

PARTE SECONDA

LA PROTEZIONE AMBIENTALE IN ITALIA

CAPITOLO PRIMO

I PRINCIPI GENERALI

Sommario: 1. I riferimenti costituzionali. - 2. La normativa in materia ambientale. - 3. La strategia d'azione ambientale.

1. I RIFERIMENTI COSTITUZIONALI

A) La tutela implicita dell'ambiente nella Costituzione

La nostra Carta costituzionale, nella sua versione originaria, non considerava l'ambiente quale oggetto di una specifica tutela. Invero, per lungo tempo, la dottrina ha ritenuto ricavare solo un principio di salvaguardia indiretta e parziale dell'ambiente attraverso un'operazione interpretativa che faceva leva soprattutto sugli articoli 2, 9 e 32.

L'**art. 2** recita: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (...)».

Questa norma afferma il cd. *principio personalista* in base al quale al vertice dei valori riconosciuti dall'ordinamento giuridico si colloca la persona umana, sia nella sua dimensione individuale che in quella sociale, e dalla lettura combinata di essa con il disposto dell'art. 32 Cost. (*tutela del diritto alla salute*) la giurisprudenza ha ricavato un **diritto alla salubrità dell'ambiente** da intendersi come protezione e preservazione delle condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo e, più in generale, alla libera espressione della sua personalità.

La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza n. 641/1987 aveva affermato che la salubrità dell'ambiente assurge a valore primario ed assoluto in quanto «elemento determinativo della qualità della vita».

A ciò si aggiunge quanto disposto dall'**art. 9 Cost.**, ai sensi del quale «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione».

Secondo la prevalente interpretazione l'espressione «*paesaggio*» in questo caso è utilizzata *atecnicamente*, nel senso che non è riferibile esclusivamente a tutto quanto attiene alla forma esteriore del territorio, ma è interpretabile in una accezione più generale coincidente con il significato più ampio di ambiente.

Un ulteriore orientamento emergente dalla nostra Costituzione relativamente alla tutela ambientale è stato individuato anche negli articoli relativi alla proprietà privata.

In tal senso può essere citato l'**art. 41** che dispone: «L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», e l'**art. 44** nel quale è previsto che «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata (...)».

L'interpretazione degli articoli citati è comune: le risorse naturali sono limitate e, pertanto, il loro sfruttamento rischia facilmente di diventare irrazionale; per questo motivo sono indispensabili dei correttivi che ne permettano una gestione equilibrata.

B) La codificazione della tutela dell'ambiente nella legge costituzionale n. 3 del 2001

Con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia della tutela dell'ambiente è diventata oggetto di specifica disciplina, sia nel senso di attribuire all'ambiente il rango costituzionale di un valore primario, peraltro già riconosciuto dalle innumerevoli decisioni della Corte Costituzionale, sia nel senso di definirne i contorni costituzionali dell'assetto organizzativo ed ordinamentale.

Nel novellato **articolo 117 della Costituzione**, il legislatore costituzionale ha fatto esplicito riferimento, nel comma 2 lettera s), *alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* come materia espressamente riser-

vata alla legislazione esclusiva dello Stato; mentre, al comma 3, ha attribuito alla legislazione concorrente delle Regioni le materie della *tutela della salute*, del *governo del territorio*, della *protezione civile*, della *produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*, della *valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi cornice dello Stato.

Orbene, l'attribuzione della tutela dell'ambiente alla potestà legislativa statale e, quindi, l'emanazione di norme quadro, ha suscitato innumerevoli rimissioni per conflitto di attribuzione da parte delle Regioni alla Corte Costituzionale.

Il Giudice delle leggi ha più volte statuito che «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo articolo 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare gli *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato» (Corte Costituzionale, sent. 26 luglio 2002, n. 407).

D'altro canto, come ribadito nella pronuncia sopra citata, anche nella giurisprudenza precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte Costituzionale aveva sempre affermato il principio che l'ambiente deve essere considerato un «valore costituzionalmente protetto», configurato dal legislatore come una materia «trasversale», «in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr. sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)».

2. LA NORMATIVA IN MATERIA AMBIENTALE

A) Excursus storico

Per molti anni la produzione normativa italiana in materia ambientale è rimasta pressoché nulla ed ai giudici è stato demandato il compito di risol-

vere gravi emergenze utilizzando estensivamente le norme del Codice civile e penale.

Con molto ritardo, il Parlamento italiano ha affrontato il problema degli inquinamenti e della tutela dell'ambiente. Infatti la prima legge organica della materia, la n. 615 risale al 1966, la cd. «legge antismog» che detta misure contenitive dell'inquinamento atmosferico.

Negli anni '80 la produzione legislativa ha un forte incremento.

Risalgono, infatti, a questo periodo il D.P.R. 915/1982, che detta una prima disciplina in materia di rifiuti solidi urbani, poi abrogata dal D.Lgs. 22/1997; la L. 979/1982, che reca disposizioni in difesa del mare; la L. 431/1985, cd. «legge Galasso» in materia paesaggistica; la L. 349/1986, istituitiva del Ministero dell'Ambiente; il D.P.R. 175/1988, di recepimento della «direttiva Seveso», riguardante i rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.

Gli anni '90 risentono fortemente dei condizionamenti comunitari e della cultura dell'emergenza ambientale che si afferma a seguito del verificarsi di numerosi «incidenti ecologici»: vengono emanati i decreti legislativi nn. 130, 132, 133 del 1992 a tutela delle acque; la L. 549/1993 che detta norme a tutela dell'ozono stratosferico; la L. 447/1995, legge-quadro sull'inquinamento acustico; la L. 61/1994 istitutiva dell'ANPA; il D.Lgs. 22/1997, modificato dal D.P.R. 120/2003, recante una disciplina innovativa della gestione dei rifiuti, successivamente modificato dal D.Lgs. 389/1997 e dalla L. 426/1998; il D.P.R. 357/1997 relativo alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della fauna e della flora selvatiche; la L. 413/1997, che prevede misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Con legge 6 luglio 2002, n. 137 il Governo era stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali. La delega ha trovato attuazione con l'emanazione del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, già modificato ad opera dei decreti legislativi nn. 156 e 157 del 24 marzo 2006 e, da ultimo, integrato e corretto dai decreti legislativi nn. 62 e 63 del 26 marzo 2008.

B) Il riordino della normativa ambientale: dalla legge delega (L. 308/2004) al Codice ambiente (D.Lgs. 152/2006)

L'esigenza sempre più sentita di assicurare una valida tutela ad un settore in continuo mutamento, a causa del proliferare dei fattori di aggressione

e degli agenti nocivi, nonché la necessità di un adeguamento alla normativa europea, hanno motivato il conferimento al Governo, con **L. 15 dicembre 2004, n. 308**, della delega per il *riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale*.

Alla luce di questo conferimento il Governo era stato demandato ad emanare uno o più decreti legislativi, o anche a redigere testi unici, nei seguenti settori e materie:

- gestione di rifiuti e bonifica dei siti contaminati;
- tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche;
- difesa del suolo e lotta alla desertificazione;
- gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna;
- tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente;
- procedure per la valutazione di impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per l'autorizzazione ambientale integrata;
- tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

La delega ha trovato attuazione con il **D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152**, rubricato *norme in materia ambientale*, unico corpus normativo composto da *318 articoli* e suddiviso in *sei parti*.



Com'è strutturato il Codice ambientale?

Nel D.Lgs. 152/2006 sono confluite le fondamentali disposizioni in materia ambientale, ognuna della quali inerente un preciso ambito d'interesse e riorganizzate in:

- una Parte I che detta *Disposizioni comuni e norme di principio* cui il testo attinge;
- una Parte II inerente *le Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)*;
- una Parte III sulle *Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*;
- una Parte IV recante *Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*;
- una Parte V sulle *Norme in materia di tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera*;
- una Parte VI recante *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*.

L'art. 1 la L. 308/2004, aveva anche disposto che i decreti di cui sopra, nel termine di due anni dalla loro entrata in vigore, definissero i criteri direttivi da seguire al fine di adottare i necessari provvedimenti per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione ed esecuzione e dei decreti ministeriali per la definizione delle norme tecniche. Essi avrebbero dovuto indicare esplicitamente le norme da abrogare a seguito della loro entrata in vigore e avrebbero potuto anche subire interventi integrativi o correttivi che

il Governo avesse ritenuto opportuno emanare sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

C) I correttivi al Codice Ambiente

Sulla scorta della delega recata dalla L. 308/2004 è stato emanato il **D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284** (primo decreto correttivo) con il quale è stata apportata una prima serie di modifiche al Codice Ambiente. In particolare, muovendo dall'intento di assicurare un corretto recepimento delle direttive comunitarie in materia di acque, rifiuti e bonifiche, il legislatore delegato ha provveduto a sopprimere l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti istituita ai sensi dell'art. 159 del Codice.

Nel contempo, il decreto in esame ha disposto la sospensione delle disposizioni concernenti la delimitazione dei **Bacini idrografici**. Questi ultimi dovevano sostituirsi alle **Autorità di bacino** (istituite dalla L. 183/1989) che dovevano cessare di esistere a partire dal 30 aprile 2006, ma la cui vigenza è stata prorogata fino alla revisione della disciplina dei **Distretti idrografici**.

Con l'emanazione del **D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4** (secondo decreto correttivo), dopo un lungo *iter* che ha visto forti contrasti in seno alla Conferenza Stato-Regioni, il legislatore ha ulteriormente **riformato il testo del Codice**, intervenendo radicalmente sulla parte II, dedicata alla VAS, alla VIA e all'IPPC, e modificando, inoltre, la disciplina delle acque e la disciplina di gestione dei rifiuti, sia sul fronte definitorio, sia sulla architettura delle competenze, ripristinando, tra l'altro, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti (art. 206 *bis* del Codice).

La riforma del 2008 ha, inoltre, introdotto nella parte prima del Codice alcune norme (artt. 3 *bis* - 3 *sexies*) che costituiscono i principi fondamentali in tema di tutela dell'ambiente, in attuazione delle norme costituzionali (artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, commi 1 e 3) e in aderenza alle disposizioni del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

Secondo il legislatore delegato, i principi generali e indefettibili che devono conformare la produzione di atti normativi, di atti di indirizzo e di coordinamento in materia di tutela ambientale sono i seguenti:

— **Principio dell'azione ambientale (art. 3 *ter*)**. Tutti gli enti pubblici e privati, nonché le persone fisiche e giuridiche pubbliche e private de-

vono informare la propria azione e i propri atti al principio di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione dei danni causati all'ambiente e al principio del «chi inquina paga» sancito dall'art. 174 del Trattato Ce.

- **Principio dello sviluppo sostenibile (art. 3 quater).** Il legislatore italiano, riprendendo testualmente i principi espressi nei trattati internazionali, sancisce che ogni attività giuridicamente rilevante ai sensi del codice ambientale, anche quella della pubblica amministrazione, debba assicurare la garanzia che «il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».
- **Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 3 quinquies).** I principi contenuti nel codice ambientale sono le «condizioni minime ed essenziali» di tutela ambientale dell'ordinamento italiano. Le Regioni e le province autonome possono emanare norme di tutela più restrittive per affrontare peculiarità del loro territorio, purché tali norme non si configurino come «un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali». Lo Stato interviene in tutte le situazioni che, per la loro ampiezza, non possano trovare soluzione in ambito strettamente territoriale. Viene, inoltre, stabilito chiaramente che il principio di sussidiarietà vale anche nei rapporti tra Regioni ed enti territoriali minori.
- **Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo (art. 3 sexies).** Chiunque, anche senza dimostrare un interesse giuridicamente rilevante, può chiedere di accedere alle informazioni riguardanti l'ambiente e il paesaggio nel territorio nazionale, in aderenza alle norme sull'accesso contemplate nella legge 241/90, nel D.Lgs. 195/2005 di attuazione della direttiva 2003/4/Ce e nella Convenzione di Aarhus del 1998.

Da ultimo, la **L. 18 giugno 2009, n. 69** «recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» all'art. 12 conferisce al Governo la delega per l'adozione, entro il **30 giugno 2010**, di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della L. 15 dicembre 2004, n. 308, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla stessa legge.

La riapertura dei termini di adeguamento è giustificata dalla necessità, anche sulla scorta dei fatti di emergenza ambientale avvenuti in alcune regioni del sud, di rivedere l'articolato sanzionatorio e la normativa sul danno ambientale; nonché per recepire le direttive comunitarie nel frattempo emanate dall'Unione europea.

3. LA STRATEGIA D'AZIONE AMBIENTALE

Con la delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57 è stata approvata la *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010* che si preoccupa di individuare gli **obiettivi** e gli **strumenti d'azione** indispensabili ad una crescita sostenibile del nostro Paese, nella consapevolezza che protezione e valorizzazione dell'ambiente sono fattori trasversali di tutte le politiche settoriali, delle relative programmazioni e dei conseguenti interventi.

I principali obiettivi individuati e articolati secondo le aree tematiche della Strategia sono i seguenti:

Clima e atmosfera

A livello statale gli obiettivi indicati nella strategia sono:

- riduzione delle emissioni nazionali dei gas serra del 6,5% rispetto al 1990, entro il periodo tra il 2008 e il 2012, in applicazione del Protocollo di Kyoto attraverso i seguenti obiettivi specifici: aumento di efficienza del parco termoelettrico; riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti; incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili; riduzione dei consumi energetici nei settori industriale, abitativo e terziario; riduzione delle emissioni;
- estensione del patrimonio forestale per l'assorbimento del carbonio atmosferico;
- promozione e sostegno dei programmi di cooperazione internazionale per la diffusione delle migliori tecnologie e la riduzione delle emissioni globali;
- riduzione dell'emissione di tutti i gas lesivi dell'ozono stratosferico.

Natura e biodiversità

In questo ambito gli obiettivi posti sono:

- protezione della biodiversità e ripristino delle situazioni ottimali negli ecosistemi per contrastare la scomparsa delle specie animali e vegetali e la minaccia agli habitat;
- riduzione della pressione antropica sui sistemi naturali e sul suolo a destinazione agricola e forestale;
- protezione del suolo dai rischi idrogeologici e salvaguardia delle coste dai fenomeni erosivi;
- riduzione e prevenzione del fenomeno della desertificazione, che già minaccia parte del nostro territorio;
- riduzione dell'inquinamento nelle acque interne, nell'ambiente marino e nei suoli.

Qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani

La strategia individua i seguenti obiettivi generali:

- riequilibrio territoriale ed urbanistico in funzione di una migliore qualità dell'ambiente urbano, incidendo in particolare sulla mobilità delle persone e delle merci;
- riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera al di sotto dei livelli di attenzione fissati dalla U.E.;
- mantenimento delle concentrazioni di inquinanti al di sotto di limiti che escludano danni alla salute umana, agli ecosistemi e al patrimonio monumentale;
- riduzione dell'inquinamento acustico;
- promozione della ricerca sui rischi connessi ai campi elettromagnetici e prevenzione dei rischi per la salute umana e l'ambiente naturale;
- sicurezza e qualità degli alimenti anche attraverso l'adozione del criterio di trasparenza e tracciabilità.
- bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati;
- rafforzamento della normativa sui reati ambientali e della sua applicazione, in particolare con l'eliminazione dell'abusivismo edilizio e la lotta alla criminalità nel settore dello smaltimento dei rifiuti e dei reflui.

Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti

Oggi la sostenibilità passa sicuramente attraverso:

- la riduzione del prelievo di risorse naturali non rinnovabili senza pregiudicare gli attuali livelli di qualità della vita;
- la promozione della ricerca scientifica e tecnologica per la sostituzione delle risorse non rinnovabili, in particolare per gli usi energetici ed idrici;
- la conservazione e il ripristino del regime idrico compatibile con la tutela degli ecosistemi e con l'assetto del territorio;
- la riduzione della produzione di rifiuti, il recupero di materiali e il recupero energetico di rifiuti;
- la riduzione della quantità e della tossicità dei rifiuti pericolosi.

Ogni obiettivo generale individuato nella strategia deve essere raggiunto attraverso la realizzazione di più obiettivi specifici il cui progressivo adempimento è monitorato attraverso una serie di indicatori. Compito di questi indicatori è quello di dare, in forma chiara e sintetica, la visione di insieme dello stato di fatto ed orientare le future valutazioni di impatto sulla sostenibilità che vengono implicate dalle proposte programmatiche e strategiche. Infatti, l'ISTAT, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e l'Ente nazionale per l'energia e l'ambiente inviano i dati disponibili alla Commissione CIPE per lo sviluppo sostenibile entro il 30 marzo di ciascun anno, al fine di permettere una verifica dello stato di attuazione della Strategia.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette al Comitato, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione della Strategia.

Gli strumenti principali individuati per il raggiungimento degli obiettivi sono i seguenti:

- 1) *Applicazione della legislazione di protezione ambientale;*
- 2) *Integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore;*
- 3) *Integrazione del fattore ambientale nei mercati;*
- 4) *Consapevolezza e capacità decisionale dei cittadini;*
- 5) *Contabilità ambientale e indicatori per l'azione ambientale e lo sviluppo sostenibile;*
- 6) *Rafforzamento della ricerca scientifica e tecnologica sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile;*
- 7) *Finanziamento dello sviluppo sostenibile.*

Glossario

Autorità di Bacino: enti pubblici non economici preposti alla difesa del suolo, con il compito, tra l'altro, di elaborare il piano di bacino distrettuale, ovvero il piano territoriale di settore mediante il quale pianificare e programmare azioni e norme d'uso finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione nonché alla corretta utilizzazione delle acque.

Bacini idrografici: parti di territorio in cui scorrono tutte le acque superficiali attraverso torrenti, fiumi e laghi.

Distretti idrografici: aree di terra o di mare costituite da uno o più bacini idrografici (vedi *infra*) che costituiscono la principale unità per la gestione dei bacini stessi.