

*I Conferenza Aiga sull'Ambiente
Ancona 23 e 24 aprile 2010*

*Il diritto naturale
Precauzione e repressione nel
diritto all'ambiente*

Relazione introduttiva alla I sessione

(Antonio Volanti, Segretario Nazionale)

I CONFERENZA AIGA SULL'AMBIENTE**IL DIRITTO NATURALE. PRECAUZIONE E REPRESSIONE NEL DIRITTO****ALL'AMBIENTE****Relazione introduttiva alla I sessione****(Antonio Volanti, Segretario Nazionale)**

Massimo Severo Giannini nel 1973 scriveva che l'ambiente è un bene *«che fisicamente risulta dall'insieme di più cose, senza peraltro essere riferibile ad una cosa composta ... i beni ambientali sono complessi di cose che racchiudono quel che potrebbe dirsi un valore collettivo, dalla norma individuato come oggetto di una tutela giuridica ... a cui deve, forse, riconoscersi natura di bene immateriale. Questo spiegherebbe perché l'appartenenza delle cose formanti il complesso può mutare, senza che muti la consistenza del bene ambientale [che] è comunque pubblico»*. Il Maestro concludeva osservando che *«come si colleghi il fatto per cui una cosa può essere, a certi fini, supporto di beni privati, e a certi altri, insieme ad altre, parte del tessuto di un bene pubblico [appartiene] a quella integrazione della teoria dei beni a cui si dovrà pur giungere»*.

Dalla lucida ricostruzione dell'insigne Maestro emerge innegabile la natura giuridica dell'ambiente che non può essere rinchiusa in rigide ricostruzioni dogmatiche che facciano riferimento esclusivamente ora alla sua natura pubblica ora alla sua natura privata.

L'ambiente è un *bene* che partecipa all'un tempo dell'essere privato e pubblico (*rectius* collettivo), anzi per la giurisprudenza costituzionale esso è assunto addirittura a *valore* trasversale.

I Conferenza Aiga sull'Ambiente

Questa sua specialità comporta la sostanziale inesistenza di un diritto dell'ambiente inteso quale disciplina unitaria inquadrabile all'interno delle classiche ripartizioni dello studio giuridico (diritto privato, diritto pubblico, diritto penale) così come l'inesistenza di una nozione positiva di ambiente.

Allo stesso tempo, tale precipua caratteristica del diritto ambientale ha comportato una normazione in materia ambientale ipertrofica: dapprima sovranazionale e successivamente anche domestica sia pure sempre a seguito della spinta propulsiva delle direttive comunitarie.

Infatti anche da un semplice e comunque superficiale percorso a ritroso nelle fonti del diritto ambientale, ci si avvede che proprio il diritto internazionale ha, per primo, posto l'attenzione sull'ambiente quale bene comune a tutta l'umanità. La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenutasi a Stoccolma nel 1972 affermava per prima la necessità di salvaguardare le risorse naturali a beneficio di tutti mediante una collaborazione che superi le barriere nazionali. Già nella Dichiarazione adottata a conclusione della Conferenza prendeva forma quello che successivamente sarà comunemente definitivo principio di precauzione quale protezione avanzata per salvaguardare in modo responsabile le risorse ambientali per le generazioni future. Era la prima affermazione di un principio generale del diritto ambientale finalizzato, insieme ai principi di prevenzione e di correzione dei danni alla fonte, a garantire la sostenibilità degli ecosistemi.

I Conferenza Aiga sull'Ambiente

Successivamente la dichiarazione adottata a Rio de Janeiro nel 1992 dalla Conferenza su ambiente e sviluppo convocata dalle Nazioni Unite affermava il principio dello sviluppo sostenibile al fine di garantire la cd equità intergenerazionale ed enunciava esplicitamente il principio precauzionale nell'ambito di una cooperazione tra gli Stati anche se (nel settimo principio), *«in considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale»*, differenziando le maggiori responsabilità dei paesi sviluppati in considerazione delle *«pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono»*.

Anche le politiche comunitarie si sono da sempre occupate dell'ambiente, il quale risulta essere uno dei principali settori di intervento della Unione Europea. Peraltro tale attenzione si è evidenziata soprattutto a partire dagli anni settanta del secolo scorso quando l'Atto Unico Europeo introdusse per la prima volta nel Trattato UE (mediante l'inserimento del Titolo VII dedicato alla tutela dell'ambiente, i cui tre articoli sono stati successivamente modificati dal Trattato di Maastricht del 1992, dal Trattato di Amsterdam del 1997 e da ultimo nel 2007 dal Trattato di Lisbona) l'espressa competenza della Unione Europea in materia ambientale la quale deve perseguire la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale (art. 174 Trattato UE).

Oggi l'art. 174 del Trattato UE costituisce la base della politica ambientale comunitaria che mira a perseguire gli obiettivi sopra ricordati mediante il consolidamento dei principi di: (i) precauzione, (ii) prevenzione, (iii) correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, (iv) "chi inquina paga", (v) di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità; (vi) di integrazione.

Nel diritto domestico, la giurisprudenza della Corte Costituzionale da sempre si è preoccupata, anche in assenza di una specifica previsione nella Carta Costituzionale, dell'ambiente anche al fine di fornirne una nozione e comunque una sua connotazione costituzionale. Nel 2001, con la riforma del titolo V, la riformulazione dell'art. 117 Cost. ha formalmente attribuito allo Stato la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema mentre ha attribuito alla potestà concorrente tra Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali ed il governo del territorio. La modifica costituzionale non ha impedito alla Corte di ricondurre l'interpretazione delle nuove norme all'interno del solco già tracciato in precedenza giungendo a definire l'ambiente un valore costituzionale primario anche se trasversale.

A livello di fonti ordinarie, si è giunto solo da ultimo ad un tentativo di unificazione della ampia e complessa legislazione ambientale con il d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Sennonché detto tentativo, sin dall'inizio, ha mostrato tutti i suoi limiti tanto da potersi considerare una raccolta di norme senza alcun

impegno sistematico e generale: un “testo unico”, appunto, ma non un “codice”. Ed infatti solo due anni dopo è intervenuto un poderoso intervento correttivo ad opera del d. lgs. 14 gennaio 2008, n. 4 il quale solo in tale occasione ha introdotto le regole generali della tutela dell’ambiente costituite dal principio “dell’azione ambientale” (art. 3-ter) e “dello sviluppo sostenibile” (art. 3-quater).

Peraltro il percorso non è ancora terminato in quanto proprio in questi giorni il Ministro dell’Ambiente ha terminato la redazione di un ulteriore decreto correttivo che, dopo quattro anni dall’entrata in vigore del d. lg.s 152/06 e dopo due anni dall’entrata in vigore del d. lgs. 4/2008, interverrà nuovamente novellando il testo unico.

A ciò si aggiunga che in alcuni casi, come è sovente costume del nostro legislatore, alla normativa di rango primario non si è data pratica attuazione a causa della mancata adozione dei necessari decreti attuativi.

Per fare solo un esempio di stretta attualità, in materia di tariffa sui rifiuti il d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha introdotto una nuova tariffa di igiene ambientale legata alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti che dovrebbe sostituire la precedente tariffa introdotta dal cd decreto Ronchi. Tale tariffa costituirebbe, nell’ambito del diritto fiscale ambientale, applicazione del principio generale “chi inquina paga”. Detta tariffa però è ad oggi lettera morta in quanto non sono stati emanati i decreti attuativi che devono stabilire i metodi di calcolo della tariffa. Come è noto tale ritardo da parte del

I Conferenza Aiga sull'Ambiente

Ministero competente ha impedito ai Comuni di passare dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani alla nuova tariffa, tanto da far prevedere da ultimo, nel cd decreto mille proroghe 2010, che a partire dal 30 giugno 2010 i Comuni potranno comunque applicare la nuova tariffa *«ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti»*.

Proprio per questo l'Aiga ha deciso di organizzare la I Conferenza dedicata all'Ambiente, nella convinzione che la Giovane Avvocatura possa giocare un ruolo fondamentale e propulsivo collaborando attivamente alla formazione di una coscienza civica ed imprenditoriale - che nel nostro paese stenta ancora a decollare - volta all'ambiente inteso sia come bene e valore giuridico superiore sia anche come opportunità di nuovo sviluppo.

Di recente Jeremy Rifkin, insigne economista e presidente della Foundation on Economics Trends di Washington e consigliere dell'Unione Europea ha ricordato in una intervista apparsa su un settimanale italiano che *«i dati scientifici oggi parlano chiaro. Noi umani rappresentiamo appena 11% della biomassa terrestre eppure consumiamo il 24% dell'energia prodotta con la fotosintesi, che è la vera economia di base del pianeta. Siamo dei mostri. Il rialzo del prezzo del petrolio nel 2008, il collasso finanziario, l'incapacità di agire dei leader al vertice sull'ambiente di Copenhagen: sono segnali che il motore industriale s'è spento. Saremo 9 miliardi fra trent'anni, insostenibile»*.

È per questo che è convinzione dell'Aiga che proprio i giovani avvocati debbano farsi carico di tale ruolo che nessun'altra professione può svolgere assumendosene le relative responsabilità, prima fra tutte quelle di una

I Conferenza Aiga sull'Ambiente

formazione adeguata che la complessità del tema richiede la quale non solo superi la tradizionale, ma ormai obsoleta, tripartizione tra diritto civile, penale ed amministrativo ma anzi conduca all'acquisizione di competenze extragiuridiche che il giurista (e soprattutto l'avvocato) dell'ambiente deve possedere per poter comprendere i fenomeni sotto il profilo tecnico e scientifico sia per assicurare la necessaria assistenza in via precauzionale sia per svolgere una efficace attività difensiva nel momento repressivo.

Per questo si è deciso di parlare nella I^o sessione di questa Conferenza del principio di precauzione e prevenzione declinato sotto diversi punti di vista tutti legati però da un unico filo conduttore costituito dalla complessità dell'ambiente riconducibile alla specifica tecnicità del tema ed alla ipertrofia normativa che sembra non trovare un punto fermo.