

CAPITOLO 1

Lineamenti generali del diritto penale dell'ambiente

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni storici: dall'età antica greca e romana all'età contemporanea. – 3. Orientamento europeo: evoluzione di una Politica Ambientale. – 3.1 Principi della tutela ambientale. – 4. Nozione giuridica di ambiente: il dilemma definitorio tra orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. – 5. Fondamento costituzionale italiano ad opera della giurisprudenza costituzionale e di merito. – 6. Il bene ambiente nel diritto penale. – 6.1 Concezione ecocentrica e concezione antropocentrica. – 7. Tecniche di tutela e struttura dei reati ambientali.

1. Introduzione

Sin dagli anni settanta del XX secolo, la tutela ambientale ha costituito argomento di primaria importanza tanto nei singoli ordinamenti nazionali, quanto a livello comunitario.

È proprio dal legislatore europeo che sono derivati sempre più impulsi a che ogni singolo Stato membro adottasse gli strumenti ritenuti maggiormente efficaci per contrastare lesioni all'ambiente derivanti da eventi esterni e imprevedibili, in particolar modo dall'attività dell'uomo.

Agli esordi delle dimensioni dottrinali sul tema, la necessità di tutela dell'ambiente era stata giustificata, chiarendo che *«mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze*

*distruttive sono maggiori delle forze costruttive»*¹, segno che l'ambiente da "aggredito" è divenuto "aggressore", ossia le energie naturali che lo stesso offre sono difficilmente reperibili, le aree territoriali densamente popolate sono ormai limitate, le risorse sono eccessivamente sfruttate².

Dunque, se l'umanità vive in condizioni di benessere elevate e consone alle proprie esigenze, lo deve alle sue attività incidenti sull'ambiente, che lo hanno modificato, migliorato e talvolta aggredito e, sulla base della legge di causa ed effetto, lo hanno trasformato in una minaccia potenziale per la collettività; figura, questa, che ha sentito sin da subito il bisogno di ricorrere ai ripari, adottando degli strumenti per difendersi dalle stesse proprie azioni che ne hanno comportato tale evoluzione in negativo³.

Tuttavia, non si può entrare nel cuore della materia senza prima definire l'oggetto della stessa, ossia il termine e la definizione di ambiente, né pare opportuno tralasciare la storia che ha dato vita alla complessa e farraginoso questione ambientale: occorre dunque delineare un breve *excursus* di tale nozione per giungere infine al significato che si rivelerà utile nel contesto di tale elaborato.

Da un punto di vista semantico, il termine "ambiente" consiste nel "complesso delle condizioni esterne all'organismo in cui si svolge la vita animale e vegetale"⁴.

Deriva etimologicamente dal latino "*ambiens*" quale participio presente del verbo *ambire*, che significa circondare; lo stesso prefisso "*amb*" (assimibile al prefisso greco *amphi*) indica "attorno, da ambo i lati".

Anche dal confronto con le diverse etimologie delle lingue straniere⁵, emerge come l'uomo non sia parte integrante, ma un fattore che ne risulta "esterno" e plasma a suo piacimento un tipo di "ambiente" consono alle sue esigenze e necessità.

¹ M. S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 1125.

² M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, p. 15.

³ P. D'AGOSTINO – R. SALOMONE, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, in A. DI AMATO (diretto da), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, vol. XI, Padova, 2011, p. 3.

⁴ N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, 2004, p. 81.

⁵ In inglese *environment* deriva dal francese *environnement* composto da *en* (intorno) e del verbo *virer* (girare), in tedesco, il termine *umwelt* è composto dal prefisso *um* che precede il sostantivo *Welt* (mondo), indicando "ciò che sta intorno".

Tale situazione fa sì che, nel corso degli anni, con l'evoluzione delle tecnologie e delle attività di tipo economico-imprenditoriale, piuttosto che propendere per il miglioramento e la conservazione, l'ambiente è stato alterato da agenti esterni, di origine volontaria, la cui denominazione più adatta è inquinamento⁶.

Salvaguardia dell'ambiente, in tutti i suoi aspetti considerati, e degrado ambientale, dovuto ai fenomeni di inquinamento, sono due facce della stessa medaglia: la convinzione che l'uomo sia capace, da un lato, di dar vita a delle condizioni ambientali che garantiscano una qualità della vita elevata e, dall'altro, di controllare lo stato dell'ambiente al fine di evitare una sua compromissione, è ormai smentita dai numerosi eventi che hanno condotto ad un graduale peggioramento delle condizioni ambientali.

In tale contesto, l'ordinamento comunitario si è messo in moto adottando atti volti a garantire una tutela piena ed efficace dell'ambiente, con un graduale riconoscimento della sua importanza sin dal 1972⁷ e il suo culmine con l'Atto Unico Europeo nel 1987⁸.

Giunti agli esordi del nuovo secolo, l'Unione Europea si è battuta affinché gli Stati Membri adottassero proprie leggi interne, attraverso il recepimento degli strumenti comunitari, con l'obiettivo di tutelare l'ambiente nei modi e con le tecniche ritenute più opportune: scopo delle istituzioni europee, ormai competenti in *subiecta* materia, era di creare un'area comune di tutela ambientale, riconoscibile in modo eguale in ciascun ordinamento nazionale⁹.

⁶ La definizione, i cui primi chiarimenti hanno origine comunitaria (Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente), è ricavabile dalla disposizione contenuta nel d.lgs. 152/2006, articolo 5, lett. i-ter: "*introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umane, di sostanze, vibrazioni, calori o rumore nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi*" – P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 5.

⁷ Lo svolgimento di una riunione dei Capi di Stato e di Governo a Parigi, portò alla pianificazione del primo Programma di Azione Ambientale (PAA).

⁸ Introdusse nel Trattato di Roma un nuovo Titolo VII, rubricato "Ambiente" e composto da tre articoli (artt. 130R, 130S, 130T), confermando la competenza in materia ambientale e sancendone i primi principi-guida fondamentali, richiamati e ampliati dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009.

⁹ La competenza in materia ambientale è stata attribuita all'Unione europea grazie al Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009.

Il legislatore italiano, attraverso il recepimento di varie direttive del Consiglio e del Parlamento Europeo, ha dato vita, con delega al Governo¹⁰, ad una legislazione complementare che richiama gli obiettivi previsti dai Trattati comunitari e i principi-guida da seguire per il rispetto e la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, si è trovato dinanzi ad una serie di ostacoli quali, a titolo esemplificativo, l'individuazione di un significato idoneo da attribuire al termine "ambiente", concetto affetto da vaghezza e genericità, talvolta dalla natura multidimensionale¹¹: da ciò derivavano le ulteriori difficoltà nell'inserirlo in un contesto di rilievo penalistico, cui è andato incontro il legislatore.

Risulta opportuno, quale conseguenza di quanto sopra accennato, partire dalla definizione giuridica di ambiente; significato che aiuterà ad affrontare e analizzare in modo efficiente i richiami, diretti ed indiretti, della Costituzione italiana, gli spunti che dottrina e giurisprudenza vi hanno tratto per definirne i contorni e, infine, la rilevanza che tale materia possiede in ambito penale.

2. Cenni storici: dall'età antica greca e romana all'età contemporanea.

I primi riferimenti al problema giuridico dell'ambiente hanno radici molto profonde, tuttavia non se ne è mai riconosciuta l'importanza se non a decorrere dalla metà del XX secolo: un numero prevalente di giuristi ha tentato di individuare un "anno zero", cioè la nascita della questione ecologica e delle relative conseguenze, fissandolo nel 1945, all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale; d'altra parte gli storici dell'ambiente fondarono i propri studi su una prospettiva molto più ampia che abbracciò, addirittura, il periodo pre-industriale e post-industriale, con un disinteresse totale dell'età antica e medioevale.

L'obliterazione della storia più antica dell'ambiente si fonda sull'evidente eterogeneità dei problemi ambientali nati con la rivoluzione industriale rispetto a

¹⁰ Legge del 15 dicembre 2004 n. 308 per il "il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione".

¹¹ La prima dottrina lo considera un bene dai contorni concettuali e dimensionali quasi impossibili da definire. In tal senso, F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, p. 1103, lo intende come bene "polisenso"; C. PEDRAZZI, *Profili penalistici della tutela dell'ambiente*, in *Ind. Pen.*, 1991, p. 617, lo considera un bene "poliedrico".

quelli legati alle epoche precedenti, in quanto la diversità di fondo è strettamente connessa al tipo di attività umana capace di influenzare l'ambiente.

E' infatti con la rivoluzione industriale che si passò dal considerare l'agricoltura come principale, e unico, mezzo di sostentamento del genere umano ad una vastità di attività industriali capaci di uno sviluppo dinamico della società.

A ciò conseguì la percezione completamente diversa dei fattori e tempi di alterazione dell'ambiente, dal momento che le società preindustriali non erano minimamente capaci di produrre elementi comunemente riconducibili all'inquinamento.

Il diritto ambientale ha avuto uno sviluppo, seppur residuale, sin dall'epoca arcaica, di cui si hanno poche notizie estratte dagli scritti che sono pervenuti sino ai giorni attuali, risalenti soprattutto ai periodi in cui sorsero le prime civiltà, intese come gruppi umani allargati.

Mentre in età preistorica sembrò non esservi alcuna traccia di diritto ambientale proprio per l'assenza di autorità e norme precise, le prime regolamentazioni si ebbero intorno al III-II millennio a.C. con la nascita della civiltà babilonese e il regno di Hammurabi, che raccolse in un codice¹² l'insieme di leggi volte a disciplinare i rapporti civili, politici ed economici: proprio perché si trattò di una delle prime grandi civiltà, una parte di questa raccolta si concentrava sulla regolamentazione dell'uso del territorio e la previsione di sanzioni in caso di violazioni di quanto dettato dal codice¹³.

Con le età greca e romana si ebbe un risalto della tematica ambientale e della pressione dell'uomo sull'ambiente, dovuto allo sviluppo urbano per la nascita delle prime città (le cd. "*poleis*" greche), alle attività di disboscamento ed estrattive legate all'attività bellica, alle prime varie forme di inquinamento (quali quelle da piombo, dovute agli acquedotti; atmosferico, causato dai vapori delle cucine; lo smaltimento rudimentale dei rifiuti).

¹² Il codice di Hammurabi venne scoperto nel 1901-1902 dal francese Jacques de Morgan tra le rovine della città di Susa, la cui traduzione e pubblicazione avvenne nel 1904. Si tratta di una delle prime raccolte organiche di leggi pervenute in cui viene riconosciuta l'importanza della legge.

¹³ G. A. PAGNONI, *La definizione di ambiente*, in www.ilnaturalista.it, 2014.

L'ambiente, tuttavia, non fu vissuto come un problema a cui porre rimedio grazie all'incrementazione del diritto, bensì vi era una scarsa considerazione normativa della tutela dell'ambiente e si hanno solo pochissime considerazioni filosofiche e religiose, tratte da testi della letteratura greca e latina¹⁴.

Si fecero spazio tre linee di pensiero, valutate nella prospettiva del rapporto uomo-ambiente, non compatibili tra loro, aventi origine in Grecia, ma che si trasmisero rapidamente nella cultura romana.

Nel V secolo a.C. ebbe larga diffusione la teoria del "determinismo ambientale", secondo cui ambiente naturale, distribuzione delle risorse e clima predeterminavano le caratteristiche fisiche e culturali della popolazione¹⁵.

Analoghi filoni di pensiero furono ripresi da filosofi, secondo i quali "la natura (quale sinonimo di ambiente) è finalizzata all'uomo"¹⁶: la *ratio* di suddetta concezione faceva sì che l'ambiente influenzasse tutto ciò che concerneva l'uomo, dalla salute fisica e mentale, all'economia e civiltà dei popoli.

In contrapposizione a suddetta teoria, prese sopravvento la "concezione antropocentrica": lo stesso termine attribuì all'uomo una posizione centrale e in rapporto al quale l'ambiente descritto era esclusivamente al suo servizio, uno strumento nelle mani dell'umanità, dipendente solo dallo stesso.

A tale teoria estremizzante, pose rimedio la voce del filosofo greco Teofrasto, che superò quanto affermato dall'antropocentrismo¹⁷: la natura venne vista dunque come un bene, un valore intrinseco da tutelare, rispettare, a prescindere dagli interessi che essa può soddisfare, sfociando così nella terza concezione, l'"etica ambientale", da cui derivò grande successo sin dalle sue origini, lasciando elementi preziosi nell'età contemporanea, di cui gli studiosi hanno fatto tesoro.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Testimonianza è il trattato Pseudo-Ippocrate (12 e 24) *Delle acque, delle arie e dei luoghi* risalente alla metà circa del V secolo.

¹⁶ Tra i quali, ARISTOTELE riporta in un suo scritto: "*Le piante esistono per l'uomo e gli animali per l'uomo. [...] Se dunque la natura non fa nulla di imperfetto e vano, è necessario che abbia fatto tutte queste cose per l'uomo*". (Polit. 1256 b 15 ss.)

¹⁷ Scopo delle cose naturali – quali le piante e gli animali – è che "non esistono in funzione di qualcosa, ma godono di una autonomia, seppur non del tutto indipendenti dall'uomo (in quanto fa parte dell'ambiente)".

Oltre alla irrilevanza dell'influenza dell'uomo sull'ambiente, vi era anche una scarsa sensibilità riguardo all'impatto delle attività umane sull'ambiente, dovuta dall'assenza di cambio climatico e paesaggistico e dalle innovazioni tecnologiche e impedita, soprattutto, dalla frequenza delle guerre, il cui impatto sull'ambiente era molto forte, ma non così rilevante da essere considerato un problema a cui ricercare una soluzione.

In simile contesto culturale, l'unica forma di "tutela ambientale" sembrò collegata a vincoli di carattere religioso: i soli luoghi in cui non era ammesso lo sfruttamento ad opera dell'uomo furono quelli considerati "sacri", quali spazi di manifestazione delle divinità¹⁸.

Con l'inizio dell'età medioevale (476 d.C. – 1492 d.C.), nella quale sono ricomprese tanto la c.d. "rivoluzione agricola" medioevale quanto la c.d. "rivoluzione urbana" delle nuove città, si sviluppò il fenomeno della c.d. "antropizzazione"¹⁹ dell'ambiente", cui conseguì una manipolazione estrema della natura, le cui risorse furono considerate solo strumentalmente, da un lato, per soddisfare le esigenze dell'uomo e, dall'altro, con tutela avente lo scopo di migliorare lo sfruttamento delle stesse.

Si trattò di un periodo storico in cui l'uomo prese coscienza dell'utilità delle energie derivanti dall'ambiente circostante, e si pose degli obiettivi per risolvere i conflitti che derivavano dalla tutela dell'ambiente e sviluppo dell'economia, in quanto tale crescita esponenziale minacciava la natura con una potenza che nessuna società del passato aveva mai conosciuto.

I secoli che anticiparono il periodo della Rivoluzione Industriale furono densi di sviluppo delle attività economico – industriali, con un aumento proporzionale della popolazione e di commercio fondato non più sulla manodopera, bensì costellato da industrie che garantirono un tasso di disoccupazione minimo, ma al contempo non congegnate in modo tale da preservare l'ambiente e la salute.

¹⁸ G. A. PAGNONI, *La definizione di ambiente*, in www.ilnaturalista.it, 2014.

¹⁹ Enciclopedia online TRECCANI, voce Antropizzazione: "*in ecologia, l'intervento dell'uomo sull'ambiente naturale allo scopo di adattarlo, e quindi trasformarlo e alterarlo, ai suoi interessi, spesso con effetti ecologicamente nefasti in termini di modificazioni irreversibili dell'ambiente; ne sono esempi l'agricoltura, il disboscamento, la costruzione di abitazioni, di impianti agricoli e industriali, ecc.*", www.treccani.it/enciclopedia/.

L'uomo comprese che dall'ambiente circostante poteva trarne giovamento, sfruttando quanto questo gli offriva, tuttavia non ancora diede rilevanza agli impatti ambientali negativi.

Solo con la Rivoluzione Industriale si ebbe un cambiamento radicale del quadro di riferimento, poichè l'umanità si trovò dinanzi ad un contesto sociale caratterizzato dalla crescente urbanizzazione e industrializzazione: l'emergere di grandi poli industriali e l'apertura di fabbriche in cui vi era sfruttamento di combustibili contribuirono, in negativo, a dare importanza ai primi fenomeni di "inquinamento" o "disastro" ambientale.

Con la pace di Westfalia (1648), che sancì la nascita del diritto internazionale, ovverosia un "sistema di norme e principi volti a regolare i rapporti tra Stati e altri soggetti internazionali", in ogni modo non si ebbe l'esigenza di sviluppare un diritto dell'ambiente e una tutela nei suoi confronti; idea che maturò solamente dopo la seconda guerra mondiale, periodo storico caratterizzato da rilevanti casi di danni alla collettività quali il Grande smog di Londra (1952), la nube di diossina a Seveso (Italia 1976²⁰), l'Esplosione della centrale nucleare di Chernobyl (Ucraina, 1986).

In siffatto contesto, ricco di attività imprenditoriali – industriali da cui scaturivano, con maggior evidenza, impatti ambientali negativi, prese vita una nuova concezione del rapporto tra ambiente e uomo.

Non si trattò più di un legame di funzionalità dell'uno all'altro (e viceversa), bensì di interdipendenza: come l'ambiente (comprensivo non solo dell'habitat, degli essere umani e vegetali, ma anche di risorse) è strumentale all'uomo per lo sviluppo della civiltà, allo stesso tempo l'umanità necessita di condizioni salubri in cui vivere, continuamente minate dai fenomeni di inquinamento.

In più, la tutela ambientale rilevò non solo all'interno dei singoli Stati, ma il più delle volte il territorio nel quale si determinava un evento dannoso (per l'appunto inquinante) non sempre era lo stesso nel quale si producevano gli effetti: primo caso in cui la situazione ambientale e la sua tutela divennero fonte di ispirazione normativa

²⁰ Dal disastro di Seveso, uno dei peggiori disastri ambientali degli anni '80 che colpì la popolazione e l'ambiente circostante, derivò la Direttiva europea 82/501/CEE (recepita in Italia con DPR 17 maggio 1988, n. 175) consistente in una politica comune in materia di prevenzione dei grandi rischi industriali.

a livello internazionale fu la controversia arbitrale tra Stati Uniti e Canada (cd. “Caso Trail” del 1941²¹).

Si è giunti, infine, nell’ultimo trentennio del XX secolo, in cui la questione ambientale è di particolare interesse non perché sia la fonte di nuovi fenomeni ma perché ne è una spia significativa e contribuisce a fondare categorie giuridiche rinnovate²².

Un primo passo per sancire la rilevanza a livello mondiale si ebbe con la Conferenza di Rio del 1992²³, *summit* mondiale dei Capi di Stato: si trattò di una dichiarazione con l’intento di stabilire una maggiore cooperazione globale tramite nuovi livelli di collaborazione tra Stati, attraverso la stipula di accordi internazionali, nel rispetto degli interessi di tutti per proteggere l’integrità del sistema ambientale e lo sviluppo globale.

L’elenco di disposizioni contenute nel documento noto come “Agenda 21” confermò l’importanza di specifici articoli, i quali vennero successivamente ripresi nel Trattato di Maastricht, istitutivo dell’Unione Europea (1992): di particolare importanza furono il principio “chi inquina paga”, il principio di “precauzione” e il principio dello “sviluppo sostenibile”.

3. Orientamento europeo: evoluzione di una politica ambientale.

A partire dagli anni cinquanta del XX secolo, la protezione dell’ambiente è divenuta uno degli obiettivi primari, una delle grandi sfide per l’Unione Europea, impegnata a lottare contro i problemi ambientali sulla base di un’ottica di scala planetaria.

Al giorno d’oggi, sono presenti molteplici riferimenti all’ambiente nei vari trattati, comunitari e internazionali; tuttavia il riconoscimento dell’importanza di tale materia è stato oggetto di un lungo percorso storico che ha coinvolto le istituzioni

²¹ Questione relativa ad una fonderia con sede in Canada che emetteva i suoi inquinamenti, quali immissioni di gas tossici in atmosfera, negli Stati Uniti, rovinandone i raccolti.

²² G. ROSSI, *L’ambiente e il diritto*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2011, p. 11.

²³ UNCED (United Nations Conference on Environment and Development, in italiano Conferenza sull’ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite).

europee e tutto il mondo, per cui, ancora una volta, occorre partire dagli esordi per definirne la nascita e le decisioni importanti che sono state successivamente adottate.

In seguito al periodo post-bellico, con i Trattati di Roma del 1957²⁴ furono istituite le Comunità Europee: scorrendo le disposizioni dei Trattati, non vi è alcun riferimento alla tutela dell'ambiente, seppur problema già esistente e attuale.

Ciò nonostante, il mancato richiamo era giustificato da due ordini di motivi: in primo luogo, la questione ambientale non aveva assunto pregnante consistenza politica, in quanto l'Europa stava vivendo un periodo in cui le esigenze prioritarie di ciascun Paese erano strettamente correlate alla ripresa dalle condizioni del dopoguerra in cui versavano e il conseguente *boom* economico, volto alla nascita di un mercato unico fondato sul principio di libera concorrenza; in secondo luogo, l'aggettivo "economico" attribuito alla Comunità rispecchiava l'originaria connotazione economica dell'esperienza europea²⁵.

In altre parole, gli scopi costitutivi erano esclusivamente di natura finanziaria e la materia ambientale non trovava spazio nelle competenze attribuite alla stessa Comunità²⁶.

Questa, tuttavia, aveva sviluppato una propria politica ambientale, nonostante l'assenza persistente tra gli obiettivi prioritari: trovando base giuridica negli articoli 100 e 235 del Trattato CE²⁷ e partendo dal dettato dell'articolo 2²⁸ TCE, l'articolo 100 TCE stabiliva che, su proposta della Commissione e dopo la consultazione del Parlamento Europeo e del Comitato economico e sociale, il Consiglio poteva stabilire direttive idonee e indirizzare le legislazioni nazionali verso la realizzazione di un mercato comune, mentre l'articolo 235 TCE permetteva il raggiungimento di

²⁴ Rispettivamente, Trattato CEE (Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea) firmato il 25 marzo 1957 e Trattato Euratom (Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio).

²⁵ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2012, p. 64.

²⁶ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012, p. 152.

²⁷ In tal senso, v. G. GRIMALDI, *Le politiche ambientali dell'Unione Europea*, in *Altronovecento – ambiente-tecnica-società*, 2005, p. 2; R. ROTA, *ult. op. cit.*, 2012, p. 152.

²⁸ La Comunità Economica Europea ha il compito di «*promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità; un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita*».

decisioni su azioni non rientranti tra gli scopi comunitari originari ma necessarie per poterli raggiungere.

Gli anni settanta sancirono una svolta: in seguito alla Conferenza di Stoccolma dell'ONU del 1972, primo vertice sull'ambiente umano cui parteciparono i 110 delegati degli Stati contraenti, si giunse a confermare l'importanza della difesa e del miglioramento dell'ambiente, considerato oramai uno "scopo imperativo per tutta l'umanità", insieme a quelli fondamentali della pace e dello sviluppo economico e sociale mondiale²⁹.

Dal 1973, in seguito al Vertice di Parigi, furono adottate numerose direttive e attuati i c.d. "Programmi di Azione Ambientale" (PAA), ovverosia quadri di riferimento generali seppur non giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, contenenti principi e finalità volti ad implementare le politiche ambientali ma perseguendo gli obiettivi di uniformità del mercato europeo; la tematica ambientale, dunque, non figurava quale intervento autonomo, ma era intesa come fattore strumentale per il raggiungimento dello scopo primario, per l'appunto la creazione di un mercato unico al fine di risollevarne l'economia dei vari Stati membri.

Il 1987 fu considerato un anno chiave, in quanto proclamato "Anno europeo dell'ambiente"; nel suo corso, finalmente crebbe una più profonda sensibilità per i problemi ambientali a livello comunitario.

L'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore l'anno successivo, introdusse nel Trattato di Roma la politica ambientale tra gli scopi "legittimi" dalla Comunità Europea, quale ambito di intervento autonomo rispetto agli obiettivi di unificazione del mercato: il riconoscimento di tale competenza si ebbe con l'inserimento, nella Parte II del Trattato CEE, di un nuovo Titolo VII, rubricato "Ambiente", costituito da tre articoli (130R, 130S, 130T)³⁰.

²⁹ Cfr., L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Torino, 2002. L'Autore, in merito alla Conferenza di Stoccolma, argomentò sostenendo che la crescita economica avrebbe dovuto tradursi in un miglioramento della vita e del benessere generale, con attenzione ai valori intangibili ed alla protezione dell'ambiente.

³⁰ Gli articoli presenti nel Trattato di Roma, corrispondono agli articoli 191-192-193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), modificato dal Trattato di Lisbona del 2009.

L'attenzione principale era rivolta all'articolo 130R che, nella prima parte, sanciva gli obiettivi da perseguire: *a)* la tutela dell'ambiente; *b)* la protezione della salute umana; e *c)* l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Contestualmente, nella seconda parte, vennero elencati i principi basilari (di matrice internazionale) dell'azione a tutela dell'ambiente quali quello dell'azione preventiva, quello della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il noto e discusso principio «chi inquina paga», e ulteriori introduzioni per l'applicazione del principio di integrazione, nonché il riconoscimento del principio di sussidiarietà.

Ulteriori competenze furono ampliate grazie al Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1993, che attribuì all'azione in materia ambientale il rango di politica dell'UE, facendo così ingresso nel Preambolo e sottolineando nell'articolo 2 del Trattato istitutivo «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente»; introdusse nel Trattato, insieme ai principi precedentemente nominati, anche quello sullo “sviluppo sostenibile”, già riconosciuto a livello internazionale nel 1987 dal Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo *Our Common Future*³¹.

Le disposizioni contenute nel Trattato istitutivo vennero spostate in un apposito Titolo XVI, sempre rubricato “Ambiente”, e venne aggiunto un quarto principio a quelli precedenti, il principio di precauzione, inteso come un obbligo di astensione di quelle attività e delle operazioni ivi correlate, carenti di certezza scientifica in ordine all'assenza di gravi rischi per l'ambiente³².

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, la politica ambientale divenne uno degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione Europea: inserito nell'articolo 2 TCE e trasponendo i precedenti articoli 130R-130S-130T nel Titolo XIX³³, il testo

³¹ Rapporto Brundtland, documento in cui venne per la prima volta introdotto il concetto di sviluppo sostenibile, la cui definizione è la seguente: «lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri» (WCED 1987).

³² O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. FERRARA – C. E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, 2014, p. 155.

³³ Nella nuova trasposizione, divennero gli articoli 174 – 175 – 176 TCE.

sancì un'integrazione trasversale degli obiettivi di protezione ambientale con tutte le politiche dell'UE (sia di natura sociale che economica³⁴) per il raggiungimento dell'obiettivo finale di sviluppo sostenibile³⁵; integrazione che ebbe il compito di salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, utilizzare in modo accorto e razionale le risorse naturali, promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale, mirando in tal senso ad un "elevato livello di tutela".

Non meno importante fu il carattere costituzionale che la tutela ambientale assunse con la proclamazione della Carta dei Diritti Fondamentali di Nizza del 2000: questa ne richiama l'importanza nell'articolo 37, il quale sancisce che «*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*».

Con la modifica intervenuta ad opera del Trattato di Lisbona³⁶, il nuovo Trattato sull'Unione Europea all'articolo 3, par. 3 dispone che «*L'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*».

La versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sancisce le competenze dell'Unione all'articolo 6, il quale al comma 1, lett. a), prevede azione autonoma ad opera dell'Unione per la tutela e il miglioramento della salute umana.

Al Titolo XX, rubricato "Ambiente", trovano collocazione i precedenti articoli 174-175-176 TCE, divenuti definitivamente articoli 191-192-193 TFUE: questi si occupano della "politica dell'Unione in materia ambientale", definendone gli obiettivi, i principi e la possibilità di stipula di accordi e convenzioni internazionali

³⁴ M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR – A. L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 52.

³⁵ C. TAGLIAFERRO, *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi e gli strumenti*, 2006.

³⁶ Noto anche come Trattato di Riforma, che modifica il TUE, trattato che istituisce l'Unione Europea, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009: ridefinisce il riparto di competenze tra UE e Stati membri, attribuendo, contestualmente, il valore giuridico dei trattati alla Carta di Nizza.