

Lezione 2

Legislazione ambientale

Argomenti

- Nella presente lezione verranno trattati i seguenti argomenti:
 - Le fonti del diritto ambientale;
 - I principi di precauzione e prevenzione e di «chi inquina paga»;
 - La riforma costituzionale del 2022.

Obiettivi

- La fruizione della presente lezione permetterà il raggiungimento dei seguenti obiettivi didattici:
 - Conoscere le principali fonti del diritto ambientale europeo e italiano;
 - Comprendere i principi che regolano l'azione ambientale;
 - Conoscere il concetto di sviluppo sostenibile.

Le fonti del diritto ambientale: gli anni dell'800 e '900

Le fonti del diritto ambientale hanno subito una lenta affermazione nel corso dei secoli:

- Legge sanitaria nel 1888, assorbita dal T. U. delle leggi sanitarie del 1934
- A fine ottocento, prima legge di protezione e incremento delle foreste
- Leggi di istituzione dei parchi naturali storici nel 1922
- L. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali (solo profilo estetico, dal Ministero dell'educazione nazionale) —> approccio vincolistico, concetto puramente descrittivo di 'ambiente'
- Leggi sulla raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani n. 366 /1941
- Legge urbanistica 1150/1942

Le fonti del diritto ambientale: gli anni '900

Prime normative propriamente di tutela ambientale:

- legge “antismog” (l. 615/1966, provvedimenti contro l’inquinamento atmosferico) → smog = smoke (fumo) + fog (nebbia)
- legge sulle sostanze pericolose (256/1974)
- attivismo giudiziario: i ‘pretori d’assalto’
- legge Merli sull’inquinamento idrico (l. 319/1976, norme per la tutela delle acque dall’inquinamento): prima ricognizione organica per regolamentazione di impianti industriali, civili e fognature e primi criteri di razionalizzazione dell’uso delle risorse idriche
- decreto sui rifiuti (d.p.r. 915/1982)

Il Ministero dell'Ambiente

La prima legge fondamentale fu la L. 349/1986 che:

- istituisce il Ministero dell'Ambiente
- concentra le attività ambientali, prima frammentate tra vari ministeri, in capo a un organismo unico
- introduce in Italia l'istituto della valutazione di impatto ambientale (recepimento delle direttive comunitarie in materia)
- prima disciplina dedicata al danno ambientale



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Il Decreto Ronchi

Il decreto Ronchi, D.Lgs. n. 22/1997, rappresenta una svolta importante per l'ordinamento italiano in quanto:

- recepisce le direttive comunitarie in materia di rifiuti, introducendo il principio della *gestione* dei rifiuti in sostituzione del loro semplice *smaltimento*;
- trasformazione dei rifiuti *da semplice scarto a risorsa* e disciplina innovativa delle necessarie attività di bonifica dei siti contaminati;
- Attuazione dei principi comunitari (es. “chi inquina paga”).

La politica ambientale europea

- La tematica dell'ambiente è trasversale a tutte le politiche dell'Unione. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 11 TFUE tutte le politiche dell'Unione devono tener conto delle esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente.
- Infatti, l'art. 11 TFUE recita: *«Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».*
- Ad integrare quanto disposto dall'art. 11, interviene l'art. 191 TFUE che integra e aumenta la tutela dell'ambiente a livello europeo.





La politica ambientale europea

- L'art. 191 TFUE individua in modo specifico gli obiettivi che l'Unione deve raggiungere al fine di salvaguardare l'ambiente:

«La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
- protezione della salute umana,*
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici».*

Il nuovo Testo unico ambientale (TUA)



- Testo unico in materia ambientale (Codice dell'ambiente, noto con acronimo TUA) emanato con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
- modello *command and control* più che *market based tools*

Riforma la normativa ambientale nei seguenti settori:

1. gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati.
- 2. tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche.**
- 3. difesa del suolo e lotta alla desertificazione.**
4. gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e fauna.
5. procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC).
6. tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

Principi sulla produzione del diritto ambientale

I principi posti dalla presente Parte prima costituiscono i **principi generali in tema di tutela dell'ambiente**, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario.

I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono **regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile e urgente**.

Le norme di cui al presente decreto possono essere **derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa** da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Principi dell'azione ambientale

La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale **deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche** pubbliche o private, **mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga»** che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

I principi dell'azione ambientale

1. **principio di *precauzione***
2. **principio di azione preventiva**
(*prevenzione*)
3. **principio “*chi inquina paga*”**
4. **principio di correzione**, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali



Il principio di precauzione

Questo principio garantisce alto livello di protezione grazie alla prevenzione del rischio (politica dei consumatori, legislazione sugli alimenti, salute umana, animale e vegetale).

E' invocabile quando un fenomeno, prodotto o processo **può avere effetti potenzialmente pericolosi**, individuati tramite valutazione scientifica e obiettiva; non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria.

E' invocabile quando un fenomeno, prodotto o processo **può avere effetti potenzialmente pericolosi**, individuati tramite valutazione scientifica e obiettiva; non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria.

Deve riunire tre condizioni:

- **l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi;**
- **la valutazione dei dati scientifici disponibili;**
- **l'ampiezza dell'incertezza scientifica.**

Il principio di azione preventiva (= di prevenzione)

Prevenire significa **“prendere tutte le precauzioni necessarie perché un evento negativo o dannoso non si verifichi”**.

Stabilisce che occorre intervenire prima che siano causati dei danni, così da **prevenire, nella misura in cui ciò sia possibile, eliminare, o, quantomeno, ridurre fortemente, il rischio che tali danni si verifichino**.

I danni ambientali, una volta verificati, non sempre sono riparabili e, pur laddove lo siano, l'attività di ripristino, generalmente, è più onerosa di quella di prevenzione, con la conseguenza che anch'esso non può prescindere da considerazioni di rilevanza economica

In sintesi

- ✓ **Il principio di prevenzione:** tale principio presuppone tutte le azioni possibili volte a prevenire danni ambientali certi e dimostrati da regole scientifiche.
- ✓ **Il principio di precauzione:** tale principio è l'estensione del precedente e presuppone l'applicazione di tutte le misure necessarie volte ad evitare danni ambientali possibili, dunque non basati su una certezza scientifica.

Il principio «chi inquina paga»

Significa che il soggetto che provoca un danno ambientale ne è responsabile e deve farsi carico di intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e di sostenere tutti i costi relativi.

Tale principio presuppone **l'obbligo giuridico di risarcire i danni cagionati** e di sostenere i costi per il ripristino della situazione giuridica ante la condotta illecita.

Il principio di correzione prioritaria alla fonte

E' la logica di **anticipazione della soglia di intervento** ad un momento prodromico rispetto alla concretizzazione dell'evento dannoso.

Atteso l'elevato rilievo sociale del bene giuridico da presidiare, si favorisce una politica che non si limiti alla riparazione del danno, ma che sia finalizzata all'individuazione della mera esposizione al pericolo di tale bene.

Tale principio prevede **l'obbligo per chi inquina di rimuovere le conseguenze negative cagionate dalla condotta.**

Principio dello sviluppo sostenibile

1. **Ogni attività umana giuridicamente rilevante** ai sensi del presente codice **deve** conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di **garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.**
2. Anche **l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile**, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.
3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare **un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere**, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.
4. **La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile**, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

La riforma costituzionale del 2022

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio è stata pubblicata la **Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (testo in calce)**, recante *"Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*.

La legge introduce modifiche a due articoli della Costituzione. L'art. 9 Cost. rientra tra i principi fondamentali e, attualmente, è composto da due commi. La riforma introduce un ulteriore comma. Di seguito, il nuovo testo della disposizione.

1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica
2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.
- 3. 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.**

La riforma costituzionale del 2022

L'art. 41 Cost. si trova nella parte dedicata ai “diritti e doveri dei cittadini”, nel titolo III, rubricato “rapporti economici”. Attualmente, è composto da tre commi e la riforma prevede l'introduzione di alcuni “incisi”, qui riportati in grassetto.

1. L'iniziativa economica privata è libera.
2. 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.
3. 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***.

La ratio della riforma consiste nel considerare l'ambiente non come una *res* ma come un **valore primario** costituzionalmente protetto. Inoltre, tale tutela è rivolta ai posteri, ossia alle **generazioni future** e si tratta di una formulazione assolutamente innovativa nel testo costituzionale.

I principi di sussidiarietà e di leale collaborazione

I principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali.

Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali **ove** gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, **non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.**

Il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori. Qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza **la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo.**

Conclusioni

Da quanto si è analizzato nelle precedenti *slides* si comprende come l'Unione europea goda di varie e importanti fonti del diritto.

Anche in questo caso, le fonti del diritto si pongono in una scala gerarchica e sono emanate sempre nel rispetto dei Trattati, analogamente a quanto avviene in Italia con la Costituzione.

Attraverso a tali fonti, l'UE è in grado di disciplinare in modo chiaro, completo ed efficiente tutte le materie di propria competenza.

Bibliografia

- M.P. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, 2018.
- D.U. Galetta, *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, Giappichelli, 2020.
- Prof. R. Louvin, *Il diritto dell'ambiente in Italia*, 2020.
- <https://www.altalex.com/documents/news/2021/10/15/tutela-dell-ambiente-e-degli-animali-nella-costituzione-il-ddl-di-riforma#p2>

Copyright

Avviso

Tutti i contenuti sono proprietà letteraria riservata e protetti dal diritto d'autore.

Si ricorda che il materiale fornito è per uso personale degli studenti al solo scopo didattico.

Per ogni suo diverso utilizzo saranno applicate le sanzioni previste dalla legge 633/1941.