo la proposta di estendere la competenza della Procura Europea ai reati ambientali gravi e transnazionali nei termini sopra esposti.

8. La Convenzione di Aarhus ed il Regolamento (UE) 2021/1767 del 6 ottobre 2021.

Nell'auspicio che l'iter legislativo di Riforma delle due Direttive esaminate in materia di responsabilità delle imprese per danni ambientali, tanto sul piano della tutela civile quanto in ordine alla tutela penale, prosegua con rigore e tempestività, l'Unione Europea ha compiuto un ulteriore passo politicamente significativo in una direzione coerente e complementare certamente anche con l'impegno assunto dal legislatore comunitario di rendere maggiormente efficace ed applicabile la normativa relativa alla responsabilità ambientale delle imprese. Tale richiamata direzione è quella di migliorare l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, mediante l'adozione del Regolamento 2021/1767 del 6 ottobre 2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo. Questo Regolamento è relativo alla modifica del Regolamento n. 1367/2006 sull'applicazione alle Istituzioni ed agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Arhus.
Il Consiglio ed il Parlamento Europeo, mediante tale recentissimo intervento legislativo di modifica della normativa europea, hanno convenuto[33]:
a) di ampliare la legittimazione ad agire al di là delle ONG, consentendo così ad altri membri del pubblico di chiedere, a determinate condizioni, il riesame interno di atti amministrativi. I membri del pubblico saranno tenuti a dimostrare un pregiudizio ai loro diritti causato dalla presunta violazione del diritto ambientale e di essere direttamente interessati da tale pregiudizio rispetto al pubblico in generale; o ancora saranno tenuti a dimostrare che la richiesta è giustificata da un interesse pubblico sufficiente ed è sostenuta da almeno 4000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno 5 Stati membri, con almeno 250 di essi residenti o stabiliti in ciascuno di tali Stati membri. In entrambi i casi i membri del pubblico sono rappresentati da una ONG o da un avvocato;
b) di includere nell'ambito di applicazione degli atti amministrativi disposizioni di atti amministrativi che richiedono misure di esecuzione a livello nazionale o dell'Unione;
c) di non sopprimere dal regolamento l'esenzione degli atti amministrativi relativi agli aiuti di Stato;
d) di rendere obbligatoria la pubblicazione, da parte delle Istituzioni e degli organi dell' UE, delle richieste di riesame e delle relative decisioni.
Tale regolamento, così come modificato, si propone di rafforzare la capacità della c.d. società civile, dei cittadini europei, di controllo sulle decisioni pubbliche che incidono sull'ambiente,

[31] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulla responsabilità delle imprese per danni ambientali (2020/2027 (INI)), punto 12 relativamente all' Ecocidio, punto 33 quanto al mandato della Procura europea ed i reati ambientali;
[32] Si fa riferimento allo studio *Organized environmental crime in the 15 EU Member States, Final Report,* coordinato da Dipl.-Oec. T. FROHLICH, Kassel, 15 maggio 2003;
[33] Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, articolo 1;

generando maggiore trasparenza e fiducia. Si tratta di un elemento importante, riconducibile al sistema di pesi e contrappesi dello Stato di diritto a livello UE, destinato a garantire che il *Green Deal* europeo apporti un cambiamento sistematico e duraturo.

9. Conclusioni

Le possibili misure integrative della normativa vigente esaminate, tanto in ambito civile quanto in ambito penale, sono accumunate dalla logica, che sarebbe auspicabile consolidare, di prevenzione del danno ambientale. Esse incentiverebbero gli operatori a curare maggiormente, nell'ambito della loro organizzazione, la gestione del rischio ambientale. Appare, a questo proposito, meritevole di considerazione l'introduzione di sgravi fiscali o altre forme di premialità per le aziende che si impegnano con successo nella prevenzione dei danni ambientali.