

Diritto e rovescio

Chi inquina paga: l'Europa detta legge

Alessio Vianello e Aldo Veglianti

Con la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione (Legge costituzionale n. 1 dell'11.2.2022) la tutela dell'ambiente è stata riconosciuta come uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale e come un vincolo alla libertà di iniziativa economica privata. Il legislatore costituzionale ha quindi consacrato al più elevato livello un monito alla responsabilità sociale dell'impresa "anche nell'interesse delle future generazioni". Si tratta della formalizzazione di un principio che la giurisprudenza di legittimità (C. Cass. 3.2.1998, n. 1087), già prima della riforma, aveva ritenuto immanente al nostro sistema, ricavandolo dalla lettura coordinata di una serie di disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 9, 41, 42 Cost.) che tutelano l'individuo e la collettività. Corollario di tale principio è l'imposizione allo Stato dell'obbligo di predisporre adeguati mezzi di tutela dell'ambiente, concepito come bene pubblico di valore assoluto e ciò sia attraverso lo strumento legislativo che in sede giudiziaria.

È in questo contesto interpretativo che pare doversi inquadrare una recentissima sentenza del Tribunale di Milano, riguardante la nota vicenda del danno ambientale fatto valere dal Ministero dell'Ambiente nei confronti di una società capogruppo, mera c.d. holding di partecipazioni, poi sottoposta ad amministrazione straordinaria, per l'inquinamento provocato dall'attività industriale chimica materialmente esercitata dalle proprie controllate (caso "Caffaro"). Il Tribunale di Milano ha respinto l'argomentazione secondo la quale la controllante andrebbe esente da responsabilità per non aver mai svolto direttamente l'attività individuata come fonte della contaminazione dei siti produttivi, sottolineando che il principio "chi inquina paga" - su cui è imperniata la Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo, recepita nel nostro ordinamento con il T.U. sull'ambiente del 2006: il principio è oggi enunciato all'art. 191 del Trattato - va declinato secondo un concetto "europeo" di impresa, che prescinde della distinzioni societarie, per concentrarsi su chi poteva e doveva intervenire e su chi si è giovato delle attività inquinanti. Nel caso di specie il Tribunale di Milano ha ritenuto che la capogruppo avesse esercitato l'attività chimica, per il tramite della direzione e coordinamento sulle società partecipate: attività delle cui conseguenze, in termini di obblighi di ripristino e bonifica, è stata chiamata a rispondere.

L'impostazione del Tribunale di Milano era già stata fatta propria dalla Corte d'Appello di Milano, nel contesto della medesima vicenda (sentenza 5.3.2019 n. 973) e dal Consiglio di Stato, con le pronunce 1.4.2020 n. 2195 (caso c.d. laghi di Mantova) e 6.4.2020 n. 2301 (caso c.d. Bussi), anch'esse riguardanti casi di contaminazioni "storiche".

Gli insegnamenti di rilievo offerti da queste pronunce sono quantomeno due.

In primo luogo, nelle materie di competenza dell'Unione Europea - e l'ambiente rientra nella competenza concorrente con gli Stati membri (art. 4 del Trattato) - i concetti giuridici vanno definiti sulla scorta del diritto comunitario. Come in materia di concorrenza, anche ai fini della responsabilità per danno ambientale la nozione di impresa non è quella ricavabile dal diritto interno, bensì quella "europea", di natura sostanzialistica: non viene riconosciuta rilevanza alla separazione formale ed alla pluralità delle società controllate, perché il gruppo viene concepito come unità economica.

In secondo luogo, il principio eurounitario "chi inquina paga" va declinato sempre in chiave sostanzialistica: gli obblighi di riparazione del danno ambientale gravano non solo su chi abbia materialmente causato l'inquinamento, ma anche su chi abbia tratto vantaggio da tale situazione (maggiori utili per il risparmio connesso all'omessa esecuzione di qualsiasi intervento di risanamento), su chi si trovava nelle condizioni di attivarsi e non l'ha fatto, su chi aveva il controllo della fonte di inquinamento, in ragione dei poteri decisionali (la capogruppo), e non è intervenuto.

La Corte dei Conti Europea, nella recente relazione speciale n. 12/2021 - che ha esaminato il quadro delle politiche dell'UE relativo al principio "chi inquina paga" - ha riscontrato come resti alto il costo degli interventi di risanamento ambientale che viene a gravare sulle casse pubbliche, a causa dell'incapacità finanziaria dei soggetti obbligati.

In questa prospettiva un'interpretazione che miri a rendere effettiva la regola "chi inquina paga" rientra a pieno titolo fra le misure di tutela dell'ambiente che lo Stato italiano è tenuto ad attuare, in ossequio ai principi eurounitari e costituzionali sopra ricordati, per evitare che i costi dell'inquinamento si ribaltino sulla collettività: "anche nell'interesse delle future generazioni", per usare le parole del Legislatore costituzionale.

Avvocati
MDA Studio Legale e Tributario