

LE FONTI DEL DIRITTO AMBIENTALE: INTERNAZIONALI, DELL'UNIONE EUROPEA E NAZIONALI. I PRINCIPI.

A cura di Anna Porporato

IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Sebbene il problema della tutela dell'ambiente abbia radici antiche, è solo dalla fine del XIX secolo che assume rilievo internazionale.

Ecco di seguito riassunte alcune importanti tappe:

- o **1916, Migratory Bird Treaty Act:** trattato stipulato da Regno Unito e USA al fine di tutelare alcune specie di uccelli migratori nei loro spostamenti tra il territorio del Canada e quello statunitense.
- o **2 febbraio 1971, Convenzione di Ramsar (d.p.r. 13/03/76, n. 448):** convenzione stipulata anche dall'Italia, che riguarda l'habitat degli uccelli acquatici.
- o **1945, Carta ONU, Statuto della FAO e statuto dell'UNESCO:** implicita menzione dell'ambiente fra i problemi economici, sociali, culturali e umanitari.
- o **1972, Conferenza di Stoccolma** (il documento conclusivo si intitola: "Dichiarazione sull'ambiente umano"): espresso riconoscimento della libertà, dell'uguaglianza e delle condizioni di vita soddisfacenti in un ambiente che garantisca dignità e benessere quali diritti fondamentali dell'uomo.
- o **1992, Conferenza di Rio de Janeiro:** nell'ambito della quale sono stati redatti i seguenti documenti: Dichiarazione su ambiente e sviluppo (contiene il principio di precauzione), Agenda 21 (contiene l'impegno nell'integrazione a livello globale della tutela dell'ambiente) e Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste.
- o **1997, Protocollo di Kyoto:** riduzione emissioni di gas serra su una base giuridicamente vincolante e flessibile.
- o **2002, World Summit di Johannesburg:** l'obiettivo è quello di rilanciare le tematiche di Rio e sviluppare gli strumenti necessari al perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Principi del diritto internazionale:

- o obbligo di non causare danni transfrontalieri;
- o cooperazione tra Stati;
- o responsabilità comune ma differenziata in capo agli Stati;
- o partecipazione ed informazione;

- o internalizzazione dei costi;
- o precauzione;
- o sviluppo sostenibile.

IL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA

Ecco di seguito riassunte alcune importanti tappe:

- **1957, Trattato CEE:** nella stesura originaria del Trattato non era previsto alcun riferimento all'ambiente.
- **1986, Atto Unico Europeo:** introduzione del principio di sussidiarietà in materia ambientale.
- **1992, Trattato di Maastricht:** passaggio dalla CEE alla CE, previsione di limiti al principio di sussidiarietà (cfr. art. 5: “nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario”).
- **2009, Trattato di Lisbona (TFUE):** la realizzazione della politica ambientale dell'Unione europea è oggi assicurata dal titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, adottato a Lisbona il 13.12.2007 (in vigore dal 1° dicembre 2009) e, in particolare, dagli artt. 191, 192 e 193 del TFUE che attribuiscono una competenza di natura concorrente all'Unione. Si pensi, poi, alla **Strategia Europa 2020**, che prevede fra gli obiettivi che l'UE è tenuta a raggiungere anche quelli inerenti ai cambiamenti climatici ed alla sostenibilità energetica.
- **Art. 191 TFUE:** ai sensi dell'art. 191 TFUE (ex articolo 174 del TCE), comma 1, la politica dell'Unione europea 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. Al comma 2 dell'art. 191 TFUE viene precisato che la politica dell'Unione europea in materia ambientale si fonda 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».
- **Art. 193 TFUE:** ai sensi dell'art. 193 TFUE (ex articolo 176 del TCE), comma 1, i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'art. 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di adottare provvedimenti per una protezione

ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi devono essere notificati alla Commissione europea.

Principi del diritto dell'Unione Europea:

Principi di carattere generale:

- o elevato livello di tutela e miglioramento della qualità ambientale;
- o sviluppo sostenibile;
- o cooperazione tra Stati membri;
- o concorrenza;
- o non discriminazione;

Principi procedurali:

- o sussidiarietà verticale;
- o proporzionalità.

Principi ambientali specifici (art. 191 TFUE):

- o prevenzione;
- o precauzione;
- o correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente;
- o chi inquina paga.

Principio di sussidiarietà

L'applicazione di tale principio determina l'allocazione dei poteri di intervento in materie condivise secondo criteri di efficacia e ragionevolezza dell'azione ambientale. Ex art. 5 TUE l'UE interviene in via sussidiaria a tutela dell'ambiente quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri o quando potrebbero essere realizzati meglio a livello di Unione.

L'intervento dell'UE si fonda quindi sulla presunzione dell'insufficienza degli Stati membri a risolvere lo specifico problema e sulla presunzione dell'esigenza di un intervento unitario per una miglior soluzione dello stesso.

Principio di proporzionalità

Principio secondo il quale l'azione dell'Unione Europea non può andare oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi posti dal Trattato.

Più esattamente, allorché si impongano degli obblighi agli operatori economici ed essi dispongano di una pluralità di misure appropriate per raggiungere gli obiettivi prefissati, si dovrà richiedere che essi adottino la misura strettamente necessaria a

raggiungere gli obiettivi, oltre ad assicurarsi che gli oneri dagli stessi sostenuti siano proporzionati agli obiettivi.

Il criterio in esame prevede anche una gradazione tra i mezzi a disposizione delle istituzioni che dovranno operare una scelta del tipo di atto da adottare per raggiungere l'obiettivo fissato.

Principio di prevenzione o dell'azione preventiva

Principio secondo il quale è necessario predisporre tutte le misure volte a prevenire eventi nocivi per l'ambiente. E' un principio che si fonda sulla circostanza per cui quando vengono alterate le condizioni della natura non sempre è possibile ripristinarle; esso risponde anche ad una logica di economicità giacchè risulta essere meno costoso evitare che si producano danni all'ambiente piuttosto che intervenire successivamente per rimuovere gli effetti. Costituiscono attuazione di tale principio le procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica che devono essere svolte prima che vengano approvati progetti di opere ed interventi e programmi e piani di opere e interventi.

Principio di precauzione

Di fronte alla eguale probabilità che si producano effetti negativi o positivi, il principio di precauzione raccomanda cautela, intesa come necessità dare maggior peso, in via provvisoria, alla considerazione degli esiti negativi rispetto a quelli positivi, predisponendo misure protettive senza attendere che sia dimostrata la realtà e la gravità dei danni in gioco. Ad avviso della Commissione europea tale principio deve trovare piena applicazione quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica ed obiettiva che però non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza (cfr. Comunicazione della Commissione europea del 2-2-2000).

Principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente

Tale principio si fonda sul convincimento che i danni e i deterioramenti ambientali vanno contrastati il più presto possibile per evitare che i loro effetti si moltiplichino. L'applicazione pratica di questo principio è individuabile, in Italia, nei provvedimenti che vietano o limitano la circolazione automobilistica quando l'inquinamento atmosferico supera certi limiti, risultando gravemente dannoso per l'ambiente.

Principio chi inquina paga

La ratio del principio consiste nel salvaguardare l'ambiente con misure cautelative o correttive che evitino o diminuiscano gli effetti nocivi di talune fonti inquinanti, facendo ricadere i costi di tali operazioni sul produttore-inquinatore responsabile o eventualmente sul consumatore, ma non sulla collettività.

L'idea di fondo è quella di indirizzare il produttore e il consumatore verso alternative meno dannose ed evitare l'effetto perverso: ho pagato, quindi inquina.

La previa determinazione di appositi standard porta come conseguenza che il produttore sia tenuto a dotarsi degli strumenti idonei a ridurre o ad eliminare l'inquinamento.

Principio dello sviluppo sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile indica lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Lo sviluppo sostenibile coniuga le esigenze di crescita economica con quelle di sviluppo umano e sociale, di qualità della vita e di salvaguardia del pianeta secondo un'ottica di benessere di lungo periodo.

IL CONTESTO NAZIONALE

Di seguito vengono richiamati alcune leggi e decreti adottati in materia ambientale:

1. Regio Decreto n. 3267 del 1923 - "Riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani"
2. Legge n. 394 del 1991 - "Legge-quadro sulle aree protette"
3. Legge n. 150 del 1992 - "Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica"
4. D.P.R. n. 357 del 1997 - "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" che istituisce la rete europea Natura 2000
5. Legge n. 353 del 2000 - "Legge-quadro sugli incendi boschivi"
6. D.Lgs. n. 227 del 2001 - "Orientamento e modernizzazione del settore forestale"
7. D.Lgs. n. 42 del 2004 - "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

8. **D.Lgs. n. 152 del 2006 - "Codice dell'ambiente"**
9. D.Lgs. n. 155 del 2010 - "Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa"
10. D.l. del 14 ottobre 2019, n. 111, c.d. decreto Clima

Principi generali di tutela ambientale ai sensi del d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente

I principi che di seguito vengono definiti sono stati introdotti dal d.lgs. 4/2008 che ha corretto il d.lgs. 152/2006:

Principio dell'azione ambientale (art. 3 *ter*)

Secondo tale principio 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».

Principio dello sviluppo sostenibile (art. 3 *quater*)

In virtù di tale principio ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del 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.

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.

Principio di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 3 *quinqüies*)

Secondo tale principio 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 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.

Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo (3 *sexies*)

In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale. Nel caso di piani o programmi da adottare in materia ambientale, l'autorità competente all'elaborazione e all'approvazione dei predetti piani o programmi deve assicurare la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate le relative decisioni.