E.R.A. – Academy of European Law

- FOCUS SUL RUOLO DEI GIUDICI E DEI PROCURATORI NAZIONALI
- Workshop online 18 gennaio 2021

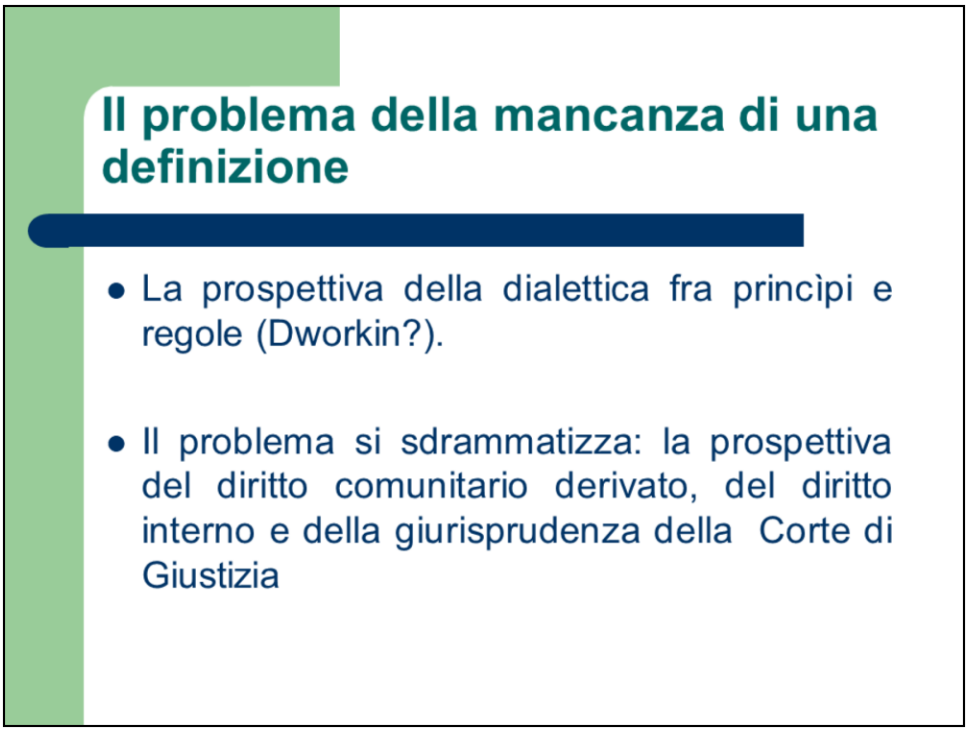
I princìpi del diritto ambientale dell'UE

Giovanni Tulumello –
Consigliere di Stato

Art. 191/2 T.F.U.E.

- «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata 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"»

Testo dell'articolo (non necessita di ulteriori spiegazioni)



Premessa la difficoltà (teorica) di tradurre in regole le definizioni di principio, in concreto soccorre l'opera chiarificatrice soprattutto della Corte di Giustizia

L'art. 3-*ter* del c.d. codice dell'ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

- «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».

Testo dell'articolo



Chiarire bene il rapporto fra prevenzione e precauzione, e soprattutto la sua funzione logica, prima che giuridica

Il principio di precauzione, e il c.d. rischio ambientale

- Premessa: gli strumenti di controllo del rischio in diritto amministrativo.
- Il principio di precauzione come antagonista logico del principio di proporzionalità
- La funzione di gestione (preventiva) del rischio impone la fissazione di una soglia di tutela non mobile, ma tendenzialmente fissa e non negoziabile (a scapito degli interessi confliggenti)

Il controllo del rischio da categoria filosofica a categoria giuridica.

Rimarcare il potenziale conflitto logico fra precazione e proporzionalità, e le ricadute sugli strumenti amministrativi di controllo delle attività private

La funzione di gestione (preventiva) del rischio: le situazioni giuridiche soggettive implicate

- Conseguenze del primato logico dell'interesse ambientale (sistema pluralista, e gerarchia degli interessi): la tutela dell'interesse pretensivo in materia ambientale prefigura un corrispondente obbligo di risultato a carico delle amministrazioni (con significative conseguenze in punto di individuazione dei possibili rimedi giurisdizionali)

Rimarcare la correlazione fra pretesa del privato e contenuto dell'atto esercizio del potere amministrativo: e, soprattutto, gli strumenti processuali conseguenti

Corte di Giustizia, Grande sezione, 6 dicembre 2005, nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04

- La base scientifica del principio di precauzione non è data da leggi universali di copertura, ma da leggi scientifiche aventi carattere statistico o probabilistico: in ragione delle caratteristiche di tale rapporto fra conclusioni scientifiche e regola giuridica, nonché della rilevata connessione con il principio di proporzionalità, le cadenze argomentative della giurisprudenza comunitaria riecheggiano quelle della giurisprudenze amministrativa in tema di sindacato sulla discrezionalità tecnica

Illustrare la massima



Cenni al ruolo della Commissione in materia

A chi si rivolge?

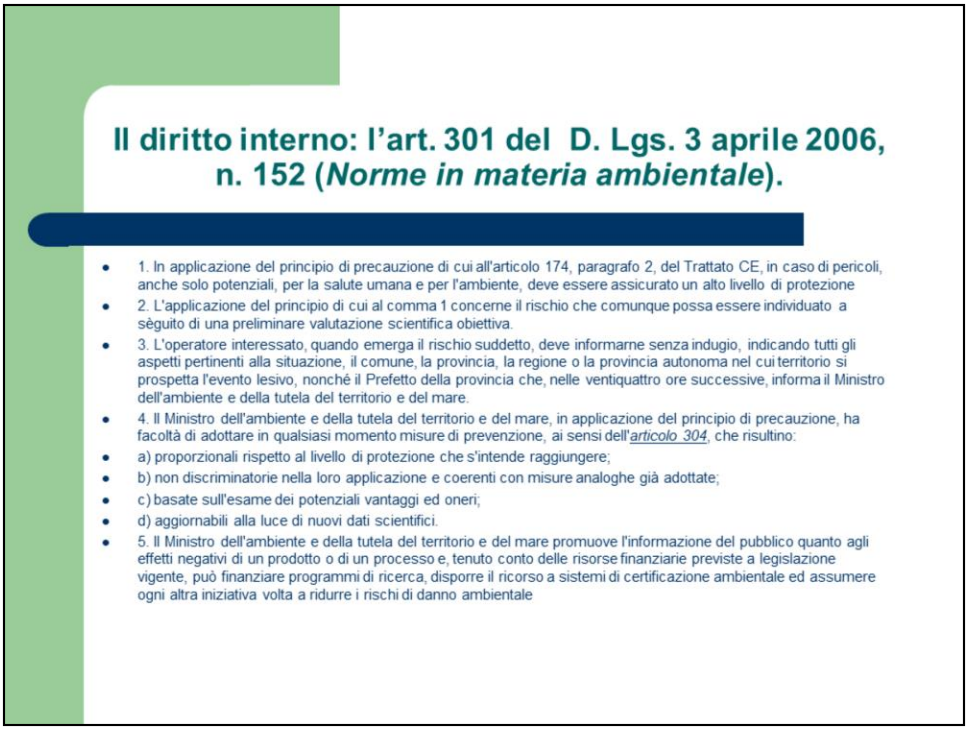
- «L'ambito di applicazione del principio coincide con 'le politiche in materia ambientale': ossia con il piano delle scelte normative, e non con quello dell'azione amministrativa» (G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, IV ed. Giappichelli, 2017, pag. 181)

Importante evitare l'affermazione di un potere amministrativo innominato ed atipico nei contenuti

segue

- «è il legislatore – il legislatore comunitario ma anche quello dello Stato membro, vincolato alle direttive ed ai programmi comunitari – che è tenuto ad essere cauto. Chi amministra non può aggiungere cautele ulteriori a quelle stabilite dal legislatore: deve limitarsi ad applicare le precauzioni previste dalla norma. Se così non fosse il principio di precauzione diverrebbe una fonte inesauribile di poteri impliciti: per es., consentirebbe al sindaco o al dirigente comunale, come in realtà è avvenuto, di vietare ai gestori di supermercati di utilizzare sacchetti di plastica per i prodotti venduti sol perché è difficile smaltire la plastica».

Evidenziare i rischi applicativi

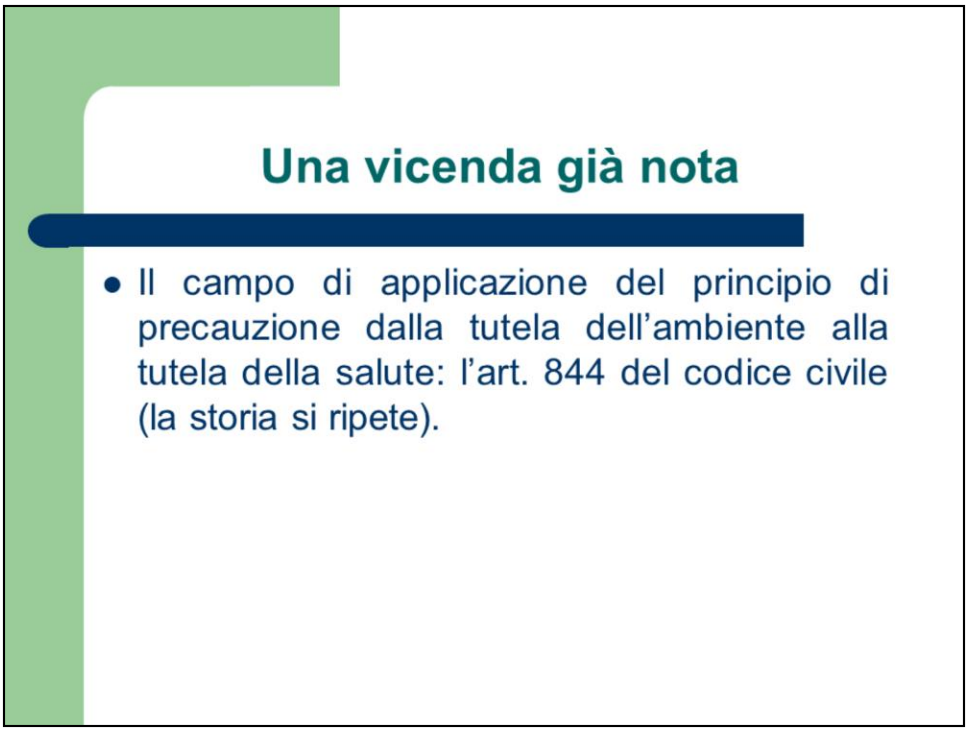


Testo normativo, non necessita di commenti

Di alcune conseguenze disciplinari: principio di precauzione, e riparto di competenze Stato-Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'inquinamento elettromagnetico, e i valori-soglia: Corte costituzionale, sentenza n. 307/2003: «i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*, esprimendo essi (ove se ne postuli l'adeguatezza in assoluto a proteggere la salute, ciò che, nella specie, non è oggetto di contestazione) il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale»

Richiamo alla disciplina costituzionale italiana del riparto di competenze Stato/Regioni, e relativi titoli di competenza



Lo schema logico che è alla base della norma del codice civile sulla proprietà e sui rapporti di vicinato si rivela utile chiave di soluzione dei conflitti ambientali

Riflessione di sintesi sulle conseguenze della priorità logica dell'interesse ambientale: il problema culturale e il rischio del fondamentalismo

- " .....mentre Beard sprofondava nello sconforto della disattenzione, non perché il pianeta fosse in pericolo - di nuovo quell'espressione demenziale - ma perché qualcuno glielo stava raccontando con tanto entusiasmo. Ecco cosa non sopportava delle persone politicamente impegnate: che ingiustizia e catastrofi fossero il loro latte materno, la loro linfa vitale, la sorgente del loro piacere". (IAN MC EWAN, *Solar*)

Rischio della enfatizzazione acritica della tutela dell'ambiente

Il c.d. *source principle*

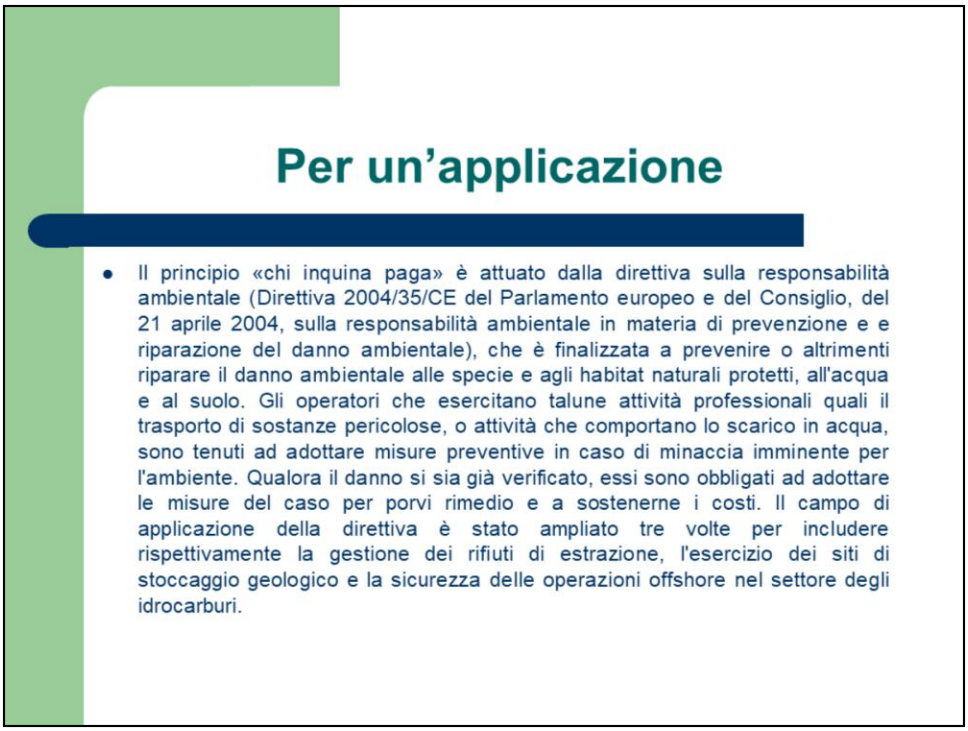
- Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente
- Oggetto: luogo (dove bloccare fonti inquinanti) e tempo (quando bloccare fonti inquinanti)
- Applicazioni: v. preambolo della Direttiva 2008/105/EC (on Environmental Quality Standards in the Field of Water Policy)

Prevenire è meglio che curare

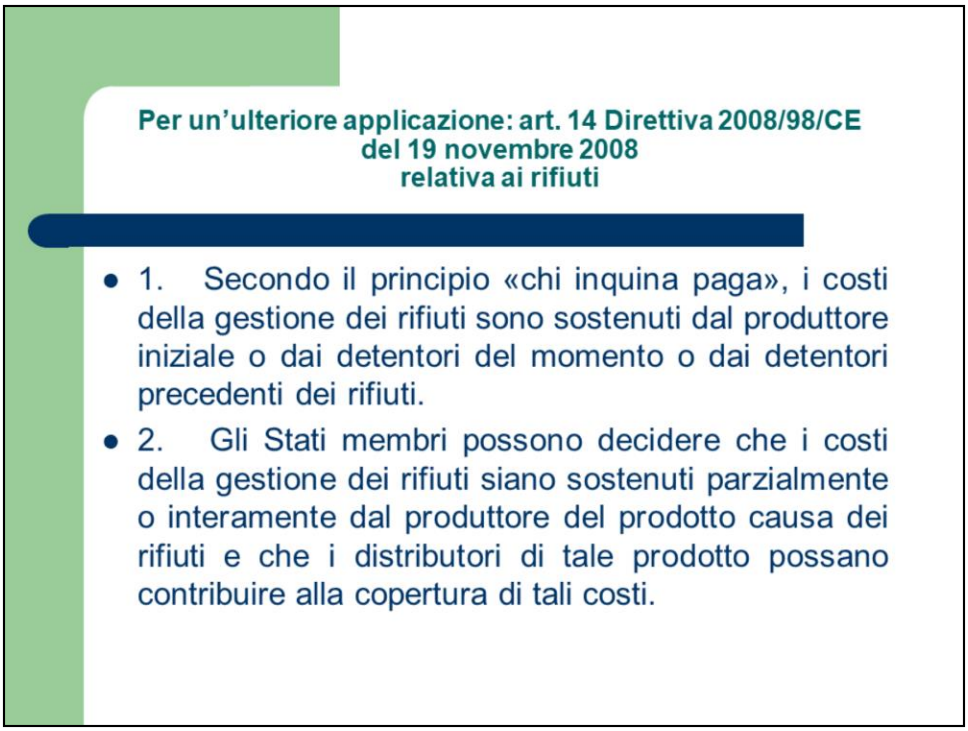
Il principio «chi inquina paga» (*polluter pays principle*)

- Nella sua formulazione propria, ha una logica sia preventiva che ripristinatoria: attiene principalmente all'introduzione di misure economiche che abbiano la finalità di individuare preventivamente i soggetti su cui grava l'onere economico della lotta all'inquinamento ambientale.
- È anche il fondamento delle tasse di scopo.

Presuppone il fallimento della logica preventiva, e ha un'ottica riparativa (anche in via peventiva)



Riferimento normativo



Ulteriore riferimento normativo

Il principio dello sviluppo sostenibile: dal diritto internazionale, al codice dell'ambiente

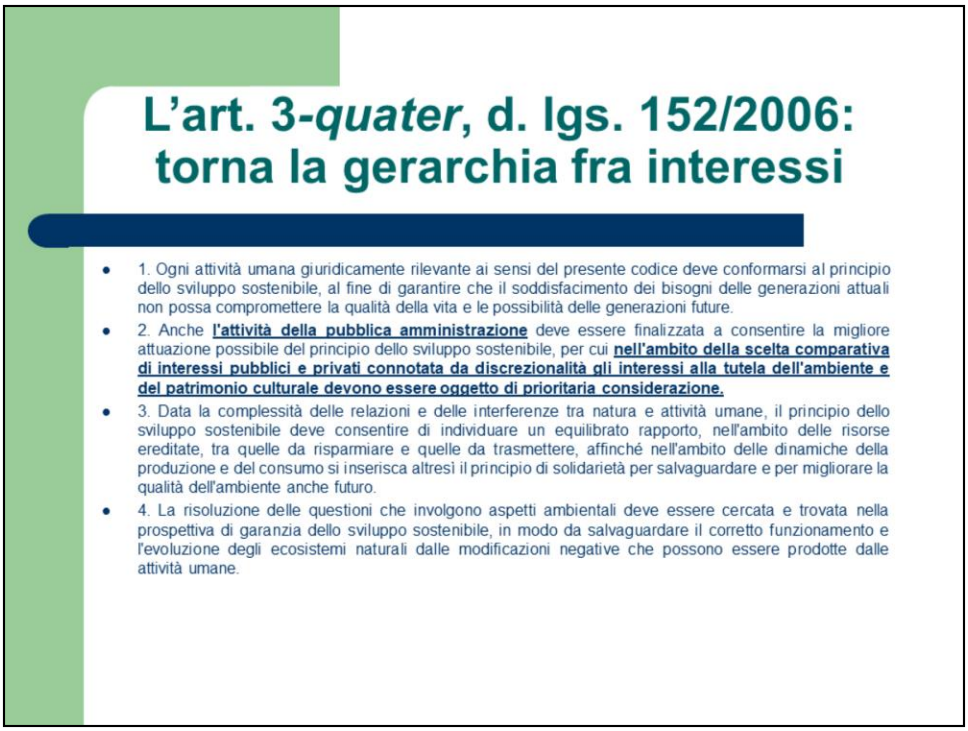
- «Il principio dello sviluppo sostenibile costituisce il fondamento del diritto ambientale, in quanto ne incarna la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future» (F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, IV ed. Giappichelli, 2017, pag. 181)

Rilievo giuridico e metagiuridico: non è un mero principio, ma indica il fondamento di un importante ed ampio settore normativo.

L'art. 191/3 T.F.U.E.:

- «Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto (….) dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni».

Significato in chiave di sviluppo sostenibile



Importante il criterio orientativo della discrezionalità amministrativa: lo sviluppo sostenibile come diretto parametro di legittimità dell'azione amministrativa, e come possibile oggetto di pretesa

Suggerimenti bibliografici

- AA,VV., Climate change*: la risposta del diritto*, a cura di F. Fracchia e M. Occhiena, Napoli, 2010.
- M. Clement, *Droit européen de l'environnement*, III ed., Larcier, 2016
- F. de Leonardis, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, IV ed. Giappichelli, 2017, pagg. 131 e segg.
- G. Tulumello, *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale*, 2020, in www.giustizia-amministrativa.it

Thank you for your attention!

Every remark, question, comment or suggestion is welcome at
g.tulumello@giustizia-amministrativa.it