

PROCEDURE AMMINISTRATIVE E GIURISDIZIONE PENALE NELLA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO

Carmine Volpe – Presidente del TAR del Lazio

I temi da affrontare sono plurimi e multidisciplinari, oltre che intersettoriali tra giudice amministrativo e giudice ordinario.

Innanzitutto l'ambiente, con riguardo in particolare alla bonifica e al reimpiego dei siti contaminati, nonché al danno ambientale e ai principi a monte.

Poi il territorio, nel quale vige il principio dello sviluppo sostenibile; con il governo del territorio (uso, gestione e pianificazione) e le procedure edilizie (in specie la semplificazione).

Quindi, nell'insieme, il suolo, concetto più ampio di quello di territorio, comprendendo anche il paesaggio e l'ambiente.

A seguire le forme di tutela (dell'ambiente e del territorio); penale, ma non solo, vedendo la tutela protagonisti anche il giudice amministrativo e il giudice civile (in ambito di risarcimento).

Infine, i rifiuti, con particolare riguardo alla gestione e alle discariche.

E' evidente come il corso investa una pluralità di aspetti, che vanno dalla tutela dell'ambiente nella sua accezione più ampia, a quella del territorio e dell'efficacia degli strumenti della pianificazione, fino alla pianificazione e gestione del ciclo dei rifiuti.

Di qui i vari livelli in cui si snodano i meccanismi di tutela dell'ambiente e del territorio; da quello procedimentale, con l'emersione e la considerazione dei vari interessi che vengono in rilievo nell'attività amministrativa che ha ad oggetto la tutela dell'ambiente, all'individuazione dei modelli di responsabilità civile – secondo il

principio “chi inquina paga” – e penale, ancorati alla violazione della disciplina a protezione dell’ambiente.

Punto di partenza è l’individuazione dell’ambiente come valore fondamentale: sia delle politiche europee in materia ambientale, laddove l’“utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali” costituisce uno degli obiettivi della politica europea in materia ambientale (ai sensi dell’art. 191 del TFUE), sia in ambito nazionale, come valore costituzionalmente tutelato, con riferimento al quale compete allo Stato assicurare gli standard di tutela uniformi a livello nazionale (art. 117 Cost.).

Nell’elaborazione della Corte costituzionale, a partire dagli anni ’80, l’ambiente è stato definito come “diritto fondamentale della persona umana ed interesse della collettività”, e colto in una dimensione unitaria, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali, e composta da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana.

Si tratta di materia trasversale, che si specifica, da un lato, nell’interesse statico alla “conservazione” dell’ambiente, di competenza statale, dall’altro, nell’interesse alle sue possibili “utilizzazioni” e fruizioni, affidate alle competenze regionali, in una prospettiva dinamica.

Nella materia si impone il principio dello sviluppo sostenibile con i suoi corollari:

a) i principi dell’“uso consapevole del territorio” e del “minor consumo di territorio”;

b) i principi di qualità e ripristino dei valori paesaggistici e di riqualificazione delle aree compromesse e degradate.

Il principio dello sviluppo sostenibile è codificato nel codice dell’ambiente, quasi a principio fondamentale in materia, il cui art. 3-quater dispone:

“1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il

soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”.

Ossia, il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non deve compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Ciò implica che l'amministrazione, nella dovuta comparazione degli interessi pubblici e privati ai fini dell'esercizio del potere discrezionale, deve considerare prioritariamente gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, di per sé valori costituzionalmente garantiti (art. 9 della Cost.) e aventi forza superiore.

Non si tratta di un primato assoluto, ma di una precedenza accordata comunque nella fase della ponderazione dei vari interessi ove vengano in rilievo altri diritti fondamentali di rilievo costituzionale – quali la libertà di iniziativa economica privata -, in modo da pervenire ad una tutela sistemica e non frazionata e ad una integrazione reciproca, secondo i criteri di proporzionalità e ragionevolezza (Corte cost., sentenza n. 85/2013).

Nell'analisi dell'attività e dei procedimenti amministrativi aventi ad oggetto la tutela dell'ambiente è stato evidenziato che, poiché l'ambiente costituisce il “risultato” dell'interazione di una serie di comportamenti virtuosi posti in essere da soggetti pubblici e privati, la relativa funzione amministrativa di protezione si esercita, da un lato, fissando delle regole e degli standard minimi, e, dall'altro lato, attraverso strumenti finalizzati ad indurre gli operatori a porre in essere comportamenti virtuosi, rispettosi degli standard fissati.

Altro punto cardine dell'azione amministrativa in materia ambientale è il principio di precauzione, che orienta la discrezionalità amministrativa in condizioni di incertezza scientifica, quando cioè si devono fronteggiare rischi ipotizzati, in difetto di precisi riscontri scientifici.

In tali condizioni l'applicazione del principio di precauzione giustifica l'intervento dell'amministrazione in senso limitativo, secondo un meccanismo di inversione dell'onere della prova, fin tanto che non sia accertata la sostenibilità del rischio.

Naturalmente, in tali ipotesi l'attività amministrativa è caratterizzata dal riferimento a concetti giuridici indeterminati e a nozioni scientifiche di natura controversa, con la conseguente difficoltà di sottoporre i provvedimenti ad un efficace sindacato giurisdizionale, in termini di proporzionalità e ragionevolezza delle scelte compiute.

A valle rispetto all'analisi dell'attività procedimentale in materia ambientale, si colloca poi il tema delle responsabilità che scaturiscono dalla compromissione dell'ambiente, in applicazione del principio "chi inquina paga".

Tale principio viene ormai considerato una regola giuridica precettiva, su cui si fonda tutto il sistema di responsabilità ambientale, volto ad allocare i costi ambientali su chi utilizza le relative risorse a fini produttivi, evitando di farli gravare sulla collettività.

In tal modo il principio svolge sia una funzione repressiva che preventiva, incentivando, mediante il calcolo dei rischi di impresa, la generalizzata incorporazione nei prezzi delle merci e, quindi, nelle dinamiche di mercato, dei costi di alterazione dell'ambiente, con conseguente minor prezzo delle merci prodotte senza incorrere nei predetti costi sociali attribuibili alle imprese e conseguente indiretta incentivazione per le imprese a non danneggiare l'ambiente (Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885).

Nell'interpretazione data dalla giurisprudenza interna ed europea non si tratta, tuttavia, di una responsabilità di tipo strettamente oggettivo, incombente comunque sul proprietario del sito, poiché, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, l'autorità competente non può imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione (in tal senso Corte di giustizia, sez. III, sentenza 4 marzo 2015, causa 534-13; Cons. Stato, ad. plen., ord., 25 settembre 2013, n. 21).

Accanto a questo tema si colloca, poi, quello delle responsabilità penali, delle peculiarità del sindacato del giudice penale sui provvedimenti amministrativi in materia di ambiente e territorio, nonché dell'incidenza del giudicato amministrativo nel giudizio penale.

Infine, l'inquinamento, come conseguenza delle diverse relazioni tra ambiente e salute; quest'ultimo diritto fondamentale costituzionalmente garantito.

Impressiona il titolo di un articolo pubblicato sul Corriere della Sera di domenica 23 settembre scorso (alla pag. 21): *“Sessantamila morti ogni anno in Italia per l'inquinamento”*.

Viene scritto: *“l'inquinamento causa ogni anno 9 milioni di morti premature a livello globale. Più di tabacco, droghe e alcol, o di malattie infettive ancora molto diffuse, come Aids, malaria e tubercolosi. In Italia ogni anno sono circa 60mila i decessi evitabili per patologie dovute a sostanze contaminanti nell'ambiente (aria, terreno, acqua o cibo), 15mila solo in Lombardia, una delle regioni più inquinate. Decessi che sono dovuti principalmente a malattie respiratorie e cardiovascolari, ma da pochi anni si sono aggiunti i tumori”*.

Più che una strage è una guerra.

Il che non può che farci ancora di più riflettere sulla necessità di preservare e salvaguardare l'ambiente - bene primario non solo per tutti noi ma anche per le

generazioni future - oltre che continuare a “combattere” coloro i quali lo danneggiano o lo mettono in pericolo.

27 settembre 2018