

**Comunicare/ Divulgare l' Ambiente: Ambiente Salute e Alimentazione.**

**Corso di Educazione e Comunicazione ambientale per professionisti dell'informazione.**

**DANNO AMBIENTALE E TUTELA DELLA SALUTE : PROFILI GIURIDICI. ( Parte I – L' Ambiente quale valore giuridico fondamentale costituzionalmente garantito – Quadro normativo. )**

**( Relazione – Matera 04.07.2013 )**

**Sommario** 1. *La tutela costituzionale dell'ambiente e comparazione degli ordinamenti costituzionali.* 2. *Fonti del diritto in materia ambientale.* 3. *Nozione di ambiente e i principi del diritto ambientale.* 4. *La legislazione ambientale in Italia : evoluzione storica.*

**1.** Siamo tutti consapevoli dell'importanza della tutela dell'ambiente in cui viviamo rispetto alle numerose minacce provenienti dalle svariate forme di inquinamento (inquinamento atmosferico, elettromagnetico , idrico, ecc..) che la società moderna produce.

Non c'è dubbio che la coscienza del problema è ormai fortemente radicata , tanto che essa è alla base di numerose leggi, la cui finalità è quella di tutelare l'ambiente dalle immissioni nocive, siano esse costituite da rifiuti, da vapori, polveri e simili, sebbene **la parola “ ambiente “ è di recente coniazione.** Solo da qualche decennio si parla dell'ambiente e dei rischi che esso può correre: sembra quasi che *il concetto di “ ambiente”* abbia cominciato ad assumere un 'esistenza propria

nel momento in cui si è scoperto che la sua integrità era pregiudicata. Nessuno avrebbe mai pensato di dover tutelare l'ambiente quando non circolava un così numero elevato di automobili, quando i gas prodotti da queste non rendevano l'aria irrespirabile e non causavano delle gravi malattie, quando, insomma, non era ancora presente l'inquinamento come oggi lo conosciamo.

**La Costituzione Repubblicana italiana**, come è noto, non affronta direttamente il tema della disciplina delle risorse naturali e non riconosce specificatamente il diritto all'ambiente, infatti in tutto il testo non compare mai la parola ambiente.

**Nelle Carte Costituzionali più recenti**, dietro la spinta di una maturata coscienza ecologista, si è previsto il diritto all'ambiente, configurandolo come obbligo – dovere dello Stato, diretto alla preservazione e protezione delle risorse naturali, e ha avuto riconoscimento il diritto del singolo a vivere in un ambiente sano. In molte Costituzioni, in particolare in quelle successive agli anni settanta, quanto ci si è resi conto dell'importanza di tali questioni, la salvaguardia dell'ambiente è riconosciuta in maniera chiara. Se ne parla, ad esempio nella Costituzione Spagnola e in quella Portoghese. **La Costituzione Italiana** non statuisce una tutela esplicita dell'ambiente, la mancanza però di norme espresse e puntuali sull'ambiente nella Costituzione non impedisce di organizzare un modello basato su riferimenti costituzionali forniti dagli **artt. 9, 32, 42, 44 Cost.**

**L'art. 32 della Costituzione** riconosce alla salute una tutela assoluta e non soggetta a compromessi; i costi relativi alla sanità vanno comunque sostenuti, mentre la

salvaguardia dell'ambiente risulta più difficile da organizzare, anche perché implica un bilanciamento tra la conservazione dei beni ambientali e lo sviluppo dell'uomo. Per fare un esempio, è chiaro che i costi di mantenimento della qualità delle acque devono essere sostenuti dalle imprese che intendono utilizzarle per le proprie attività industriali. Se l'attività esercitata dall'impresa arreca **danni alla salute** e se sono decorsi i termini per la regolarizzazione della sua attività, la suddetta impresa può essere sanzionata con la chiusura definitiva. Se, al contrario, la sua attività provoca dei **danni all'ambiente**, la scelta che si porranno il legislatore e gli organi politici sarà necessariamente compromissoria, e tenderà a ricercare una via di mezzo tra le ragioni dell'attività imprenditoriale, che arrecherà delle modifiche ambientali e paesaggistiche, e quelle relative alla tutela del bene "paesaggio" e del "bene ambiente". D'altra parte **l'art. 9 della Costituzione Italiana** fissa i principi atti a salvaguardare il paesaggio e i beni storico-artistici della nostra civiltà. Per estensione, in numerose sentenze **la Corte Costituzionale** ha ritenuto che le norme della Costituzione salvaguardassero comunque l'ambiente, anche se facevano riferimento ai principi di "tutela del paesaggio" e di "sviluppo della cultura".

Preciso che le norme costituzionali non devono essere interpretate in maniera puntuale: esse fissano dei principi di riferimento cui si devono attenere le azioni dei poteri pubblici, dello Stato e dei cittadini.

**L' art. 44 della Costituzione** riferendosi al “ **razionale sfruttamento del suolo** “, si presta ad un' interpretazione estensiva della stessa locuzione in virtù della quale il termine suolo starebbe a significare l'ambiente coinvolto nella produzione agricola.

Se per un verso la disposizione dell'art. 44 Cost. conferisce particolare rilievo alla produzione agricola , per altro verso essa afferma il principio secondo cui l'incremento della fase produttiva non deve comportare, per quanto possibile , un deterioramento delle risorse naturali non riproducibili o di quelle scarse.

A conclusione non è facile definire dove l'ambiente si collochi nella Costituzione, ma ciò che va sottolineato è il fatto che la politica ambientale investe una materia che è contigua a dei valori, cui il legislatore deve rispetto, data la loro rilevanza costituzionale.

Una comparazione dei testi costituzionali ad ampio raggio consente di rilevare come i principi ambientali, nel corso degli ultimi quarant'anni siano entrati a far parte di un elevato numero di Costituzioni. L'inserimento di una norma costituzionale ambientale si spiega in ragione dell'accresciuta sensibilità sociale nei confronti delle tematiche ambientali e in relazione alla consapevolezza dei rischi che possono derivare dai cambiamenti climatici, dagli inquinamenti, dalla desertificazione e dalla perdita di biodiversità. Di conseguenza i legislatori hanno fatto riferimento a dei principi che richiamassero l'esigenza di una protezione

configurata come preminente “ obbligo dello Stato “ o come “ diritto e dovere dei soggetti pubblici e privati “.

Si deve distinguere tra **Costituzioni ambientali che , ab origine , integrano la protezione ambientale nei principi costituzionali**, in quanto sono state redatte in condizioni storiche che hanno consentito di tenere in considerazione i rischi sociali provocati dal divario ambientale, per cui la protezione ambientale assume un valore costituzionale. **In tal senso ci si può riferire alla Costituzioni della Grecia, della Spagna , della Russia , di altre Repubbliche dell’ ex Unione Sovietica e dei paesi dell’ Est , dopo il crollo del comunismo ( Albania , Armenia Bielorussia, Bulgaria Croazia, Macedonia, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria ) e a recenti Costituzioni degli Stati africani , asiatici e sud americani.**

**La Costituzione Greca** fu tra le prime in Europa occidentale a dettare una norma espressamente rivolta alla protezione dell’ambiente , pur configurando la tutela come “ dovere pubblico “.

**L’ art. 24 del testo** , infatti , riconosce che “ *la protezione dell’ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato* “, il quale è tenuto ad adottare le misure necessarie alla sua conservazione.

**La Costituzione spagnola all’art. 45** riconosce un diritto fondamentale all’ambiente con una formula dualista : “ tutti hanno il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di conservarlo “.

**Le Costituzioni revisionate in anni recenti** , invece, con l’inserimento di norme di principio a tutela dell’ambiente richiamano l’idea di uno “sviluppo sostenibile” come condizione per il benessere dei cittadini. **In tal senso la Costituzione Belga , la Costituzione della Finlandia, entrata in vigore il 1 marzo del 2000** in seguito alla revisione totale del precedente testo, risalente al 1919, **all’art. 20** riconosce una “*responsabilità per l’ambiente*” sia con *una propensione soggettiva* , mediante le espressioni “ognuno è responsabile per la natura , per la biodiversità per l’ambiente e per l’eredità culturale “ e “ ciascuno ha diritto ad un ambiente salubre“, sia con *l’oggettivo riferimento* all’impegno delle pubbliche autorità di assicurare un ambiente sano ai cittadini. Si aggiunge la **Costituzione dei Paesi Bassi , della Svizzera , in particolare , l’art. 73 introduce la nozione di “sviluppo sostenibile”**.

2 . Il diritto ambientale non conosce un settore dedicato al sistema delle fonti , non esistono cioè fonti del diritto ambientale che non siano riconducibili ai diversi tipi di atti che in generale l’ordinamento abilita a produrre diritto oggettivo.

**Il fenomeno “ dell’inflazione normativa” in materia ambientale** è un dato riscontrabile non soltanto nell’ordinamento interno , ma comune a tutti i livelli di produzione normativa: e sul versante comunitario e su quello internazionale. **Il primo problema che la pluralità delle fonti del diritto ambientale determina, concerne l’esigenza della loro conoscibilità, resa ardua per il carattere ampio e variegato degli atti prodotti.** L’interprete di fronte a tali situazioni si trova

costretto a individuare la norma del caso facendo riferimento esclusivamente al proprio apprezzamento discrezionale. Di qui nasce la necessità di individuare un criterio utile a “gestire” la pluralità degli atti normativi promananti da fonti di origine diversa. La dottrina, a tal proposito, si è sbizzarrita nel proporre i più diversi criteri, quello della *“migliore protezione dell’ambiente”*, quello fondato *sul principio di sussidiarietà*; quello *“della condivisione della responsabilità”*.

In materia ambientale, più che in altri settori del diritto, si assiste al **fenomeno della “provvedimentalizzazione” della legge**, cioè si riscontra la tendenza delle prescrizioni normative a perdere i caratteri della generalità e della astrattezza che le dovrebbero caratterizzare, per assumere, invece contenuti sempre più dettagliati e specifici con conseguente invasione del campo normalmente riservato all’esecutivo.

Altra considerazione che può essere fatta è quella che nel campo della tutela ambientale, così come in altri ambiti normativi, si è verificato **un abuso di utilizzo dello strumento del decreto-legge**, che è diventato il principale strumento di intervento in campo ambientale. Per alcuni anni la disciplina di rilevanti settori quali la tutela delle acque, la gestione dei rifiuti e delle materie prime secondarie, l’inquinamento atmosferico, i controlli ambientali sono stati sottoposti a continui e reiterati interventi del Governo attraverso discipline emanate mediante decreto legge, con conseguenze dirompenti sul piano della certezza del diritto e della tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

All' abuso del decreto legge, la **Corte Costituzionale** ha posto rimedio con la **sentenza del 24 ottobre 1996 n. 360** ; infatti , ha stabilito che la reiterazione costituisce una prassi contraria ai principi costituzionali della provvisorietà , della straordinarietà dei presupposti giustificativi, della perdita di efficacia retroattiva ,se ad un decreto legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione in legge, segue un nuovo decreto legge che ne riproduca , nell'intero testo o in singole disposizioni , il medesimo contenuto normativo, senza essere sorretto da nuovi e pur sempre straordinari presupposti di necessità ed urgenza.

Importanti settori del diritto ambientale sono stati affidati alla disciplina di **norme carattere regolamentare** con efficacia derogatoria delle prescrizioni poste da procedimenti primari di produzione del diritto. Un esempio cospicuo è offerto dalle norme in materia di valutazione di impatto ambientale , una situazione analoga ricorreva anche in materia di inquinamento acustico, la cui disciplina, prima della legge 26 ottobre 1995 n. 447, era stabilita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 1991.

Il principio di legalità e il principio di specialità delle fonti è spesso messo in crisi da tutti gli atti regolamentari attraverso i quali si è provveduto ad istituire organi amministrativi o altre strutture amministrative muniti di poteri di governo in settori affidati alla cura di enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Particolarmente incalzante in materia ambientale è il problema del potere di **ordinanza contingibile ed urgente**, si tratta di “ atti di autorità amministrative ,



adottati sul presupposto della necessità ed urgenza , in materie e per fini genericamente indicati dalla legge, e si caratterizzano rispetto ad ogni altro atto amministrativo perché il contenuto non è stabilito da previa norma, ma determinabile discrezionalmente di volta in volta dall'organo agente, secondo le circostanze.

Mentre in dottrina è ancora acceso il dibattito tra coloro che sostengono che tali atti hanno carattere normativo e coloro che invece sostengono il contrario, **la Corte Costituzionale** ha invece preso chiaramente posizione , infatti ha escluso che in riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti possa parlarsi di forza normativa , trattandosi di atti amministrativi circoscritti ad efficacia temporale e territoriale.

**3. La tutela dell' ambiente trova oggi fondamento in disposizioni internazionali, comunitarie, statali e regionali.**

Solo la normativa comunitaria si può giovare di un quadro di riferimento strategico rappresentato dai “ programmi di azione ambientale “ ( il primo risale al 1973 ; l'ultimo al 1993 ), che servono a

verificare le esigenze, ad indicare gli obiettivi da perseguire e le misure da adottare.

La disciplina statale, invece, si presenta estremamente disorganica , sia perché molto spesso costituisce mera attuazione di direttive comunitarie , sia perché costituisce la risposta organizzativa e normativa adottata in seguito al verificarsi di catastrofi ecologiche non previste nella loro gravità ed intensità per la soluzione di situazioni di emergenza.

Ci troviamo spesso di fronte a norme sovrabbondanti , caotiche e prive di coordinamento interno (leggi troppo numerose con gravi problemi per la conoscibilità , puntuali su particolari inutili e lacunose su vicende di grave rischio ambientale; sanzioni penali inefficaci perché troppo gravose, in alcuni casi, lacunose in altri).

**L' individuazione dei principi generali del diritto ambientale è quindi estremamente difficile** ed i principi più importanti del diritto interno derivano direttamente dal diritto comunitario.

Nel testo della **Costituzione europea** il richiamo all' ambiente è più esplicito rispetto alla nostra Costituzione e sancisce gli impegni dell'Unione in merito alla sua Politica Ambientale. **L'art. 233** indica i principi cardine della Politica ambientale che *“mira ad un elevato livello di tutela , tenendo conto delle diversità delle situazioni nelle varie regioni dell' Unione “.*

Uno dei principi attinenti all' azione di tutela ambientale dell' Unione e che si trova anche nella elaborazione che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha attivato nel nostro sistema è il **“ principio di prevenzione “**, la cui affermazione deriva non soltanto dal fatto che *“ prevenire è sempre meno gravoso che risarcire ; ma anche in considerazione del carattere estremamente rischioso di determinate attività rispetto alle quali i danni potrebbero eccedere qualsiasi possibilità di riparazione “.*

Il principio , ben presente anche nelle dichiarazioni internazionali, trova esplicita affermazione nel secondo comma dell'art. 174 del trattato della Comunità Europea, dove **il principio “ dell'azione preventiva “** viene individuato quale fondamento della politica comunitaria in materia ambientale accanto ai **principi della “precauzione“** e della **“correzione“** soprattutto alla fonte dei danni causati all'ambiente ed al **principio di “ chi inquina paga “**.

Il trattato non pone criteri di gerarchia tra i principi utilizzabili nell'attuazione delle politiche comunitarie, ma è evidente il prevalere logico rispetto agli altri principi.

La portata del principio di prevenzione viene rafforzata dall'introduzione ( per la prima volta nel Trattato di Maastricht ) del “ principio di precauzione “ per la cui definizione è possibile far riferimento al principio n. 15 della dichiarazione di Rio , secondo cui *“ in caso di rischio di danno grave o irreversibile l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed efficienti anche in rapporto ai costi , diretta a prevenire il degrado ambientale.”*

**Un ulteriore principio è quello del bilanciamento** , che trova espressione nell'art. 174 del trattato UE dove si stabilisce che, nel predisporre la sua politica in materia ambientale , la Comunità deve tener conto : *“ dei dati scientifici e tecnici disponibili , delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della comunità , dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall' azione o dalla assenza di azione , dello*

*sviluppo socio economico della comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato nelle sue singole regioni. “*

La necessità del principio del bilanciamento trova espressione in una nota **sentenza della Corte Costituzionale 6 aprile 1990, n. 127** nella quale il rapporto tra gli interessi primari dell'ambiente (tutela della salute) e gli interessi dello sviluppo economico non deve superare i limiti di tollerabilità per la salute.

Il programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile ( 1 febbraio 1993 ) ha affermato : “ *è necessaria un'azione concertata di tutti gli attori interessati che devono cooperare insieme.* “ Il programma accomuna quindi **il principio della condivisione della responsabilità** con il “ **principio della sussidiarietà .** “

Quest' ultimo principio , affermato per la prima volta dall'art. 130/R n. 4 del trattato CEE e affermato oggi dall'art. 3B, comma 2, del trattato di Maastricht, è importantissimo perché contribuisce alla definizione dei rapporti di competenza tra comunità e stati membri, nonché applicabile anche nei rapporti interni tra stato centrale e regioni.

**4.** Il diritto dell'ambiente è passato in Italia attraverso tre fasi principali. **La prima** , durata fino alla metà degli anni sessanta, è caratterizzata per la completa assenza di disposizioni che tutelino in maniera diretta e immediata l'interesse ambientale. Avevamo una serie di disposizioni sparse, alcune contenute nel codice penale, altre in leggi speciali, come quella sulla pesca ; il legislatore si preoccupa di tutelare

interessi pubblici attigui a quello ambientale, ma mai direttamente l'ambiente. Si hanno così norme per la tutela di interessi commerciali e industriali connessi allo sfruttamento di determinate risorse ambientali, sulle bellezze paesaggistiche, sull'assetto urbanistico del territorio. L'organizzazione pubblica è caratterizzata dalla dispersione delle competenze al centro tra i vari ministeri e, in periferia, dall'unificazione nell'amministrazione comunale.

**Nella seconda fase ( 1966- 1986 )**, si iniziano a tenere in considerazione i singoli fattori ambientali considerati specificatamente. Diventano così oggetto di tutela l'aria ( *c.d. legge antismog del 13 luglio 1966, n. 615* ) le acque interne e marine, il paesaggio.

La dispersione dei poteri del centro non si riduce , anzi si accresce ancora con **l'istituzione del Ministero dei beni culturale e ambientali ( 1974)** e con l'attribuzione di particolari funzioni al Ministero della marina mercantile. Con il D.P.R. 616/1977 vengono attribuite delle funzioni alle Regioni , alle Province e ai Comuni. Il compito della prevenzione e del controllo degli inquinanti viene affidato al Servizio sanitario nazionale.

La prima legge organica in materia è la **Legge Merli del 1976** che per prima aveva introdotto la regolamentazione degli scarichi idrici. Seconda in ordine di tempo è stata quella contenuta nel **D.P.R. n. 915/1982**, che riguardava i rifiuti. Infine con il **D.P.R. n. 203 /1988** si colmava la lacuna in materia di emissioni nell'atmosfera.

**Nella terza fase, che va dal 1986 ad oggi** si inizia a considerare l'ambiente unitariamente ed autonomamente. Di tutto ciò sono segno evidente, sotto *il profilo organizzativo*, l'istituzione di un apposito **Ministero dell' Ambiente ( L. 349/1986)** e dell' **Agenzia nazionale per la protezione dell' ambiente ( ANPA ) ( D.L. 496/1993 )** ; sotto *il profilo amministrativo* , vengono creati istituti e procedimenti che prendono in considerazione l'ambiente nella sua globalità (**programmazione ambientale , valutazione di impatto ambientale VIA , diritto all'informazione ambientale**).

Vengono inoltre istituite delle nuove amministrazioni pubbliche ( **autorità di bacino, agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, enti parco**), vengono attribuite delle nuove competenze ambientali a preesistenti autorità ( *al centro* : **Ministero dei lavori pubblici, Dipartimento di protezione civile**; *in periferia* : **Province e Camere di commercio**).

La disciplina nazionale che attualmente regola il diritto ambientale in Italia è contenuta nel **D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152** , comunemente chiamato "**Codice dell'ambiente**". Tale corpo normativo si articola in sei parti e si compone , nella sua versione originaria di ben 318 articoli (più 45 allegati tecnici) .

In seguito all'influenza della normativa comunitaria, è di questo periodo l'adozione di strumenti di carattere economico e fiscale come mezzi per influenzare il mercato. In particolare si assegna una certificazione di qualità ambientale a impianti e processi produttivi ovvero a prodotti , al fine di indirizzare il consumatore verso

prodotti o **imprese “ verdi,**“ inoltre vengono istituite le cosiddette “ **tasse ambientali**”.

La Legge 488/99 ha istituito “ *la tassa sui pesticidi* “ per finanziare progetti nel campo dell’ agricoltura biologica e dei prodotti di qualità , proponendo incentivi per l’ istituzione delle mense biologiche e spianando la strada ad un mercato, quello degli alimenti puliti e sicuri , dell’agricoltura senza pesticidi, che ormai da piccola “ nicchia” è diventata sempre più un vero e proprio “ segmento”. La legge, che segna una svolta nella politica agricola e alimentare italiana, prevede una piccola tassa per i produttori, i distributori e gli utilizzatori di fitofarmaci al fine di raggranellare risorse finanziarie per sostenere l’agricoltura e le mense biologiche.

Lo scorso 22 maggio è stata approvata al Senato, con grande soddisfazione della FederBio, la mozione per l’adozione della clausola di salvaguardia per il divieto delle coltivazioni OGM in Italia e il rafforzamento dei controlli.

Il Governo, infatti , si impegnerà : 1) ad adottare la clausola di salvaguardia prevista dall’art. 23 della direttiva 2001/18/ CE e ad adottare la misura cautelare di cui all’art. 34 del regolamento CE n. 1829/2003, in base alla procedura prevista dall’art. 54 del regolamento CE n. 178/2002, a tutela della salute umana , dell’ambiente e del modello economico e sociale del settore agroalimentare italiano ; 2) a rafforzare la già efficace opera di monitoraggio e controllo posta in essere con il coinvolgimento del Corpo forestale dello Stato, il quale da tempo effettua verifiche per evitare la contaminazione tra colture geneticamente modificate e non e per controllare

l'eventuale presenza di sementi transgeniche non autorizzate ; 3) a potenziare la ricerca scientifica pubblica in materia agricola e biologica.

Concludo il mio intervento riportando le parole di un famoso costituzionalista , Stefano Grassi : “ *Titolari dei diritti alla tutela dell'ambiente soni i singoli, le comunità territoriali, gli Stati, e persino l'intero genere umano.....noi costituzionalisti affermiamo che il primo diritto sull'ambiente riguarda in realtà il diritto ad una corretta informazione.....*”

Quindi informare costantemente il cittadino sullo stato dell'ambiente, comunicare in modo efficace sulle tematiche ambientali e sulle conseguenze che possono scaturire dalle azioni dell'uomo è fondamentale affinché i diversi attori della società possano contribuire al rispetto dell'ambiente e al mantenimento di un' elevata qualità di vita.

Grazie a tutti per l'attenzione.