

I principi generali introdotti nel T.U.A. dal Decreto correttivo n. 4/2008: primi rilievi

Franco Giampietro

1. Quale il ruolo o 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 I 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

(art. 3-bis) e indicano quelli "desumibili dalle norme del decreto legislativo" n. 152 (art. 3-quinquies, comma 1); elencano 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); definiscono quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra Stato ed autonomie regionali-locali (art. 3-quinquies). 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 riferimento 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** dei principi di diritto ambientale, inseriti nel T.U.

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'ambiente).

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 consultiva; mentre lo stesso organo consultivo del Governo, nel parere del 5 novembre 2007, n. 3838, espresso sul decreto correttivo in commento, si limita a sottolineare 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"

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, nonché le considerazioni svolte, nella stessa sede, sul ruolo 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 I del c.d. T.U.A.

Mi limiterò ad alcune osservazioni sintetiche.

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 (ex art. 3-ter e 3-quater) ripetono, in termini "più ampollosi", il richiamo ai medesimi contenuto 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))

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 per settore 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, 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 delle altre Parti del DLGS n. 152/2006 in quanto attuative (o ritenute tali ...) dei medesimi principi (arg. ex art. 3-quinquies, comma 1).

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), 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** vincola la potestà legislativa statale e regionale non solo al rispetto della Costituzione, ma anche "dei 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 "dai principi dell'ordinamento comunitario".

Orbene, non è contestabile che i principi 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), come principi fondanti sia della competenza dell'Unione sia degli obiettivi comunitari in materia di ambiente con l'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche comunitarie (v. artt. 2, 3 lett. l); 6; 174-176) e sono stati, poi, attuati non solo tramite sei programmi di azione, ma anche con direttive, regolamenti e decisioni (diritto comunitario derivato).

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", 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".

(segue)