

Il principio di causalità "chi inquina paga" nella legislazione ambientale tedesca.

Gentili Signore e Signori, care colleghe e cari colleghi,

il mio intervento di oggi riguarderà il principio di causalità, secondo il quale chi inquina paga, nella legislazione ambientale tedesca. Come annotazione a margine, farò anche riferimento a elementi di diritto in ambito europeo. Questa mia presentazione intende offrire una panoramica riguardante in particolare tale principio fondamentale vigente nella legislazione ambientale, le modalità di integrazione dello stesso nella legislazione ambientale nel suo complesso nonché la sua configurazione nei diversi ambiti specifici della legislazione ambientale.

Il principio secondo il quale chi inquina paga, accanto a quello di precauzione e di cooperazione, costituisce uno dei tre principi fondamentali della legislazione ambientale.

Iniziamo dal principio di precauzione: il principio di precauzione, inteso come principio-guida sostanziale, richiede che le misure di politica ambientale debbano essere elaborate in maniera tale da evitare rischi per l'ambiente e, di conseguenza, comportino modalità meno aggressive nei confronti degli elementi naturali. Si dovranno scongiurare i pericoli imminenti e risanare i danni già esistenti. Tramite interventi preventivi si dovranno impedire forme di sviluppo che possano condurre all'inquinamento ambientale. Una tempestiva adozione di provvedimenti da parte dell'autorità avrà il preciso scopo di accelerare e anticipare il raggiungimento della soglia di competenza dell'autorità stessa. A tale

proposito si parla anche di "prevenzione del rischio indipendentemente dal pericolo".

Il principio di precauzione farà in modo che venga assicurata la salute umana, che venga mantenuta l'efficienza dell'equilibrio naturale, che vengano garantiti progresso e produttività a lungo termine, che si eviti di apportare danni ai beni culturali ed economici e che si preservi la varietà dei paesaggi, della flora e della fauna. Tale principio viene sancito nel diritto comunitario primario all'Art. 191 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) e viene espresso in numerose norme urbanistiche. Un esempio a tale proposito è rappresentato dai paragrafi 13 e segg. e 22 e segg. della Legge Federale sulla Protezione della Natura. Si può ritrovare anche nell'ambito di destinazione di molte leggi sulla tutela dell'ambiente, come al paragrafo 1 della Legge Federale sulla Protezione dalle Immissioni Nocive e al par. 6 della Legge sulla Gestione delle Risorse Idriche.

L'essenza del secondo principio fondamentale, il cosiddetto principio di cooperazione, risiede nella realizzazione di obiettivi di politica ambientale che siano condivisi nel modo più ampio. È da ritenersi principio procedurale consolidato.

Gli enti che si occupano di tutela dell'ambiente, in particolare attori a livello statale e della società civile, devono assicurare un'interazione efficace prevedendo, fra l'altro, un reciproco scambio di informazioni e consultazioni. Fra di essi si possono annoverare, ad esempio, i cittadini, le organizzazioni ecologiste, scientifiche, economiche, i sindacati e le chiese. Il loro coinvolgimento dovrebbe stimolare proposte da parte di

esperti e portare a una intensificazione degli sforzi per la tutela dell'ambiente e a un consolidamento della coscienza ecologica. Il principio di cooperazione viene tradotto, ad esempio, nel coinvolgimento dei cittadini nella fase di progettazione di strutture pericolose per l'ambiente, come nel caso di impianti che richiedano un'autorizzazione ai sensi della Legge Federale sulla Protezione dalle Immissioni Nocive. Le associazioni ambientaliste partecipano al processo di formazione e deliberazione dei piani urbanistici collegati a interventi sulla natura e sul paesaggio. Nell'ambito dell'emanazione di norme, si deve procedere all'audizione di rappresentanti del settore scientifico, economico e burocratico. I livelli della struttura statale federale cooperano fra di loro come una specie di gruppo di lavoro. Vengono stabiliti accordi volontari fra governi dei Länder e organizzazioni economiche. Le aziende partecipano a procedimenti di audit ambientale.

Lo scopo del principio di cooperazione è quello di incrementare la diffusione e accettazione del diritto ambientale attraverso l'ampia partecipazione di tutte le forze sociali. Nell'ambito della sua attuazione, una lacuna è rappresentata dallo squilibrio fra i diversi gruppi di interesse, i quali tentano di affermare i propri interessi attraverso l'attività di lobby.

Infine il principio di causalità "chi inquina paga", come terzo principio, in caso di inquinamento ambientale, richiede di addebitare i costi per la prevenzione, lo smaltimento o l'indennizzo a chi ne è responsabile. Colui il quale sia causa di inquinamento ambientale si assumerà la responsabilità materiale e finanziaria per la salvaguardia dell'ambiente. Dal punto di vista politico-

economico, si dovrà realizzare un utilizzo sensato e rispettoso dell'ambiente.

Il principio contiene pertanto due aspetti. Da una parte serve per l'attribuzione della responsabilità materiale. Quindi, in tale questione, assume importanza la modalità secondo la quale l'autorità esercita la personale discrezionalità, che regolarmente le compete, per decidere contro chi procedere oppure chi sia il destinatario dei rispettivi obblighi, divieti e prescrizioni. Dall'altra parte, il principio di causalità risulta rilevante nell'ambito della decisione sulla ripartizione delle spese.

Ad esempio, misure di politica ambientale quali tasse ambientali (tassa sulle acque reflue), oneri ambientali sotto forma di norme tecniche e di produzione e misure volontarie si ispirano al principio di causalità.

Nell'ambito di applicazione del principio di causalità risultano sistematicamente problematiche le difficoltà d'identificazione del responsabile. Molte forme di inquinamento ambientale sono provocate dal concorso di più agenti causali, contro alcuni dei quali spesso non si può procedere legalmente. Molti danni all'ambiente scaturiscono da situazioni di contaminazione generale che sono, a loro volta, conseguenze di attività economiche e comportamenti umani ecologicamente incompatibili. In tali casi si parla di sommatoria dei danni.

Qualora il principio di causalità non sia o non possa essere pienamente affermato per via di tali difficoltà, si potrà ricorrere al cosiddetto principio dell'onere sulla collettività ("la comunità paga"). Il potere pubblico si farà carico dei danni ambientali, ad esempio del risanamento

di siti contaminati. Questo potrebbe avvenire anche in base a considerazioni di carattere politico-economico come la salvaguardia di posti di lavoro o il superamento di situazioni di grave emergenza che non potrebbe essere conseguito altrimenti in maniera abbastanza rapida. Si configura un'applicazione indiretta di quanto sopra quando il governo federale e i Länder sostengono investimenti ecologici con sussidi e agevolazioni fiscali oppure i Comuni non riscuotono tributi per coprire i costi dell'uso della loro rete fognaria.

Il principio dell'onere di gruppo rappresenta una soluzione intermedia fra il principio di causalità e quello dell'onere sulla collettività. Di conseguenza, un determinato gruppo in qualità di collettivo verrà ritenuto responsabile come potenziale inquinatore. In tal modo si potrà ottenere una somma risarcitoria per futuri danni all'ambiente, che verrà versata anticipatamente da questo gruppo in un fondo per l'ambiente al quale si potrà attingere in seguito.

Passo ora alle basi normative dalle quali trae spunto il principio di causalità. In primo luogo accennerò a riferimenti di diritto internazionale ed europeo per illustrare poi il principio di causalità come criterio di valutazione generale. Infine vi presenterò tre esempi dai quali si evincono chiaramente i diversi aspetti del principio di causalità. Passerò quindi ad alcuni aspetti di diritto internazionale ed europeo.

Dagli anni '70 dell'ultimo secolo, il principio di causalità rappresenta uno degli indirizzi di politica ambientale riconosciuti dall'OCSE, definito come strumento per la ripartizione dei costi risultanti dalle misure di prevenzione e di controllo in caso di inquinamento ambientale. Nel

1992 il principio di causalità è stato stabilito nella Dichiarazione di Rio. Il cosiddetto "Polluter-Pays-Principle" dovrebbe idealmente tener conto di tutti i costi sociali nel prezzo di un prodotto. Tuttavia esso viene affermato in misura molto diversa nelle varie parti del mondo.

Nel diritto europeo il principio di causalità è sancito all'Art. 191 par. 2 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) e viene concretizzato dalla 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. Esso viene garantito dal punto di vista procedurale in virtù della clausola d'integrazione all'Art. 11 TFUE. In una recente sentenza della Corte di Giustizia Europea, riguardante la modalità adeguata alla quale sottoporre un caso del nostro Paese ospite, l'Italia, la Corte ha delineato la portata e il campo d'applicazione del principio di causalità. In Italia ci si chiedeva se le normative europee fossero in contrasto con la possibilità, non contemplata nel diritto nazionale, di escussione di un proprietario che non abbia provocato danni ambientali qualora non si riesca a rintracciare il responsabile. La Corte ha stabilito che l'Art. 191 par. 2 TFUE si riferisce all'intervento dell'Unione. Pertanto tale articolo non può essere invocato dalle autorità competenti al fine di imporre misure di prevenzione e di riparazione in caso di assenza di una normativa nazionale di politica ambientale.

Passo ora al campo d'applicazione nazionale del principio di causalità, che è un principio di valutazione dal quale non si possono evincere criteri più specifici aventi validità generale. Esso si concretizza soltanto attraverso norme

dalle quali derivino responsabilità, ovvero obblighi di prevenzione, riduzione e smaltimento da parte del responsabile, intesi come dispositivi normativi, regimi di compensazione fino alle ecotasse.

Nei tentativi di redigere un codice unitario dell'ambiente si è cercato di formulare una definizione giuridica uniforme del principio di causalità, secondo la quale chi provoca un danno, un pericolo o un rischio ambientale ne è responsabile. Un altro disegno di legge riteneva responsabile colui il quale fosse causa di notevoli ripercussioni negative, pericoli o rischi per l'ambiente o per l'uomo. Inoltre sarebbe stato ritenuto responsabile il proprietario e possessore qualora lo stato delle cose avesse causato notevoli ripercussioni negative o pericoli per l'ambiente o per l'uomo. Nei vari disegni di legge si è cercato altresì di codificare il principio dell'onere sulla comunità. Secondo tale principio, qualora una persona responsabile dell'inquinamento o altri addetti non siano presenti, non sia possibile individuarli o non sia possibile farlo tempestivamente, oppure la loro escussione non risulti ragionevole, la responsabilità ricade sulla collettività. Si è prevista la possibilità di esercitare azione di regresso. Tuttavia tali disegni di legge non sono stati trasformati in legge.

Considerando le questioni lasciate in sospeso dal principio di causalità e le diverse forme che ha assunto negli ambiti giuridici del diritto ambientale, ho scelto per voi tre esempi per illustrare i diversi aspetti del principio di causalità, ovvero il suo impianto sistematico, l'aspetto di legittimità sostanziale, tenendo conto della responsabilità, e il suo aspetto monetario.

Per chiarire l'impianto sistematico nel quale il principio di causalità è integrato, risulta particolarmente adatto un esempio tratto dalla legislazione sulla conservazione del patrimonio naturale. In tale legislazione si ricorre al principio di causalità soprattutto negli articoli 13 e 15 della Legge sulla Protezione della Natura. Le norme illustrano anche l'interazione con altri principi di diritto ambientale. La regolamentazione dell'intervento normativo sulla conservazione del patrimonio naturale segue un impianto sistematico a tre livelli: al primo livello il responsabile deve principalmente evitare danni rilevanti alla natura e al paesaggio, cfr. art. 13, comma 1 della Legge Federale sulla Protezione della Natura. Questa è una diretta espressione del principio di precauzione descritto sopra, ma anche del principio di causalità, poiché è rivolto al responsabile. Al secondo livello ci sono i danni rilevanti che non si possono prevenire tramite azione di compensazione o misure di indennizzo, quindi si va verso la compensazione reale oppure, nella misura in cui questo non sia possibile, al terzo livello si deve compensare il danno attraverso un indennizzo in forma pecuniaria, cfr. art. 13, comma 2 della Legge Federale sulla Protezione della Natura. Al secondo livello si darà priorità a una compensazione attraverso misure di concordato e di indennizzo prima di passare a un pagamento compensativo al terzo livello. Le varianti delle misure di compensazione e di indennizzo sono da considerarsi sullo stesso piano, contrariamente alla priorità originariamente prevista della compensazione rispetto all'indennizzo. Nei singoli casi si dovrà decidere se, ai fini della protezione della natura, sia preferibile il diretto riferimento spaziale al sito d'intervento sotto forma di compensazione o il riferimento all'ambiente naturale della compensazione sotto forma di indennizzo.

Il rapporto con lo spazio naturale è meno stretto nell'indennizzo mentre, nella compensazione, sussiste una immediata vicinanza con il sito d'intervento. Anche l'obbligo accessorio/subordinato di effettuare un pagamento compensativo al terzo livello spetta al responsabile.

Per chiarire l'aspetto materiale del principio di causalità tenendo conto della responsabilità, risulta particolarmente adatto l'esempio della normativa sulla tutela del suolo. In tale normativa si evidenziano alcuni problemi che sono in diretta connessione con il principio di causalità. Una disposizione basata sull'art. 10 par. 1 comma 1 della Legge sulla Tutela del Suolo richiede la violazione di un obbligo di detta legge. Tali obblighi sono stati unificati e standardizzati all'art. 4 della legge sulla tutela del suolo; un esempio è l'obbligo di risanamento/bonifica all'art. 4 par. 3 della legge sulla tutela del suolo. Essi sono collegati a quello che viene legalmente definito "alterazione nociva del suolo": si tratta di danni apportati alle funzioni pedologiche che tendono a causare pericoli, pesanti effetti negativi e gravi danni per i singoli e la collettività. Infine il novero dei soggetti aventi obbligo di risanamento è definito all'art. 4, par. 3 e 6 della Legge sulla Tutela del Suolo. Qualora i presupposti ivi stabiliti non dovessero sussistere, verrebbe a cessare la possibilità di ricorrere al diritto di difesa dai pericoli.

In primo luogo il responsabile dell'alterazione nociva del suolo è obbligato al risanamento in quanto la sua attività ha cagionato il danno. Si tratta della persona che ha compiuto le ultime azioni prima dell'insorgenza del pericolo. In considerazione della teoria della causa

diretta, ci si conformerà a un comportamento commissivo positivo o a un comportamento omissivo. Sarà necessario un rapporto causa-effetto abbastanza stretto fra il superamento dei limiti del pericolo e il comportamento di una persona. Tale rapporto deve fare in modo da giustificare il fatto di affermare l'obbligo a carico di questa persona. Alla causalità diretta si aggiungono quindi gli aspetti normativi del mancato adempimento agli obblighi e dell'attribuzione del rischio. Anche il successore universale del responsabile sarà soggetto all'obbligo di risanamento. Questo è ipotizzabile, ad esempio, nell'ambito delle successioni o di una fusione societaria. Inoltre il proprietario del terreno sarà soggetto all'obbligo di risanamento in qualità di perturbatore per situazione, qualora il suo nome sia registrato al catasto. A tal proposito, verrà tuttavia ampiamente sostenuta una limitazione della responsabilità sul valore del terreno. Il precedente proprietario potrà essere ugualmente soggetto all'obbligo di risanamento, e si parlerà della cosiddetta "responsabilità perpetua". È quanto avverrebbe se la proprietà fosse stata ceduta dopo il 1 marzo 1999 e al proprietario fossero stati noti vincoli/gravami sul terreno oppure avesse comunque dovuto conoscerli. Al contrario, si esclude l'obbligo di risanamento qualora egli, al momento dell'acquisto, abbia fatto affidamento meritevole di tutela sul fatto che il terreno fosse esente da vincoli/gravami. L'obbligo di risanamento può anche risultare dalla titolarità della signoria effettiva che riguarda, ad esempio, locatari o conduttori. Oltre a questo, si considerano i derelinqenti e anche le persone fisiche che debbano rispondere per una persona giuridica per motivazioni di diritto commerciale o societario.

Qualora più persone siano soggette all'obbligo di

risanamento, riguardo alle conseguenze giuridiche, l'autorità dovrà prendere una decisione personale di selezione priva di vizi di discrezionalità. Dovrà accertare i fatti in modo completo, soprattutto con riferimento a tutti i perturbatori da prendere realisticamente in considerazione. In caso contrario, l'autorità si troverebbe esposta al rischio di veder revocare la sua decisione per mancato esercizio del proprio potere discrezionale. Non si è stabilito in modo univoco se la sequenza delle diciture contenute dell'art. 4 par. 3 della legge sulla tutela del suolo corrisponda anche a un ordine gerarchico di obblighi. In base a questo si potrebbe presupporre che il perturbatore per azione preceda il perturbatore per comportamento. Questo è stato già accennato nella motivazione della legge ma non ha trovato riscontro nel testo. Pertanto ci si conformerà prevalentemente al principio di efficacia insito nel diritto di difesa dai pericoli. Non è neanche affetto da vizio di discrezionalità il fatto di orientare la decisione di selezione sulle capacità personali e finanziarie. Quindi, a livello primario, vale la parità di responsabilità. Qualora dovessero essere conseguiti risultati iniqui in conseguenza di quanto sopra, sarà possibile controbilanciarli a livello di diritto derivato. In tal modo, i soggetti tenuti al risanamento potranno far valere reciprocamente i diritti di regresso.

Una ulteriore base normativa che merita di essere menzionata fra gli aspetti della responsabilità materiale è la Legge sulla Prevenzione e sul Risanamento dei Danni Ambientali, emanata in Germania in attuazione della direttiva 2004/35/CE. Essa regola la responsabilità civile di diritto pubblico verso terzi e la responsabilità personale, quindi lo Ordnungsrecht (legislazione di pubblica sicurezza), che legittimerà l'adozione di

provvedimenti da parte dello Stato contro coloro i quali siano causa di pericoli e danni ambientali. Tali disposizioni trovano applicazione nella misura in cui le leggi federali o dei Länder non dettino una disciplina specifica più rigorosa per la prevenzione o il risanamento relativi a danni ambientali oppure qualora le loro prescrizioni non corrispondano alla succitata legge. Questo vale fundamentalmente per danni ambientali e pericoli immediati di danno ambientale causati nell'esercizio di particolari attività professionali nonché per i danni alle specie e agli habitat naturali ai sensi della Legge Federale sulla Protezione della Natura e pericoli immediati di tali danni che siano causati attraverso altre particolari attività professionali, nella misura in cui il titolare abbia agito con dolo o colpa. Rispetto ad altre normative, spesso maggiormente specifiche, soprattutto alla Legge Federale sulla Tutela del Suolo, alla Legge Federale sulla Protezione della Natura e alla Legge sulla Gestione delle Risorse Idriche, l'ambito di applicazione della legge sulla prevenzione e sul risanamento dei danni ambientali dovrebbe comunque essere limitato. Rispetto alla normativa settoriale, deve intendersi come parte generale. In pratica si prevede che il titolare debba immediatamente adottare le necessarie misure di prevenzione, qualora sussista il pericolo immediato di un danno ambientale. Il titolare dovrà altresì adottare le necessarie misure di contenimento e di risanamento del danno, qualora si sia verificato un danno ambientale.

Se si considera l'aspetto monetario del principio di causalità, esso trova espressione, ad esempio, nell'art. 9 della legge tedesca sulle acque reflue, ai sensi della quale colui che immette (in altre parole, il responsabile) acque reflue in un corso d'acqua ne è responsabile e dovrà

pagare un tributo. L'entità del tributo dipenderà dalla nocività dei reflui. Tuttavia il presupposto per l'immissione di reflui rimane la titolarità di una autorizzazione ambientale. Con la tassazione si intende creare un incentivo finanziario in senso negativo per favorire un comportamento rispettoso nei confronti delle risorse idriche. Inoltre vi sarà una più equa ripartizione degli oneri finanziari per la prevenzione, lo smaltimento e la compensazione. In considerazione della sentenza della Corte Costituzionale tedesca, il tributo sulle acque reflue verrà ritenuto prevalentemente un prelievo speciale costituzionalmente ammissibile. La funzione incentivante del tributo viene comunque ridotta da numerose possibilità di deroga e di esenzione e dall'entità troppo limitata del tributo stesso. Oltre a questo, non vengono inclusi in questa fattispecie gli scarichi indiretti, domestici e industriali, collegati al sistema fognario.

Terminando l'illustrazione degli esempi, mi appresto a concludere il mio intervento con alcune annotazioni critiche.

Quanto ho detto finora dimostra che il principio di causalità in quanto tale non risulta facile da applicare, in quanto molte questioni rimangono in sospeso e i suoi contenuti non vengono concretizzati e precisati.

Nel suo campo d'applicazione viene ridotto a una variante "strumentale" del sistema. In base a questo principio, l'autore non viene ritenuto responsabile in toto di tutti i danni causati, ma gli vengono ascritti solo quelli ritenuti necessari dalla politica ambientale statale che tiene presenti solo i suoi obiettivi qualitativi contingenti. Pertanto un punto critico non certo infondato nell'ambito

di applicazione del principio di causalità risulta essere l'utilizzo gratuito di risorse ambientali come l'aria e l'acqua. Questo può tradursi in danni ambientali, senza che ciò abbia conseguenze in termini di costi per i produttori o i consumatori. A sua volta, questo comporta uno smodato ricorso a risorse ambientali gratuite e porta a un eccessivo impatto ecologico che finisce per causare un aumento dei costi per la tutela dell'ambiente.

Risulta inoltre problematico il rapporto conflittuale fra il principio di causalità, inteso come strumento normativo dello stato di diritto, e gli interessi del libero scambio senza barriere per l'accesso al mercato. Si discute su quali effetti sulla concorrenza potrebbero scaturire da politiche ambientali nazionali diverse riguardo alla localizzazione delle attività economiche. Questo aspetto avrà sicuramente un'importanza rilevante anche in futuro in vista dell'adozione di norme adeguate.

Nel prossimo futuro, a livello internazionale rimarrà questa eterogeneità nella codificazione del principio di causalità, dovuta alla diversità di idee nel campo delle politiche ambientali nei singoli Paesi, sebbene sia certamente auspicabile una standardizzazione. Da una prospettiva nazionale si potrebbe piuttosto continuare ad armonizzare le norme che si basano sul principio di causalità nei singoli settori del diritto ambientale. Forse la Legge tedesca sul Danno Ambientale, che nei suoi 10 anni di esistenza non ha finora avuto un ruolo significativo nelle aule di giustizia, a lungo termine finirà per dare il suo contributo.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

(Traduzione di Maria Angela Monterisi - Assointerpreti)

