

IL PRINCIPIO “CHI INQUINA PAGA” IN FRANCIA

1. Origine: un principio economico¹

Il **principio “chi inquina paga”** compare per la prima volta nella storia nell’ ‘800, come *principio* di natura economica secondo il quale ciascun attore economico è tenuto a farsi carico delle esternalità negative relative alla propria attività. Tale principio fu sviluppato dall’economista liberale Arthur Cecil Pigou **all’inizio degli anni ’20 del secolo scorso**.

Dal punto di vista economico, il principio prevede che chi inquina deve farsi carico delle spese relative alla prevenzione e alla bonifica dei danni causati. Se un’attività economica determina un danno da inquinamento, il costo di tale danno (sostenuto dalla collettività) deve essere assunto da chi lo ha determinato, integrando all’interno della propria scelta economica la totalità dei costi legati alla produzione dello stesso (costi privati e costi esterni). Gli economisti parlano, in questo caso, di *internalizzazione*.²

- **Nel corso del tempo, il principio per cui “chi inquina paga” è divenuto uno dei principi fondanti delle politiche ambientali nei paesi sviluppati.**

2. La consacrazione del principio a livello internazionale nel ‘900

- **Nel 1972, la Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente** ha adottato una serie di **principi per una gestione ecologicamente razionale dell’ambiente**. La **“Dichiarazione di Stoccolma”** ha introdotto le tematiche ecologiche nel novero delle preoccupazioni internazionali e ha segnato l’inizio di un dialogo tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo sul collegamento esistente tra la crescita economica, l’inquinamento del patrimonio naturale mondiale (aria, acqua, oceani) e il benessere dei popoli in tutto il mondo.

- **Nel giugno 1992, a Rio de Janeiro (Brasile), la Conferenza delle Nazioni Unite nota con il nome “Vertice Pianeta Terra” ha adottato una dichiarazione sul tema dell’ambiente**. Nel rapporto finale della Conferenza sono sottolineati due principi fondamentali: **il principio di precauzione e il principio “chi inquina paga”**.

¹ Fonte: Wikipedia

² Tuttavia, nello spirito degli economisti, l’internalizzazione non è l’assunzione da parte del soggetto che causa l’inquinamento dei provvedimenti diretti ad eliminarlo, ma soltanto la considerazione del soggetto nel calcolo del prezzo.

3. La consacrazione del principio a livello europeo

Il principio “chi inquina paga” diviene un **principio giuridico** a tutti gli effetti grazie alla sua consacrazione a livello europeo.

- Il principio figura nell'**Atto unico europeo**, sottoscritto nel 1986 ed entrato in vigore nel 1987, avente lo scopo di revisionare i trattati fondanti della comunità europea.

- In seguito, il principio “chi inquina paga” trova definitivo riconoscimento quale principio fondamentale della politica comunitaria in materia ambientale **con il Trattato dell'Unione europea o Trattato di Maastricht** (firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993), che introduce, all'articolo 130R, divenuto poi articolo 174, (**oggi articolo 191 del Trattato dell'Unione Europea**) i seguenti principi in materia ambientale:

Trattato sull'Unione europea TITOLO XX AMBIENTE, Articolo 191.

“2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

L'iscrizione nel trattato dell'Unione europea conferisce valore giuridico al principio.

- Il principio troverà il proprio fondamento applicativo con le **direttive adottate dal consiglio e dal parlamento europeo**, come obiettivo da raggiungere per gli Stati membri.

Citiamo a riguardo la **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** (GU L 143, 30.4.2004, p.56)

- la **direttiva 2004/35 riafferma il principio “chi inquina paga”** al considerando n° 18:

“Secondo il principio ‘chi inquina paga’, l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe, in linea di principio, sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno”.

La direttiva precisa alcuni obiettivi che gli Stati membri devono

perseguire: l'art. 5 riguarda le misure di prevenzione e l'art. 6 quelle di riparazione. E' interessante notare che la direttiva prevede alcuni **obblighi a carico dell'operatore**.

- **Parallelamente o successivamente, il principio "chi inquina paga" è stato riaffermato da altre direttive in materia ambientale.** Così, ad esempio, le successive direttive in materia di rifiuti, come per esempio la **direttiva 2006/12/ce del parlamento europeo e del consiglio del 5 aprile 2006**, sulla quale tornerò più avanti.

- Precisare ed interpretare tali direttive è ovviamente compito della giurisprudenza della corte di giustizia dell'Unione Europea.

4. L'applicazione del principio in Francia: un principio di valore costituzionale

- **Il principio "chi inquina paga" è dunque introdotto nel diritto francese nel quadro previsto dal Trattato dell'Unione europea e dalle direttive del Parlamento e del Consiglio europeo.** A tal fine, ricordiamo che, ai sensi delle norme del diritto europeo, tali testi sono di applicazione diretta e che, ad esempio, possono essere invocati dagli attori dinanzi alle giurisdizioni francesi senza necessità di recepimento attraverso un testo di diritto interno: si tratta del cosiddetto **effetto diretto del diritto europeo** sul diritto interno.

Essendo le direttive europee testi di carattere generale, che definiscono alcuni obiettivi lasciando agli Stati membri il compito di metterli in pratica, l'applicazione del principio "chi inquina paga" è disciplinata da alcuni testi di diritto interno, ovvero **mediante il meccanismo del recepimento**. Ciò significa, ad esempio, che per recepire una direttiva nel diritto francese, è necessario adottare una legge, dei decreti, delle ordinanze³, ecc.

Alcuni sostengono che il principio "chi inquina paga" compaia per la prima volta in Francia nel 1964 nella prima legge sull'acqua e in particolare nell'istituzione di un sistema basato sul pagamento di un **canone per l'inquinamento causato e per il consumo idrico** nel quadro del sistema delle agenzie dell'acqua che ne curano la gestione sotto il controllo del Parlamento.

- Dal punto di vista storico, **il principio "chi inquina paga" è recepito dal legislatore francese nel diritto interno con una legge del 1995, la legge Barnier** (Legge 95-101 del 2 febbraio 1995 in materia di rafforzamento della

³ Così la DIRETTIVA DEL CONSIGLIO del 15 luglio 1975 in materia di rifiuti (75/442/CEE) è stata completamente recepita nel diritto francese dalla **legge n° 75-633 del 15/07/1975 in materia di smaltimento di rifiuti e recupero dei materiali**, nonché da non meno di 6 decreti, ordinanze ecc.

salvaguardia dell'ambiente, promulgata sotto il governo Balladur), che recita: *“Le spese risultanti dalle misure di prevenzione, riduzione e lotta contro l'inquinamento, devono essere sostenute da chi inquina”*.⁴

Con la legge Barnier, il principio **“chi inquina paga”** diviene uno dei quattro grandi **PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE** in Francia, insieme con il **principio di prevenzione, il principio di precauzione e il principio di partecipazione**.

- **In realtà, la particolarità dell'introduzione del principio “chi inquina paga” in Francia, sta nel fatto che si tratta oggi di un principio sancito dalla Costituzione.** In effetti, nel 2004 fu adottato un **testo a carattere costituzionale, la Carta dell'ambiente**, il cui articolo 4 recita: *“Chi arreca un danno all'ambiente deve contribuire alla riparazione dei danni causati nei termini previsti dalla legge”*.

Tale testo era stato oggetto di uno specifico impegno nel corso della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2002 da parte del presidente uscente Jacques Chirac. Dopo la rielezione, il presidente Chirac fece adottare la cosiddetta Carta dell'ambiente nel marzo 2005, dal Parlamento riunito in Congresso a Versailles, nel quadro di una procedura di revisione della Costituzione francese del 1958.

La carta riprende alcuni diritti o **principi detti di “terza generazione”** (i Diritti dell'uomo del 1789 sono la prima generazione e i diritti sociali del XX secolo, la seconda)³.

Qual è dunque la portata di tale elevazione del principio **“chi inquina paga”** a livello costituzionale?⁵

Per molti commentatori, all'inizio, nel quadro dell'ordinamento giuridico dell'epoca (parlo dell'anno 2004 e seguenti), in cui la verifica di costituzionalità in Francia era di portata relativamente ridotta, la carta era considerata come un testo che si limitava a proclamare un **“principio generale”**, senza che tale principio, in sè, avesse una portata pratica effettiva. Tuttavia, nella sentenza n.

⁴ Si noterà che, conformemente alla direttiva che trascrive, la legge riguarda insieme i provvedimenti di prevenzione, di limitazione e di lotta contro l'inquinamento.

⁵ E' opportuno notare che rispetto all'art. L 110-1 del codice dell'ambiente, il principio, per come è sancito nella Carta, si limita all'ipotesi della **“riparazione dei danni subiti dall'ambiente”**, mentre l'art. L 110-1 riguarda anche la prevenzione dei danni all'ambiente, pur limitandoli – effettivamente – all'inquinamento.

2008-564 del 19 giugno 2008, il Consiglio costituzionale ha messo fine ai commenti secondo i quali la Carta non avrebbe rappresentato un testo di diritto ma delle “semplici chiacchiere” affermando: “*Facendo riferimento nel Preambolo della Costituzione ai diritti e doveri previsti nella Carta dell’ambiente del 2004 e ponendo in tal modo la Carta sullo stesso piano della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 e del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, la legge costituzionale del 1° marzo 2005 ha necessariamente inteso conferire valore costituzionale alla Carta*”. Di conseguenza, il Consiglio di Stato, in una successiva delibera del 3 ottobre 2008, “*Commune d’Annecy*”, ha, a sua volta, pienamente riconosciuto **il valore costituzionale della carta**.

Il complesso dei diritti e dei valori definiti nella Carta hanno dunque valore costituzionale e obbligano gli enti pubblici e le autorità amministrative nei loro rispettivi ambiti di competenza.

Tale elevazione della Carta al rango costituzionale pone nondimeno alcuni problemi. In effetti, molti articoli della Carta rimandano al legislatore il compito di definire i termini e i limiti di applicazione dei principi che essa proclama. Così il giudice amministrativo subordina la possibilità, per gli attori, di invocare alcuni articoli della Carta (1, 2, 6 e 7) all’adozione di una legge che ne disciplini l’attuazione. In tal modo, il giudice amministrativo applica in alcune fattispecie la teoria – un po’ complicata da spiegare del quadro del presente intervento – della “legge schermo” (*loi écran*), cioè che uno schermo legislativo si inserisce tra gli atti amministrativi contestati e la Costituzione: la legittimità degli atti amministrativi sarà esaminata riguardo alle disposizioni legislative di concretizzazione.

Per quanto riguarda più particolarmente il principio “chi inquina paga”, di cui all’art. 4 della Carta, **come si pronuncia a riguardo il Consiglio costituzionale, organo che in Francia si incarica di verificare la conformità delle leggi alla costituzione? Ricordiamo in proposito che la portata della verifica di costituzionalità, in Francia, in seguito alla revisione costituzionale del 2008 e all’introduzione della questione prioritaria di costituzionalità, è stata notoriamente ampliata, dal momento che la riforma ha conferito, nel diritto francese, la possibilità a un attore di sollevare l’obiezione di incostituzionalità di una disposizione di una legge adottata dal Parlamento, ciò che non era possibile in precedenza.**

Per il momento, non esiste una giurisprudenza in cui il Consiglio costituzionale si sia direttamente pronunciato sull’articolo 4 della Carta, relativo al principio “chi inquina paga”.

E' probabile che il principio "chi inquina paga" possa essere direttamente invocato da attori che pongano la questione prioritaria di costituzionalità, tanto più che, contrariamente ad altri principi generali del diritto dell'ambiente, come quelli di precauzione, di solidarietà ecologica ecc., il principio "chi inquina paga" sembra molto più preciso e può essere analizzato come una vera e propria norma giuridica...

Ma ciò che potrebbe in teoria verificarsi è un problema di conflitto nella gerarchia delle norme, tra da una parte il trattato dell'Unione europea e i testi di legge da esso derivanti (come la direttiva) e dall'altra la costituzione francese.

Pur ammettendo sempre la superiorità del diritto europeo sulle leggi e sui regolamenti, il Consiglio costituzionale si è sempre rifiutato di ammettere la superiorità del diritto europeo sulla costituzione francese.

Dal canto suo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese ammette, nel cosiddetto *controllo di convenzionalità*, la superiorità del diritto europeo (Trattato, diritto europeo derivato) sulle leggi interne votate dal parlamento francese. Ciò significa che il Consiglio si riconosce la facoltà di respingere l'applicazione di una legge contraria ai trattati dell'Unione. In compenso, lo stesso Consiglio di Stato non prevede la possibilità di esaminare la conformità alla costituzione francese (teoria dello *schermo convenzionale*), cfr. la giurisprudenza della *Federazione Nazionale del libero pensiero*. Ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha introdotto una deroga a tale principio nella giurisprudenza Arcelor, ispirata a quella del consiglio costituzionale, anch'essa ispirata dalla giurisprudenza del *Bundesfassungsgericht* tedesco.

Tradizionalmente, il Consiglio di Stato francese verifica la costituzionalità degli atti amministrativi. Nel caso in cui un atto amministrativo sia direttamente fondato su una direttiva, per esempio, può succedere che degli attori affermino dinanzi al giudice che il suddetto atto amministrativo e, ipso facto, la direttiva europea, siano contrari alla costituzione francese. Per risolvere il problema, il Consiglio di Stato applica una teoria detta della *traslazione*: il Consiglio di Stato si chiede se esista o meno nel diritto dell'Unione Europea un equivalente della disposizione costituzionale invocata (cfr. sentenza della corte di Karlsruhe Solange II). Se la norma costituzionale ha un equivalente nel diritto comunitario (come per esempio il principio di uguaglianza), il giudice amministrativo verifica, eventualmente ponendo una questione pregiudiziale alla CGUE, che l'atto amministrativo e la direttiva che esso recepisce rispettino le norme (costituzionali ed europee). Se la direttiva che il decreto impugnato recepisce non disconosce il principio comunitario di uguaglianza, il Consiglio di Stato esclude la motivazione secondo la quale tale decreto sarebbe contrario al principio costituzionale di uguaglianza. In mancanza di equivalente, il giudice amministrativo francese verificherà normalmente la costituzionalità dell'atto impugnato. Tale riserva di costituzionalità⁶ avvalorata la posizione tradizionale del Consiglio di Stato sul primato della Costituzione.

Per quanto riguarda il principio "chi inquina paga", il principio costituzionale sancito all'articolo 4 della carta francese dell'ambiente⁷ dovrebbe logicamente trovare un equivalente nell'articolo 191 del Trattato dell'Unione Europea che, come già precisato, prevede che la politica europea in materia di ambiente sia "*fondata... sul principio 'chi inquina paga'*" e dovrebbe quindi consentire un'operazione di traslazione. Allo stato attuale della giurisprudenza dobbiamo limitarci a porre il problema.

⁶ Per citare un'espressione di Jean Sirinelli.

⁷ "*Ciascuno deve contribuire alla riparazione dei danni causati all'ambiente nei termini stabiliti dalla legge*".

4. Il principio “chi inquina paga” nel codice dell’ambiente

- Attualmente, in Francia, il **principio è proclamato, in quanto principio generale di valore legislativo, all’articolo L 110-1 del codice** dell’ambiente, che riprende le disposizioni della summenzionata legge Barnier.

E’ opportuno insistere sul processo di codifica, che fa sì che nel diritto francese molte leggi siano oggi raggruppate in codici il cui numero continua a crescere: codice del lavoro, codice generale delle imposte, codice generale degli enti territoriali, codice urbanistico ecc. Il sito *Légifrance* ne cita una quarantina! Tale processo di codifica ha il vantaggio di fissare i vari testi e raccogliarli in un testo unico, ma anche l’inconveniente di accrescerne la complessità: i codici, infatti, hanno la tendenza ad aumentare sempre più nel corso degli anni, per cui oggi si parla della necessità di alleggerirli nella speranza di poterli limitare ad alcuni principi e norme fondamentali.

Vorrei ricordare, inoltre, che i giudici amministrativi francesi tengono molto a citare i testi di legge applicati nelle sentenze, ad analizzarli e applicarli con precisione alla fattispecie.

Per quanto ci riguarda, la proclamazione del principio “chi inquina paga” nel primo articolo del codice dell’ambiente al III comma dell’articolo L 110-1⁸, all’inizio del codice, poco dopo il *principio di precauzione* e il *principio di azione preventiva e di correzione*, ha una portata fondamentale.

Qual è tale portata? Bisogna considerarla come una mera affermazione di principio, un po’ come coloro i quali hanno considerato priva di efficacia pratica l’introduzione del principio “chi inquina paga” nella *carta dell’ambiente* come principio costituzionale? Assolutamente no! Lo spirito del principio “chi inquina paga” permea l’intero codice ed ispira diverse procedure di polizia amministrativa previste in materia di ambiente⁹.

Cito:

⁸ L’articolo L 110-1 riprende alla lettera la legge Barnier: “*Le spese derivanti dai provvedimenti di prevenzione, riduzione e lotta contro l’inquinamento devono essere sostenute da **chi inquina*** ;

⁹ In Francia non esiste un regime unico per la riparazione dei danni all’ambiente, poiché le direttive europee non lo consentono.

- **La prevenzione e riparazione di danni all'ambiente: articolo L160-1 del codice dell'ambiente, creato dalla legge di responsabilità ambientale, del 1° agosto 2008¹⁰.** Il testo recepisce la direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo del 21 aprile 2004.

Da notare che i testi che organizzano tale procedura sono gli unici a citare espressamente il principio “chi inquina paga”. L'articolo L.160-1 del codice dell'ambiente recita infatti: *Il presente titolo definisce i termini di prevenzione o di riparazione dei danni causati all'ambiente dalle attività di un operatore, in applicazione del principio “chi inquina paga”.*

Tale procedura, che istituisce una vera e propria polizia ambientale, ha lo scopo di prevenire i **danni alle acque, al terreno e alle specie e aree protette**. Il concetto di ambiente è inteso qui in modo restrittivo.¹¹

Per quanto riguarda questa categoria di danni all'ambiente, l'applicazione del principio “chi inquina paga” si effettua essenzialmente da due punti di vista:

1. Il codice conferisce all'*autorità ambientale* (in genere il ministro o il prefetto) ampi *poteri di polizia amministrativa*, in particolare per quanto riguarda la diffida al responsabile del danno affinché adotti i necessari provvedimenti. Qualora il responsabile non ottemperi a tale obbligo, l'autorità ambientale, in caso di emergenza o grave pericolo, può prendere essa stessa i necessari provvedimenti di prevenzione o riparazione, a spese dell'operatore inadempiente (Articolo L162-16), ai sensi del principio “chi inquina paga”.

2. Il costo dei provvedimenti di prevenzione e riparazione è specificamente definito agli articoli L 162-17 del codice dell'ambiente.

Spetterà all'*operatore* (in questo punto viene ripreso lo stesso termine utilizzato nella direttiva) farsi carico delle spese dettaggiate (ossia le spese relative alla valutazione dei danni, la determinazione, l'effettuazione e la verifica dei provvedimenti di prevenzione e riparazione; eventualmente, anche le procedure di consultazione e i risarcimenti dovuti ai proprietari privati vicini. E' prevista la ripartizione delle spese nel caso in cui il danno sia stato causato da più operatori).

Infine, sono previste delle procedure di riscossione nei confronti degli operatori. L'operatore può cercare di rifarsi con qualsiasi mezzo previsto dalla legge del costo dei provvedimenti di

¹⁰ Più in generale, la legge del 2008 ha definito il cosiddetto *danno ambientale*.

¹¹ Con 'operatore' si intende qualsiasi persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che eserciti o controlli effettivamente, a titolo professionale, un'attività economica a scopo di lucro o meno.

prevenzione o riparazione sostenuto qualora possa dimostrare che il danno o il rischio imminente di esso sia di responsabilità di un terzo.

La polizia ambientale non è la sola che figuri nel codice francese dell'ambiente, in cui si ritrovano altre procedure applicative del principio "chi inquina paga" pur senza citarlo espressamente, essendo sufficiente il riferimento al suddetto principio contenuto nell'articolo all'inizio del codice.

Possiamo citare, ad esempio:

- La procedura di cui all'art. L 211-5 del codice dell'ambiente, applicabile in caso di incidente che metta a rischio la qualità dell'acqua:

Nel caso di inquinamento distruttivo dell'ambiente acquatico o di rischio per la fornitura di acqua potabile, il prefetto prende i provvedimenti necessari **a spese e rischio dei responsabili**.

- La procedura prevista all'art. L229-32 del codice dell'ambiente. Per la gestione dei siti di stoccaggio geologico di diossido di carbonio è necessaria un'autorizzazione. Il gestore deve elaborare un piano di vigilanza, un piano di misure correttive da effettuare in caso di irregolarità evidenti nelle operazioni di iniezione o di stoccaggio nonché in caso di fuga e un piano di post-chiusura provvisoria. Lo Stato recupera dal gestore le spese dovute all'adempimento di tali obblighi, eventualmente ricorrendo alle garanzie finanziarie di cui all'art. [L. 229-39](#).

- La polizia degli impianti classificati per la protezione dell'ambiente di cui agli artt. L 511-1 ss. del codice dell'ambiente: procedura che i giudici amministrativi italiani conoscono bene, essendo solitamente fonte di controversie.

Il principio "chi inquina paga" trova applicazione a livello delle sanzioni che può prendere l'autorità di polizia speciale esercitata dal prefetto nei confronti dell'impianto inquinante.

- La polizia dei rifiuti:

Per quanto riguarda la direttiva 2006/12/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, in materia di rifiuti, il recepimento nel diritto interno francese avviene attraverso l'articolo L541-2 del codice francese dell'ambiente¹², che attribuisce la responsabilità della gestione dei rifiuti a coloro i quali li producono (i *produttori*) o li detengono (i *detentori*):

¹² L 541-2 "Ogni produttore o detentore di rifiuti è tenuto ad assicurarne la gestione, direttamente o attraverso terzi, ai sensi delle disposizioni di cui al presente capitolo.

Ogni produttore o detentore di rifiuti è responsabile della gestione di tali rifiuti fino al relativo smaltimento o recupero finale, anche quando il rifiuto è trasferito a terzi per essere trattato.

Ogni produttore o detentore di rifiuti si assicura che il soggetto a cui li consegna sia autorizzato a trattarli".

Il principio “chi inquina paga” è applicato mediante una procedura particolarmente dettagliata di cui all’art. L541-3¹ del codice dell’ambiente:

L’amministrazione dispone di ampi poteri di polizia al fine di obbligare il *produttore* o il *detentore* di rifiuti abbandonati o mal gestiti, dopo procedimento cotraddittorio, ad effettuare le operazioni necessarie ai sensi della normativa. A tal fine, l’amministrazione dispone di efficaci poteri vincolanti, potendo imporre di depositare presso un agente contabile pubblico gli importi necessari che vengono restituiti man mano che prosegue l’esecuzione dei provvedimenti ordinati. L’amministrazione, inoltre, può procedere d’ufficio, in luogo e vece del soggetto diffidato e a sue spese, all’esecuzione dei provvedimenti prescritti. Inoltre, per quanto riguarda le sanzioni finanziarie, l’amministrazione può prescrivere il versamento di una penale giornaliera e di un’ammenda fino a 150.000 €.

L’esecuzione dei lavori può essere affidata dal ministro dell’ambiente ad un’Agenzia per l’ambiente e il controllo dell’energia.

Infine, disposizione estremamente importante, le spese relative all’effettuazione di analisi, perizie o indagini tecniche necessarie sono a carico dei vari responsabili (cfr. art. L541-5¹³).

I diversi termini utilizzati nei vari testi per indicare il soggetto che deve farsi carico del pagamento delle spese ai sensi del principio “chi inquina paga” saranno all’origine del dibattito dinanzi alle giurisdizioni amministrative francesi. Lo vedremo più avanti, quando analizzeremo la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

5. L’applicazione del principio “chi inquina paga” in Francia dal punto di vista fiscale: la fiscalità ecologica

Potrebbe forse sembrare paradossale affrontare il tema della fiscalità, nel quadro di un argomento discusso da giudici amministrativi italiani, tedeschi e francesi, dal momento che i nostri colleghi italiani e tedeschi, contrariamente ai giudici

¹³ L 541-5: *Le spese relative all’effettuazione di analisi, perizie o test tecnici necessari per l’applicazione delle disposizioni di cui al presente capitolo sono a carico, a seconda dei casi, del detentore, del raccoglitore, del trasportatore, del produttore, del gestore di un impianto di trattamento, del commerciante, del mediatore, dell’esportatore o dell’importatore.*

francesi, non hanno competenza in materia di contenzioso fiscale. Tuttavia, nel quadro di un'analisi del principio "chi inquina paga", non sarebbe possibile non richiamarne l'applicazione dal punto di vista fiscale. Effettivamente, ogni Stato europeo applica il principio "chi inquina paga" non soltanto attraverso norme costituzionali e legislative ma anche mediante strumenti fiscali, per fare in modo che famiglie e imprese paghino imposte diverse in proporzione all'inquinamento causato. Si tratta della cosiddetta fiscalità ecologica.

Non sarebbe possibile in questa sede fare un elenco di tutte le imposte, crediti di imposta, detrazioni fiscali, bonus ecc. adottati in Francia al fine di incentivare i comportamenti virtuosi nei confronti dell'ambiente ed applicare di conseguenza il principio "chi inquina paga". Mi limiterò pertanto a citare le seguenti iniziative fiscali:

- **L'imposta sulla rimozione dei rifiuti domestici**, che certo non è nuova per i colleghi italiani, abituati a destreggiarsi tra la TARI, (tassa sui rifiuti), la TIA (Tariffa di igiene ambientale) e la TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e il TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi). La tassa sulla rimozione dei rifiuti domestici (TEOM) dovrebbe comprendere una quota variabile incitativa che consideri la natura e il peso e/o il volume e/o il numero di rimozioni di rifiuti, in applicazione del principio "chi inquina paga".

- **L'ecotassa sui TIR**: Riveste un certo interesse ricordare qui questa tassa, che ha incontrato in una regione francese (la Bretagna) l'opposizione selvaggia del cosiddetto movimento del "Berretti Rossi". La tassa, chiamata abitualmente "ecotassa", fortemente criticata alla fine del 2013 prima della sua entrata in vigore, avrebbe dovuto essere applicata ai veicoli per trasporto merci che superano le 3,5 tonnellate, circolanti in Francia su alcune strade nazionali e dipartimentali. La tassa aveva il fine di fare sostenere agli utilizzatori i costi reali relativi al trasporto di merci su strada (usura della rete stradale, finanziamento delle infrastrutture stradali), costo che oggi è totalmente a carico della collettività. L'entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 2014. Nell'autunno del 2013, in Bretagna furono organizzati manifestazioni e sabotaggi, in conseguenza dei quali il governo decise di "congelare" l'entrata in vigore dell'ecotassa, successivamente definitivamente sospesa dal ministro dell'Ecologia, Ségolène Royal, il 9 ottobre 2014. Fu un fallimento per la Francia, tanto più che alcuni paesi vicini (Germania, Austria, Polonia e poi Belgio) sono riusciti ad adottare un dispositivo equivalente.

- Nonostante l'introduzione in Francia del principio "chi inquina paga", le imposte sulle emissioni inquinanti sono comunque di scarsa rilevanza, mentre, in paragone, arrivano al 20% del gettito fiscale nei Paesi Bassi⁶. La fiscalità ecologica rappresenta solo il 4,2 % del prelievo obbligatorio in Francia, contro il

6,2% della media europea (secondo Eurostat⁴ e il sistema statistico unificato europeo²).

- A imposte e tasse, di natura fiscale, bisogna aggiungere i canoni¹⁴, tra i quali possiamo citare:

- **Il canone per l'inquinamento idrico domestico**, pagato da tutti gli utenti, che consente alle agenzie dell'acqua di effettuare le iniziative di lotta contro l'inquinamento idrico, tutelare la salute, salvaguardare la biodiversità e garantire la disponibilità delle risorse idriche. Il canone è dovuto anche da parte dei cittadini dei comuni e da alcune attività commerciali o di servizi ed è proporzionale al consumo idrico. Il canone è calcolato in base al volume idrico consumato da ciascun cittadino. Il canone per l'inquinamento idrico di origine domestica è compreso nella fattura idrica degli abbonati al servizio. Il servizio dell'acqua potabile percepisce il canone per conto delle agenzie dell'acqua.

6. La giurisprudenza

Vorrei a questo punto approfondire la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che a più riprese ha dovuto decidere in merito a quali soggetti si applichino gli obblighi derivanti dal principio "chi inquina paga" e in particolare in che misura essi siano applicabili al proprietario del prodotto inquinante o del terreno che lo contiene.

- 2009: *France Nature Environnement*

In questo contenzioso, il Consiglio ha dovuto statuire in merito all'incompatibilità di una norma del codice dell'ambiente, l'articolo L 512-17¹⁵. Il Consiglio doveva decidere se le disposizioni in questione fossero conformi a quelle dell'articolo 4 della Carta dell'Ambiente e dunque al principio costituzionale "chi inquina paga". Il Consiglio decise che non spettava al giudice amministrativo valutare la conformità delle leggi alla Costituzione. E' vero che il caso si presentò in un momento in cui il meccanismo della questione prioritaria di

¹⁴ Vorrei ricordare ai colleghi tedeschi e italiani che, nel diritto francese, le tasse di carattere fiscale sono diverse dai canoni, che non hanno carattere fiscale. Le tasse sono percepite in ragione del funzionamento di un servizio pubblico o dell'uso di un'opera pubblica. L'ammontare della tassa **non è proporzionale al servizio fornito. Per fare un esempio**, la tassa sulla rimozione dei rifiuti domestici è una tassa e di conseguenza **deve essere pagata da tutti**, anche da chi non beneficia del servizio. Il canone, invece, è la somma versata **dall'utente di un servizio pubblico**. Tale somma ha una contropartita diretta nelle prestazioni fornite dal servizio pubblico o nell'utilizzo dell'opera pubblica. **Il canone è dovuto soltanto dagli utenti**. L'ammontare è proporzionale al servizio fornito e corrisponde al costo del servizio. Le somme raccolte sono utilizzate unicamente ai fini della fornitura servizio stesso. Un comune, per esempio, può istituire un canone per la rimozione dei rifiuti domestici (REOM). In tal caso solo gli utenti pagheranno la tassa.

¹⁵ L'articolo L 512-17, secondo il quale: "Quando l'attività dell'impianto è definitivamente sospesa, il *gestore* è tenuto a riportare il sito ad una condizione tale da non ledere gli interessi di cui all'art. L. 511-1 e da consentire un futuro utilizzo del sito da decidersi insieme con il sindaco o con il presidente dell'ente pubblico di cooperazione intercomunale competente in materia di urbanistica. In assenza di un gestore, gli stessi doveri spettano al *proprietario* del terreno sul quale è situato l'impianto".

costituzionalità, che permette ad un attore di sollevare un'eccezione di incostituzionalità, non era ancora in vigore. Oggi il Consiglio valuterebbe se la questione pone un serio problema di conformità alla Costituzione e, eventualmente, la rinvierebbe al Consiglio costituzionale.

- 9 marzo 2009 *Comune di Batz sur Mer*: sentenza emessa in merito agli idrocarburi accidentalmente sversati in mare in seguito al naufragio della petroliera *Erika*.

Per l'applicazione delle disposizioni legislative del codice dell'ambiente, che recepisce la direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975, in materia di rifiuti, il Consiglio si basa sull'interpretazione della direttiva da parte della Corte di giustizia delle comunità europee per giudicare che gli idrocarburi accidentalmente sversati in mare in seguito a un naufragio, mescolati con l'acqua e con i sedimenti e derivanti fino al litorale, costituiscono dei *rifiuti* il cui *detentore* è il *proprietario della nave* che era, in effetti, in possesso degli idrocarburi immediatamente prima che essi divenissero dei rifiuti e che può, di conseguenza, essere considerato il soggetto che li ha prodotti, che il *venditore degli idrocarburi e noleggiatore della nave che li trasportava* può essere considerato come *soggetto produttore dei rifiuti* ai sensi dell'art. 1, lettera b), della direttiva 75/442 e, pertanto, come "*detentore precedente*" è tenuto a farsi carico dei costi dello smaltimento dei rifiuti qualora abbia contribuito al rischio di inquinamento e, infine, più in particolare, che *in virtù del principio "chi inquina paga"*, il *soggetto produttore degli idrocarburi* (prodotto che ha generato i rifiuti), qualora abbia contribuito al rischio, è tenuto a farsi carico della quota delle spese che non sia stata assunta dal proprietario della nave e/o dal noleggiatore oppure dal Fondo internazionale di indennizzo per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi, ma non può essergli imposta l'effettuazione materiale delle operazioni di recupero o smaltimento;

- 26 luglio 2011 *Comune di Palais sur Vienne*: Il Consiglio ricorda il principio "chi inquina paga" di cui all'art. 15 della direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 in materia di rifiuti: "Ai sensi del principio 'chi inquina paga', i costi dello smaltimento dei rifiuti devono essere a carico: / a) del *detentore* che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una ditta secondo quanto stabilito all'art. 9, / e/o b) dai *detentori precedenti o dal produttore del prodotto che ha generato i rifiuti*". Il Consiglio giudica che il *proprietario del terreno* sul quale sono stati depositati i rifiuti può, in assenza del detentore conosciuto di tali rifiuti, esser considerato come detentore degli stessi ai sensi dell'art. L. 541-2 del codice dell'ambiente, soprattutto se ha dato prova di negligenza riguardo l'abbandono dei rifiuti sul proprio terreno.

- 1° marzo 2013 *Hussong* contro *Sociétés Natiocrédimur e Finamur*: In entrambi i casi, il Consiglio di Stato si pronuncia in merito al *responsabile dei rifiuti* ai sensi dell'art. L. 541-3 del codice dell'ambiente, interpretato alla luce della

direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006. Il responsabile dei rifiuti è da ricercarsi tra i *produttori o altri detentori dei rifiuti*. In assenza di produttore o di altro detentore conosciuto dei rifiuti, il *proprietario del terreno* sul quale sono stati depositati i rifiuti, può essere considerato detentore degli stessi ai sensi dell'art. L. 541-2 del codice dell'ambiente, soprattutto se ha dato prova di negligenza riguardo l'abbandono dei rifiuti sul proprio terreno e, pertanto, può essere obbligato allo smaltimento. Ma la responsabilità del proprietario del terreno nei confronti della polizia dei rifiuti ha solo un carattere sussidiario rispetto alla responsabilità in cui incorre il produttore o gli altri detentori di tali rifiuti, sui quali si può indagare qualora gli altri detentori di tali rifiuti siano ignoti o scomparsi.

CONCLUSIONI

Il principio chi inquina paga è un vecchio principio, in quanto, come principio economico, risale al XIX secolo. Come principio giuridico, è apparso nella seconda metà del ventesimo secolo. Si può notare che da una parte è relativamente accurato nei contenuti rispetto ad altri principi di diritto ambientale e d'altra parte, è sancito anche a livello europeo. Pertanto tale principio non è certamente un principio del passato, ma appare piuttosto pienamente attuale e, purtroppo, in considerazione del processo di degrado e inquinamento a cui è soggetto il nostro pianeta, come un principio per il futuro.

Jean-Michel DUBOIS-VERDIER

Presidente onorario del tribunale
amministrativo di Tolone (Francia)

Traduzione dal francese:

Rina Scala

Socio AssolInterpreti – Associazione Nazionale Interpreti di Conferenza Professionisti
