

I principi ambientali nel DLGS n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?

di Franco Giampietro

1. Quale il ruolo e la portata dei principi di diritto ambientale?

Con il secondo decreto correttivo n. 4/2008, il Governo Prodi ha introdotto gli artt. 3-bis - 3-sexies nella Parte prima del T.U.A., recante la nuova rubrica "Disposizioni comuni e principi generali". Nella medesima Parte, restano immutati gli artt. 1 - 3, che regolano l'ambito di applicazione, le finalità ed i criteri per l'approvazione delle normative esecutive e tecniche del DLGS n. 152/2006. I nuovi articoli dettano i "principi" generali in tema di tutela dell'ambiente, elencando quelli "sulla produzione del diritto ambientale" (art. 3-bis) e quelli "desumibili dalle norme del decreto legislativo" n. 152 (art. 3-quinquies, comma 1); i principi derivanti dal "Trattato delle unioni europee", posti a base delle politiche ambientali (precauzione, azione preventiva, correzione prioritaria alla fonte, "chi inquina, paga" : art. 3-ter) e dello sviluppo sostenibile (art. 3-quater); ridefiniscono quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra Stato ed autonomie regionali-locali (art. 3-quinquies) e puntualizzano il principio della maggiore protezione regionale. Infine, l'art. 3-sexies richiama il diritto di accesso ("e di partecipazione a scopo collaborativo") alle informazioni ambientali.

L'art. 3-bis *riferisce* tutti i principi enunciati dal medesimo e dagli altri articoli successivi (della Parte prima) alla "tutela dell'ambiente", mentre l'art. 3-ter declina quelli comunitari "dell'azione ambientale" in relazione alla "tutela dell'ambiente e degli *ecosistemi naturali* e del *patrimonio culturale*".

I primi commentatori, nel rilevare l'*eterogeneità* e l'*approssimazione* del dettato delle nuove disposizioni (in specie, il testo di tipo "predicatorio" dei commi 3 e 4 dell'art. 3-quater sullo sviluppo sostenibile), si sono chiesti quale possa essere il *ruolo* e la *portata* o, se si preferisce, il *valore* e gli *effetti* dei principi di diritto ambientale, inseriti nel T.U.ⁱ

Le prime valutazioni oscillano tra chi ritiene che si tratti di disposizioni di rilievo scarso o pressoché nullo e chi intravede in questo intervento correttivo l'avvio di un processo di vera e propria codificazione (dal T.U. al Codice dell'ambienteⁱⁱ)

Ma si è da altri obiettato che il Governo ha ecceduto dai suoi poteri di delega, alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 206/2001, interpretata in modo troppo estensivo dal Consiglio di Stato, in sede consultivaⁱⁱⁱ; mentre lo stesso organo consultivo del Governo, nel parere del 5 novembre 2007, n. 3838, espresso sul decreto correttivo in

commento, sottolinea che "le norme contenenti i principi di carattere generale servono in sostanza a dare una *maggior visibilità* ai principi comunitari che sono *già applicabili* nel nostro ordinamento^{iv}"

Lo stesso Collegio ritiene peraltro che "sul piano tecnico sistematico, essi costituiscono già espressione delle singole disposizioni successive e quindi possono fornire all'interprete ed all'operatore pratico utili strumenti applicativi".

L'autorevolezza del parere del Consiglio di Stato ed i suggerimenti dallo stesso elaborati nella formulazione del testo dell'attuale art. 3-bis commi 1 e 2^v, nonché le considerazioni svolte, nella stessa sede, sul significato e l'efficacia delle disposizioni in esame ci spingono ad entrare nel dibattito, appena avviato, non essendo contestabile *la novità*, quanto meno "formale", assunta dall'articolato della Parte prima del DLGS n. 152/2006.

Mi limiterò, in questa sede, ad alcune osservazioni introduttive.

2. Gli artt. 3-bis - 3-sexies: eccesso di delega legislativa?

In merito all'obiezione preliminare dell'eccesso di delega (per contrasto con l'art. 76 Cost. dell'art. 1 del decreto correttivo, nella parte in cui inserisce i nuovi artt. 3-bis - 3-sexies) può essere formulata la seguente replica. I principi comunitari formulati negli ex art. 3-ter e 3-quater *ripetono*, in termini "più ampollosi", le disposizioni contenute nei "principi e criteri direttivi generali della delega legislativa al Governo (v. art. 1, comma 8, lett. a) ed f) della legge 15 dicembre 2004, n. 308).

Quivi, si statuisce che i decreti legislativi si conformeranno "nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie alla: "garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come indicato dall'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea e successive modificazioni" (lett. a)) ed alla "affermazione dei principi comunitari di prevenzione, precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio "chi inquina, paga" (lett. f^{vi})

Ne consegue che non è dato sostenere, a mio avviso, che il Governo abbia travalicato la funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, "con un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale", ove si consideri che, avendo *compattato* gli originari decreti legislativi, predisposti per singoli settori, in un unico decreto recante il Testo Unico e avendo introdotto (sia pure all'ultimo momento), nella Parte Prima, le "Disposizioni comuni", che sono apparse, *ictu oculi*, lacunose ed inadeguate^{vii}, ha ritenuto di *integrare* la medesima Parte con l'esplicita e formale "riproduzione" dei principi di diritto ambientale, indicati nei criteri generali della delega e,

come si vedrà in seguito, invocati nelle disposizioni specifiche delle altre Parti del DLGS n. 152/2006 in quanto *attuative* (o *ritenute tali*^{viii}) dei medesimi principi (arg. ex art. 3-quinquies, comma 1^{ix}). Operazione del legislatore delegato che, *prima facie*, appare "innocua" nei contenuti e nella forma^x.

3. L'efficacia vincolante dei principi comunitari di tutela dell'ambiente nell'ordinamento interno

Sul carattere *non innovativo* delle disposizioni che richiamano i principi di origine comunitaria, (ai sensi degli artt. 3-ter e 3-quater^{xi}), nel senso che questi *sono già vincolanti* nel nostro ordinamento in forza di previgenti disposizioni, è sufficiente richiamare l'art. 117, comma 1, testo novellato, della Costituzione e l'art. 1, comma 1 e 1-ter, della legge n. 241/1190 e succ. modifiche.

Il *primo* limita l'esercizio della potestà legislativa statale e regionale non solo al rispetto della Costituzione, ma anche ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"

Il *secondo* pone come "principi generali dell'attività amministrativa" intesa in senso "oggettivo": (v. il comma 1-ter dell'art. 1 della legge n. 241) il perseguimento dei "fini determinati dalla legge", e dei criteri di "economicità, efficacia, di pubblicità e trasparenza secondo le modalità previste dalla legge " nonché la conformità ai "principi dell'ordinamento comunitario".

Orbene, non è contestabile che quelli regolanti *l'azione ambientale* (ex. art. 3-ter, con l'estensione al patrimonio culturale) e quello sullo *sviluppo sostenibile* (ex art. 3-quater) sono stati codificati nel Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (ma già introdotti nell'Atto Unico europeo del 1986 e confermati nel Trattato di Maastricht del 1992), come principi *fondanti* sia della competenza concorrente dell'Unione sia degli obiettivi comunitari in materia di ambiente, insieme con l'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche comunitarie (v. artt. 2, 3 lett. I); 5 e 6; 174-176^{xii}) e sono stati, poi, attuati non solo tramite sei programmi di azione il primo, decorrente dal 1973 al 1976, il sesto, dal 2006 al 2012), ma anche con direttive, regolamenti e decisioni (diritto comunitario derivato)^{xiii}.

Sull'*efficacia vincolante* dei medesimi principi comunitari è dato trarre ulteriore argomento (...peraltro, superfluo) dal disposto del comma 3 dell'art. 3-bis. Quivi, il precetto che esige l'abrogazione dei principi ambientali "mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana^{xiv}", pone, infatti, *quale condizione di validità-efficacia* della previsione legislativa abrogante, la seguente clausola: "purchè sia comunque sempre garantito il corretto recepimento del diritto europeo^{xv}".

4. Il valore costituzionale dell'ambiente ed i principi costituzionali di tutela nella giurisprudenza della Sovrana Corte.

Nell'esame della rilevanza e degli effetti della "codificazione" dei principi in commento non può essere sottaciuta la circostanza che, pur in assenza, sino alla riforma del Titolo V (l. costituzionale n. 3/2001), di una qualunque esplicita disposizione costituzionale sulla tutela dell'ambiente, il giudice delle leggi ha elaborato una giurisprudenza "pretoria" che, a partire dalla seconda metà degli anni '80, ha qualificato l'ambiente come "valore costituzionale", ai sensi degli artt. 9 e 32 Costituzione^{xvi}, e, quindi, ha definito l'ambiente come valore "primario" e "assoluto", traendone una serie di principi, ritenuti di "rango costituzionale", epperò idonei a giocare il ruolo di linee-guida per lo stesso legislatore, oltre che le Pubbliche amministrazioni e per i giudici nell'interpretazione delle leggi vigenti. Principi ritenuti di "intrinseco carattere costituzionale" sotto vari profili^{xvii} e ricavati dalla stessa Corte attraverso la contestuale evoluzione del diritto delle Comunità europee (Trattati e diritto derivato) nonché dalle (parallele) sentenze della Corte di Giustizia^{xviii}

In sostanza, nell'elaborazione dei citati principi sulla tutela ambientale i Trattati internazionali^{xix}, il Trattato di Roma, nelle sue successive versioni, la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e della Corte Costituzionale appaiono convergere nella "tessitura" di uno *jus commune*....

Né tale sistema risulta sostanzialmente cambiato in virtù della riforma del Titolo V, ove la preoccupazione nettamente prevalente del legislatore appare incentrata nel "fissare principi costituzionali relativi all'organizzazione degli interessi ambientali, soprattutto nella prospettiva del riparto delle competenze tra stato e regioni, senza dettare alcuna disciplina di ordine sostanziale relativamente alla tutela del valore ambiente"^{xx}.

Di guisa che non sono mancate le proposte, peraltro, rimaste inattuato di precisare in Costituzione alcuni principi, sui quali impostare la tutela dell'ambiente, a somiglianza di quanto avvenuto in altri Paesi europei^{xxi}.

Anche se un'autorevole dottrina ha posto il quesito se "sia necessario o comunque utile introdurre tra i principi costituzionali il concetto di tutela dell'ambiente" osservando che non è più necessario, se si consideri "il punto di arrivo" della giurisprudenza costituzionale, confermato dopo la modifica costituzionale n. 3 del 2001, che "non ammette ritorni indietro"

Ed ha aggiunto: "Utile, comunque, un intervento del legislatore costituzionale" ... ma a patto che la disposizione costituzionale sia "sobria e sintetica"^{xxii}.

Ritorniamo su questo tema, in quanto occorre ora esaminare la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'articolo integrale è in corso di pubblicazione sulla rivista Ambiente & Sviluppo, Ipsa, n. 6/2008. Nella restante parte dell'articolo sono analizzati i seguenti temi:

5. Il nuovo orientamento della Sovrana Corte nella definizione del bene ambiente. Sue implicazioni
6. L'art. 3-bis, commi 1 e 2
7. Conclusioni provvisorie

ⁱ Cfr. L. BUTTI, DLGS n. 4/2008: "Dubbi sulla legittimità dell'introduzione di argomenti nuovi", in Ambiente e sicurezza, n. 5/2008, p. 52 ss.; D. PONTE, "L'affermazione «chi inquina, paga» recepisce un principio comunitario", in Guida al diritto, n. 3/2008, p. 149 ss.; C. CARRUBBA, "La nuova Parte prima: un'anticipazione di riforma costituzionale?", in Boll. Rifiuti, n. 148-149/2008, p. 11 ss.

ⁱⁱ Osserva D. PONTE (op. cit., p. 150) che "Richiamare e ribadire a livello di legislazione ordinaria i suddetti principi (... la cui indicazione dovrebbe essere riservata a fonti sovraordinate come il Trattato europeo o la Corte costituzionale, ovvero alla stessa legge di delega) rischia di banalizzarne il contenuto ovvero renderli in astratto superabili da norme successive o specifiche". Sull'altro versante, sia pure con le cautele del caso, C. CARRUBBA (op. cit. p. 13) rileva che "di un forte ancoraggio ai principi europei e costituzionali, saldi e scritti a chiare lettere, che sappiano orientare l'interprete e l'operatore lasciando stretti margini di ambiguità, i nostri lettori ben sanno quanto ce ne fosse e ve ne sia bisogno anche e soprattutto in materia di rifiuti....." Torneremo sul tema, esprimendo la nostra valutazione in termini differenziati.

ⁱⁱⁱ Nel medesimo parere (Ad. 5/11/2007, n. 3838/2007 della Sez. Consultiva per gli Atti normativi) si richiama, in proposito, l'art. 1, comma 1 e 1-ter della legge n. 241/1990 e succ. modifiche, che recitano: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1) - "I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1" (art. 1-ter).

^{iv}di cui si dirà appresso.

^v Né mancano ulteriori richiami ai principi comunitari all'interno delle singole Parti del T.U.A. - Come, per es., nella Parte quarta e nella Parte sesta (v. per es., l'art. 178, comma 3, che definisce i principi (comunitari), che regolano la gestione dei rifiuti; l'art. 301, intitolato: "Attuazione del principio di precauzione" e l'art. 304, rubricato: "Azione di prevenzione", nell'ambito della disciplina della responsabilità per danno ambientale.

^{vi} Ci permettiamo di rinviare al nostro primo commento "Né T.U. né Codice dell'ambientema un unico contenitore per discipline differenziate", in questa Rivista, 2006, n. 5.

^{vii} Basti qui citare il *richiamo* ai principi di prevenzione e precauzione, posti alla base della disciplina comunitaria dei rifiuti e formalizzato nel DLGS n. 152/2006 quale criterio-guida per definire le nozioni di rifiuto e non-rifiuto, (v. art. 178, comma 3, cit.) ma che *non* ha impedito le numerose condanne della Repubblica Italiana per violazione delle direttive comunitarie "attuative" dei medesimi.....Cfr. da ultimo: R. BIANCHI, "Scarti alimentari e rifiuti: la condanna inevitabile ma tardiva dell'Italia", in questa Rivista, 2008, n. 2, p. 145 ss., a proposito di una delle tre sentenze della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2007, in materia di nozione di rifiuto, delineato dalla nostra legislazione, anche previgente al T.U.A.

^{viii} Il legislatore delegato (nel decreto correttivo in esame) stima, infatti, che dalle disposizioni del DLGS n. 152/2006, ritenute attuative dei principi comunitari, possano, a loro volta, *desumersi altri principi*, aventi la funzione di costituire "le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale", (art. 3-quinquies, comma 1, citato), epperò, vincolanti per le regioni. In tema, v. il par. 5.

^{ix} ma che avremo modo di valutare, nei *suoi concreti effetti*, nel prossimo contributo, che approfondirà il tema, sotto l'accennato profilo.

^x Si può anticipare che anche l'art. 3-quinquies è "modellato" sul principio comunitario della sussidiarietà, ove si confronti il testo del comma 3, che regola i rapporti tra Stato e regioni (utilizzando gli stessi parametri concettuali) con quello che regola, *parallelamente*, i rapporti tra Comunità e Stati membri, nei settori di competenza "concorrente", ove si statuisce che "....la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista *non possono*

essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (art. 5; ex art. 2 B) del Trattato CE. Mentre l'art. 3-sexies sul diritto di accesso alle informazioni ambientali, pur non essendo codificato dall'art. 174 del Trattato è stato giustamente considerato integrativo o comunque indispensabile "alla corretta applicazione di ogni altro principio" Cfr., da ultimo, M. CAFAGNO, "Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune", Giappichelli, 2007, p. 193, ss.; 282, ss. ed ivi i puntuali rinvii alla disciplina dell'informazione, "quale «colonna portante» di istituti comunitari, come la VIA, la VAS e della prevenzione integrata dell'inquinamento". Sulla Convenzione di Aarhus e sulla direttiva n. 2003/4/CE, citati nell'art. 3-sexies, nonché sulla legislazione interna di esecuzione, v. F. FONDERICO, "Il diritto di accesso all'informazione ambientale", in *Giornale dir. amm.*, 2006, p. 675 ss.

^{xi} Con la precisazione che quelli codificati dall'art. 2 all'art. 6 sono divenuti i principi generali del Trattato, mentre gli art. 174-176 riguardano il settore "Ambiente". Per un'analisi approfondita dei medesimi, cfr. P. DELL'ANNO, "Principi europei e nazionali di diritto dell'ambiente", Giuffrè, 2004; R. FERRARA, "I principi comunitari di tutela dell'ambiente", in *Dir. amm.*, 2005, fasc. 3, p. 509 ss.; e da ultimo: M. CAFAGNO, op. cit., p. 205 ss., in una prospettiva feconda di interpretazione "adeguatrice" dei medesimi principi e alle più recenti acquisizioni della scienza ecologica e della teoria dei sistemi, con puntuali richiami alla letteratura di lingua inglese. Per i profili istituzionali: G. COCCO, "Ambiente - il sistema organizzativo ed i principi fondamentali", in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007, Parte Speciale, Tomo I, p. 157 ss.; P. DIMAN, "I principi della tutela ambientale, in AA VV, "Principi di diritto ambientale", a cura di G. DI PLINIO e P. FIMIANI, Giuffrè, 2002, p. 39 ss.; D. AMIRANTE, "Diritto ambientale italiano e comparato - I principi", Novene, 2003, p.23 ss.

^{xii} Per una felice sintesi dei programmi di azione della Comunità europea, che identifica, che identifica le linee evolutive della medesima, sottolineandone pregi e difetti, con particolare riguardo all'ultimo programma 2006-2012, cfr. F. FONDERICO, "Sesto programma d'azione UE per l'ambiente e strategie tematiche", in *Riv. Giur. ambiente*, 2007, fasc. 5, p. 695 ss.

^{xiii} ...da ritenere "privo di effettività" (come sottolinea C. CARRUBBA, op. cit., p. 11 ed in nota 7), atteso che la maggioranza della dottrina e, soprattutto, la Corte costituzionale esclude che il legislatore ordinario ne resti vincolato (v., altresì, l'art. 13 delle Preleggi), potendo introdurre "modifiche o abrogazioni tacite o implicite alle leggi successive"

^{xiv}ribadendo "il primato" del diritto comunitario, anche sotto il profilo interpretativo della normativa nazionale.

^{xv} Per una ricostruzione storico-giuridica della iniziale giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle sue linee argomentative (in specie, in relazione alle sentenze n. 210, 617 e 641 del 1987, si rinvia a: B. CARAVITA, "Diritto dell'ambiente", Il Mulino, 2001, p.15 ss. e dello stesso Autore, "Diritto dell'ambiente", ediz. Aggiornata, 2005, ove si richiama, altresì, l'orientamento della Cassazione sul "diritto alla salubrità dell'ambiente", ex artt. 2 e 32 Cost., elaborato da Cass. S U civili n. 5172/1979 (est. CORASANITI). In merito al quale, ci si consenta il rinvio al nostro volume : "Diritto alla salubrità dell'ambiente", Giuffrè, 1980, p.101 ss.

^{xvi} "perché si collocano sia al vertice dell'ordinamento costituzionale interno" grazie all'uso consolidato che, "del dato positivo" fa la stessa Corte, sia al vertice dell'ordinamento comunitario - come parametri di rango sovraordinato, "alla cui stregua" valutare la correttezza dell'operato degli organi legislativi e dell'esercizio della funzione amministrativa"..... sia perché "si tratta di principi comuni che emergono nella considerazione dell'ambiente ad ogni livello territoriale": in termini, v. M. CECCHETTI, "Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente", Giuffrè, 2000, p.14 ss.

^{xvii} A tale conclusione perviene la dottrina sul versante comunitario, costituzionale e amministrativo "a cavallo" del 2000, v. per tutti, M. CECCHETTI, op. cit.; nonché, da ultimo, S. GRASSI, "Tutela dell'ambiente, Diritto amministrativo", Giuffrè, 2007, *Annali dell'Enciclopedia del diritto*, p. 1114 ss.; F. FONDERICO, "Ambiente" (*Dir. Amm.*), *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Giuffrè, 2006, p.2004 ss.; G. COCCO, "L'ambiente - Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali - L'ordinamento comunitario", op. cit., in specie, p.165 ss.; D. AMIRANTE, op. cit., p. 113 ss.

^{xviii} Come è stato osservato, nell'ultimo decennio, "la cooperazione internazionale in materia ambientale non viene soltanto riferita alla prevenzione dei fenomeni di inquinamento transfrontaliero, ma è anche intesa ai fenomeni detti globali, che rischiano di compromettere equilibri naturali essenziali ai fini del mantenimento delle condizioni di vita sulla Terra". Così: T. SCOVAZZI, "Aspetti generali della cooperazione internazionale in materia ambientale", in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. NESPOR e A.L. DE CESARIS, Giuffrè, 2003, p. 3 ss. Per una puntuale

ricognizione dei trattati nei vari settori ambientali, v. M. ARCARI, "Aspetti scientifici della cooperazione internazionale in materia ambientale", *ibidem*, p.13 ss.

^{xi} In termini, cfr. B. CARAVITA, op. cit., 2001, p. 42

^{xx} Per richiami ad alcune costituzioni dei Paesi europei, cfr. G. DI PLINIO, Principi di diritto ambientale, cit. p.28 ss.; D. AMIRANTE, op. cit., sul code de l'environnement, approvato in Francia nel settembre 2000, p. 74 ss. e, da ultimo per una ricognizione dei problemi della Codificazione del diritto ambientale: AA VV, "Ambiente, attività amministrativa e codificazione", a cura di D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, Giuffrè, 2006, con specifico riferimento al alcune esperienze straniere, anche extra-europee, p.11 ss. Sulle proposte, avanzate in Italia, di integrazione della Costituzione italiana, pur dopo la cit. Riforma del Titolo V, cfr.: S. GRASSI, "Ambiente", cit., p.1140, nota 138; C. CARRUBBA, op. cit., p.13, nota 1.

^{xxi} Così: B. CARAVITA, op. cit., 2005, p. 31.

^{xxii} La sentenza 14 novembre 2007, n. 378 è pubblicata su www.giurcost.it, con nota di A. ROCCELLA, "Autonomie speciali e tutela dell'ambiente". L'orientamento tradizionale è richiamato, da ultimo, nella sentenza della Corte del 14 novembre 2007, n. 380, ove, peraltro, si sottolinea la competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente.