

La Corte dei Conti europea: “il principio chi inquina paga” non è ancora pienamente applicato nell’UE – 5 luglio 2021

L'inquinamento rappresenta un costo significativo per la società e suscita grande preoccupazione nei cittadini dell'UE. In virtù del principio “chi inquina paga”, chi inquina è incentivato a evitare i danni ambientali ed è considerato responsabile dell'inquinamento causato. In generale, la Corte ha riscontrato che tale principio viene integrato e applicato in varia misura nelle diverse politiche ambientali dell'UE, e che la sua copertura e applicazione sono incomplete. Il bilancio dell'UE è talvolta utilizzato per finanziare azioni di bonifica che dovrebbero, in base al principio “chi inquina paga”, essere a carico di chi ha causato l'inquinamento. La Corte raccomanda di integrare maggiormente il principio “chi inquina paga” nella normativa ambientale, rafforzare il regime della responsabilità ambientale a livello dell'UE ed evitare che i fondi dell'UE siano utilizzati per finanziare progetti che dovrebbero essere posti a carico di chi inquina.

Il principio secondo la CGUE

- ◊ causa C-135/05 – sentenza CGUE n. 135 del 2007 e C-196/13 – sentenza CGUE n. 196 del 2014 sulle DISCARICHE ABUSIVE
- ◊ causa C-15/19 – sentenza CGUE n. 15 del 2020 sulla DURATA TRENTENNALE del periodo di «gestione della discarica» dopo la chiusura

DUE DIVERSE DECLINAZIONI DEL PRINCIPIO CHE DENOTANO UNO SVILUPPO INTERPRETATIVO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

Il recepimento della Direttiva 2004/35/CE da parte dell'ordinamento italiano e i modelli di responsabilità nel D.lgs. n. 152/2006

L'Italia ha rispettato il termine per l'attuazione della Direttiva 2004/35, prescritto dalla medesima, adottando il D.lgs. n. 152/2006, che costituisce il Testo Unico sull'Ambiente (TUA) ed è anche definito impropriamente “Codice dell'ambiente”. Esso è chiaramente ispirato a far propri e rendere effettivi i principi dell'azione ambientale sanciti nell'art. 191 comma 2 del TFUE. In apertura, l'art. 3-ter, intitolato “Principio dell'azione ambientale” riporta i principi di precauzione, di prevenzione, di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e il principio “chi inquina paga”, ai quali dev'essere informata l'azione di tutela ambientale di tutti gli enti pubblici e privati e di tutte le persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private. Il D.lgs. n. 152 del 2006 risponde all'intento di dare attuazione a tali principi mediante la previsione delle azioni di prevenzione e ripristino ambientale e di risarcimento in forma specifica, sul modello fornito dalla Direttiva 2004/35/CE, oltreché del risarcimento per equivalente.

Natura giuridica della responsabilità

Il legislatore sembra aver dato vita ad un *tertium genus* di responsabilità para-oggettiva che mette al primo posto l'esigenza di ripristinare il danno ambientale, come forma di tutela della salute dell'intera collettività, imputando gli oneri connessi al soggetto che ha posto in essere l'azione dannosa a prescindere dall'elemento volitivo ed eventualmente al suo successore o avente causa.

Gli articoli 9 e 41 della Costituzione (riforma del 2022)

Il testo dell'art. 9 della Costituzione, a seguito della riforma costituzionale che vi introduce un nuovo comma, è il seguente: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Il testo dell'articolo 41, a seguito delle modifiche apportate dalla riforma costituzionale approvata, così recita: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»

Verso una declinazione sostanziale del principio “chi inquina paga”: la responsabilità del gruppo societario e dell'affittuario per la bonifica dei siti contaminati da terzi

- ◊ Non basta cedere l'azienda per liberarsi dalla responsabilità: una sentenza storica del Consiglio di Stato
- ◊ Il principio sostanzialistico dell'impresa
- ◊ La sentenza n. 2301/2020 del Consiglio di Stato in materia di responsabilità per danno ambientale ha un contenuto importante per diversi aspetti, che la rendono una pietra miliare del diritto ambientale moderno

La sentenza n. 2301/2020 del Consiglio di Stato

Con la sentenza n. 2301/2020 il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del Tar Abruzzo – Pescara, n. 86/2019, che aveva già ritenuto la legittimità dell’ordinanza ex art. 244 del D.lgs. 152/2006 (anche TUA – Testo Unico Ambiente) emanata dalla Provincia di Pescara nei confronti della Edison s.p.a. e con la quale veniva ordinata alla Società, ritenuta responsabile della contaminazione, l’adozione e l’integrazione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza, ex Titolo V Parte IV del TUA, nelle discariche del Comune di Bussi sul Tirino (PE) – anche “Aree esterne Solvay”, nonché ogni azione di bonifica e ripristino ambientale necessaria.

Il richiamo alla AP n. 10 del 2019

Il supremo consesso della giustizia amministrativa ha affrontato i seguenti tre punti controversi, posti in rapporto di consecuzione logica:

- ◊ a) innanzitutto se la condotta di inquinamento ambientale commessa prima che nell'ordinamento giuridico fosse introdotta la bonifica dei siti inquinati sia qualificabile come illecito, fonte di responsabilità civile per il suo autore, e in quale fattispecie normativa di quest'ultimo istituto il fatto possa essere inquadrato;
- ◊ b) quindi, in caso di risposta positiva al primo punto, quali siano i rapporti tra la figura di illecito così individuato e la bonifica e pertanto se, incontestata la discontinuità normativa tra i due istituti, sia nondimeno possibile ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente alla sua introduzione a livello legislativo;
- ◊ c) infine, ammessa l'ipotesi positiva per il secondo punto, se gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell'illecito siano trasmissibili per effetto di operazioni societarie straordinarie quale la fusione, secondo la legislazione civilistica vigente a quell'epoca vigente.

Gli inquinamenti storici

- ◆ Il principio di diritto affermato è stato il seguente: “la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell’inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell’ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell’adozione del provvedimento”.
- ◆ Di talché, l’Adunanza plenaria ha concluso, sulla base di un cospicuo itinerario argomentativo che il Collegio condivide pienamente, che, anche prima dell’introduzione dell’istituto della bonifica, con l’art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all’ambiente costituiva un illecito civile, sicché, nell’ipotesi, non sussiste alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell’illecito, bensì l’applicazione da parte della competente autorità amministrativa degli istituti a protezione dell’ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto.

grazie
per l'attenzione