

## **DIRITTO AMMINISTRATIVO DELL'AMBIENTE - PARTE GENERALE**

### **Ambiente e diritto**

Il diritto dell'ambiente nasce negli anni '60 dalla consapevolezza collettiva delle conseguenze dell'industrializzazione di massa che dà una nuova configurazione all'ambiente. C'è chi colloca questo fenomeno al centro di una nuova era appunto antropica: l'uomo determina la condizione dell'ambiente e non il contrario (come si credeva in passato); si è arrivati a tale conclusione grazie alla scienza che ha rilevato che lo sviluppo tende all'esaurimento delle risorse naturali.

Si sviluppò la **teoria dei beni comuni** e del **principio di responsabilità**:

- Garret Hardin ("La tragedia del libero accesso ai beni comuni", 1968) si concentra sulla sovrappopolazione che non si può regolare ma si possono regolare i diritti del singolo: nasce così un approccio politico e filosofico per evitare che l'attività umana possa peggiorare la situazione (teoria dei beni comuni);
- Elinor Ostrom elabora una teoria di "falsificazione" delle teorie di Hardin: più ottimisticamente sostiene la possibilità che i beni comuni possano essere salvaguardati con un'azione collettiva efficace (da parte di tutti gli stati);
- Hans Jonas fa riferimento al principio di responsabilità individuale verso l'ambiente (il riferimento costituzionale "alle future generazioni" è riconducibile a questo principio).

### **L'inquinamento dal punto di vista del diritto dell'ambiente**

Oggi il problema ambientale è concentrato sul **surriscaldamento globale**: si pretendono delle regole per tutelare il degrado dell'ambiente. Quest'ultimo parte da millenni perché ogni generazione ci ha messo del suo per distruggere l'ambiente: già nell'**antichità** (greca e romana) gli studiosi documentavano il pericolo dell'inquinamento (disboscamento, utilizzo di materiali tossici che inquinavano i fiumi, problemi di gestione delle acque, ecc.). La coscienza ambientalista deve prendere le misure e le distanze dai diritti e dal diritto dell'ambiente: non è vero che gli stati non fanno niente per l'ambiente, è vero che si può sempre fare di più; nonostante facciano tantissimo sembra che la situazione non migliori e quindi può sembrare che l'intervento dello stato non sia sufficiente, ma esiste un diritto dell'ambiente da almeno 50 anni e negli ultimi anni c'è stato un aumento esponenziale degli interventi.

L'inquinamento è una modifica dell'ambiente in termini peggiorativi. L'ambiente può solo peggiorare, al massimo si può controllare questo peggioramento regolando la mera introduzione di sostanze: il **diritto dell'ambiente** quindi **regola l'inquinamento** sia quando è illecito (quando il danno si è verificato) sia prima (previene il verificarsi dei danni) mettendo sotto controllo l'emissione di sostanze nocive (appunto **a prescindere dal disastro ambientale**).

I primi tentativi di intervento riguardavano proprio i danni all'ambiente (quindi regolavano gli illeciti): il diritto deve impedire che accadano certi eventi. Ad un certo punto si ha avuto consapevolezza che per proteggere l'ambiente bisogna **anticipare i danni** e fissare delle regole per le attività che peggiorano l'ambiente, stabilendone anche un **limite entro il quale sono ammesse**. Dunque tutto sommato il diritto dell'ambiente **legittima in parte l'inquinamento**, cioè lo rende possibile da un punto di vista giuridico (esiste l'inquinamento lecito perché la legge consente di inquinare entro certi limiti). Il diritto dell'ambiente nasce quindi da un **bilanciamento di interessi** tra esigenze della produzione, necessaria allo sviluppo, e esigenze di tutela della natura.

**Caso pratico:** Enel un tempo era un ente pubblico economico e aveva funzioni nelle quali erano inclusi quasi tutti gli aspetti di costruzione di infrastrutture in materia energetica (elettrica ma anche nucleare civile). L'Italia era un paese nucleare ed Enel aveva localizzato 7 siti dove costruire centrali nucleari (ci sono ancora e anche i rifiuti nucleari). In uno di questi (a Trino Vercellese in Piemonte) i cittadini vicini costituirono un comitato per reagire alla realizzazione di questa struttura e tentarono un giudizio civile davanti al pretore di Vercelli sulla base del **diritto assoluto alla**

**salute**, chiedendo una misura cautelare che impedisse all'Enel di proseguire i lavori di costruzione. Enel si difese sostenendo che essa stesse rispettando le norme che le demandavano la costruzione di questi impianti (aveva il dovere di farlo). Il giudice civile diede ragione ai ricorrenti e con il ricorso in Cassazione essa confermò (1979) la correttezza della sentenza del giudice di merito ed elaborò il concetto per cui il diritto alla salute del singolo è un diritto assoluto che **non è corruttibile dal potere pubblico**, diritto garantito dall'art. 32 Cost. (diritto alla **fruizione di un ambiente salubre**): la posizione del singolo era correttamente azionata (creando così molte critiche).

Dunque ogni volta in cui si costruisce un impianto inquinante i cittadini possono opporsi in nome del proprio diritto alla salute. In questa sentenza però **manca la concezione del bilanciamento**: di fronte ad una infrastruttura di interesse generale, il diritto alla salute ha un effetto inibitorio. La Cassazione sosteneva che potessero azionare tale diritto solo i vicini; così facendo però si tutela la proprietà (divieto di immissioni nel fondo del vicino).

Successivamente la l. n. 349/1986 ha dato vita al **Ministero dell'ambiente** costituito per fungere da **centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale** e delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela. Tra le sue funzioni vi è l'espressione di un parere preventivo sulla compatibilità ambientale di alcune categorie di opere, individuate dalla legge (tramite rinvio a un dpcm) a causa della loro capacità di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente (figura giuridica della **valutazione di impatto ambientale**, disciplina imposta a tutti gli Stati membri dalla CEE con direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985).

La legge inoltre:

- ha disciplinato l'**informazione ambientale**, imponendone la massima divulgazione da parte del Ministero e rendendola accessibile a qualsiasi cittadino;
- ha previsto i criteri per il riconoscimento, da parte del Ministero, delle **associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale**, attribuendo loro (ma anche ai cittadini singoli) il potere di denunciare i fatti lesivi di beni ambientali, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale da parte dei soggetti legittimati, nonché il **potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale** e di **ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi**, ritenuti lesivi dell'interesse ambientale perseguito dall'associazione;
- ha previsto l'obbligo di risarcimento del danno in capo all'autore di qualunque fatto doloso o colposo che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte.

La disciplina del **danno ambientale** vede attribuiti al **Ministero** tutti i **poteri tipici del creditore dell'obbligazione risarcitoria** che impongono di prevedere il versamento della somma a favore di un ente rappresentativo degli interessi dell'intera collettività; mentre è indubitabile che il bene danneggiato (**l'ambiente**) non appartenga a nessuno o, meglio, appartenga a tutti i cittadini indistintamente (**interesse diffuso**). La pluralità dei profili soggettivi del bene-ambiente, nonostante la centralità del Ministero, si ritrova confermata nella circostanza che, mentre il creditore dell'obbligo di risarcimento del danno ambientale, secondo la legge del 1986, è esclusivamente il Ministero (quindi lo Stato), **l'azione di risarcimento può essere promossa**, davanti al giudice ordinario, **anche dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo**.

**Queste evoluzioni superano l'orientamento espresso dalla Cassazione nel 1979** sul caso Enel centrale di Trino\*: **non esiste un "diritto all'ambiente salubre"** nei termini prospettati dalla Cassazione, cioè un diritto a fruire di un ambiente "pulito": proteggere l'ambiente - che è bene pubblico, distinto dai singoli beni individuali - è compito dello Stato attraverso le PA (cioè è materia di diritto ambientale pubblico, non di diritto privato). Infatti, questa sentenza non ha più trovato seguito perché è cambiato l'ordinamento: la legislazione si è basata sul bilanciamento di interessi.

## L'ambiente e la salute

La salute individuale è sempre tutelabile: se viene dimostrato il nesso di causalità tra inquinamento e integrità psicofisica, la salute resta tutelata. Oggi però la legislazione ambientale non permette al singolo di farsi portatore della tutela dell'ambiente (cioè, appunto, la sentenza della Cassazione sul caso Enel non trova più applicazione). Per opporsi all'inquinamento bisogna ragionare nella logica dell'esistenza di leggi ambientali: se ci sono degli standard di inquinamento e vengono rispettati, il cittadino non può opporsi; se una persona invece teme di ammalarsi, anche se l'attività rispetta le leggi ambientali, **il singolo ha diritto di opporsi ma si tratta di un contenzioso che non riguarda il diritto dell'ambiente.**

Dunque il diritto dell'ambiente è un diritto autorizzativo che ammette le attività inquinanti, le quali però **non possono contrastare con altri diritti (relatività del diritto ambientale)**. Persino il giudice penale potrebbe dichiarare reato un certo comportamento autorizzato da una legge ambientale (ci sono stati alcuni casi). Il diritto dell'ambiente prevede **controlli sulle attività inquinanti** affinché si possano svolgere entro certi standard. Quindi il diritto dell'ambiente è **per sua natura amministrativo**.

## L'inquinamento come illecito civile

L'ordinamento giuridico qualifica lo stesso fatto, ossia l'inquinamento, sotto diversi tipi di illecito (pluriqualificazione dell'inquinamento) e ci sono casi in cui esso è riguardato ai fini dell'illecito civile. Il fatto è lo stesso ma ai fini della causa civile non conta l'illecito ambientale (nel diritto ambientale non rientra la responsabilità civile da inquinamento). Le norme civili che possono cagionare una **responsabilità da inquinamento di diritto privato** sono: art. 844 c.c. (tutela della proprietà in merito alle immissioni del fondo vicino), art. 2043 c.c. (responsabilità extracontrattuale; questa disposizione può tutelare ad es. il diritto alla salute), art. 2058 c.c. (risarcimento in forma specifica), art. 2059 (danno non patrimoniale: danno all'integrità del soggetto, cd danno esistenziale). In base a queste norme si possono verificare casi di **contenzioso civile** tra danneggiato e inquinatore (quindi l'immissione che rispetta le norme ambientali, non è presuntivamente lecita), **indipendentemente dal diritto dell'ambiente**: la parte che si afferma lesa dall'inquinamento non sta proteggendo l'ambiente ma solo un proprio diritto soggettivo.

Poi può darsi che l'inquinamento provochi, oltre alla lesione di diritti individuali, un "danno ambientale". Ma il danno ambientale è fonte di responsabilità verso lo Stato, al quale compete la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117 Cost.); perciò il responsabile è tenuto a comportamenti ripristinatori che la legge prevede in termini di obbligazioni nei confronti dello Stato (Ministero dell'ambiente), non necessariamente coincidenti con quelli necessari a riparare la lesione di diritti dei singoli. Appunto ci sono tre sentenze della Cassazione che sottolineano l'**autonomia tra diritto ambientale e diritto civile**:

- L'incidente di Seveso (al riguardo la CE adottò la direttiva Seveso per contrastare il pericolo della diossina e dell'incidente industriale) riguardò l'esplosione di un reattore (impianto industriale non nucleare) che provocò la fuoriuscita nell'ambiente di grandi quantità di diossina, la quale creò un disastro ambientale in parte reale (con danni alle persone e alle cose) e in parte percepito (spaventò moltissimo la popolazione). Gli abitanti della zona citarono in giudizio lo stabilimento in base agli artt. 844, 2043 e 2059 c.c. (un soggetto chiese all'impresa il risarcimento anche per il danno morale causato dal non aver potuto continuare la propria attività lavorativa; danno che la Cassazione riconobbe).
- In Toscana dei cittadini hanno ritenuto che le emissioni del termovalorizzatore della Scarlino Energia (inceneritore) potessero arrecare danno alla loro salute disinteressandosi dell'aspetto pubblicistico (conforme o meno alla norma ambientale).
- Il **caso Ilva** (acciaieria) di Taranto è quello in cui si vede di più l'autonomia tra diritto ambientale e diritto civile. Dopo il disastro ambientale e in pieno processo penale, lo Stato, attraverso una legge speciale ha previsto che Ilva potesse continuare a lavorare lo stesso (cd d.l. salva Ilva del 2012) facendo una nuova autorizzazione integrata ambientale (atto amministrativo rilasciato dal ministero

dell'ambiente) in cui si rivalutarono le prescrizioni di conformità dell'impianto ai parametri ambientali. I cittadini potevano partecipare al procedimento di autorizzazione ma molti di loro non avevano interesse perché quelli più esposti ritenevano di aver subito un vero e proprio danno: essi citarono in giudizio Ilva ritenendo che l'attività inquinante avesse creato loro un danno di deprezzamento degli immobili. La Cassazione ritenne che il giudice civile non si doveva preoccupare della conformità dell'inquinamento alla legislazione ambientale ma che si dovesse occupare solo della lesione dei diritti (se ha provocato un danno a determinati beni). Inoltre più di recente il tribunale di Taranto, su causa incardinata ulteriormente dal Comune (come soggetto privato danneggiato), ha condannato l'Ilva a pagare 12 milioni e mezzo per aver rovinato la "reputazione" del Comune. In tutti questi casi, l'inquinamento è stato considerato un semplice fatto illecito, a prescindere dalla violazione della legislazione ambientale.

Anche la **Corte costituzionale** seguì questa linea. Negli anni '70 un pretore sollevò alla Corte una questione lamentando il fatto che l'art. 844 c.c. non fosse conforme agli artt. 32 e 9 Cost. perché non rispondeva correttamente alle esigenze di tutela dell'ambiente siccome riguarda solo i rapporti civili. La Corte ritenne la questione infondata perché l'art. 844 è una norma sulle turbative dei privati e protegge dunque interessi diversi dalla tutela dell'ambiente: il giudice quindi, in tali controversie, si deve preoccupare solo della situazione dei privati.

## **Le fonti del diritto ambientale**

### **Le fonti internazionali**

Il diritto internazionale (nel dopoguerra) afferma il principio **consuetudinario di sovranità permanente sulle proprie risorse naturali** (principio non strettamente ambientale): ogni stato ha il diritto di sfruttare per il suo popolo le sue risorse naturali. Si tratta di un principio non di cooperazione ma di **autosufficienza degli stati** che nasce in contrasto al colonialismo e quindi deriva dal principio di autodeterminazione dei popoli: le **risoluzioni del 1960 e 1962** dell'assemblea generale **Onu** hanno sancito il superamento del colonialismo.

Il principio è ribadito in tutte le convenzioni di diritto internazionale (ad es. nella convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966) e non viene mai messo in discussione.

Da questo principio ricaviamo anche che secondo il diritto internazionale **gli stati possono distruggere le proprie risorse** (perché l'obbligo di conservazione delle risorse è dello stato nei confronti del proprio popolo): **non esiste un diritto dell'ambiente universale**.

Inoltre, da tale principio si ricava ovviamente anche il **divieto di sfruttare le risorse di un altro stato**. Un esempio nel quale è stato rilevante tale principio è l'impugnazione davanti alla Cgue dell'accordo tra Ue e Marocco per lo sfruttamento delle aree di pesca marocchine: nell'ambito del confine marocchino c'è un'area che è storicamente in discussione (Sahara occidentale, popolazione saharawi) e il divieto di utilizzare risorse altrui è stato posto come principio per l'impugnazione di questo accordo; la Cgue ha ritenuto che tale principio vieti all'Ue di concludere un accordo con il Marocco per lo sfruttamento delle acque del Sahara occidentale.

### **Le convenzioni di prima generazione**

Siccome l'inquinamento tende a diffondersi oltre i confini degli stati (**extraterritorialità delle conseguenze dei fatti inquinanti**) cominciò a diffondersi fra gli stati la mentalità di cooperare per tutelare l'ambiente (Elinor Ostrom\*). Le prime **convenzioni internazionali ambientali** vennero concluse già nella prima metà del 1900 e sono chiamate **di prima generazione** (classificazione dottrinale); esse hanno ad **oggetto il tema della responsabilità per danno** (i fatti precedono il diritto internazionale bilaterale), quindi secondo una logica privatistica (manifestazioni di tipo episodico):

- **Trattato antartico** del 1959: venne proibita l'installazione di basi militari, fortificazioni (ecc.) su tale territorio per evitare che si producano danni all'ecosistema antartico.
- **Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni da inquinamento di idrocarburi** (1969 a Bruxelles).

Essa fu conclusa a seguito dell'incidente della petroliera Torrey canyon (1967), che fu il primo disastro petrolifero ambientale, il quale si verificò in seguito allo scontro della petroliera che navigava verso l'Inghilterra (dopo il rifornimento in medio oriente) contro degli scogli della Cornovaglia: l'area di espansione della chiazza di petrolio andava dal Regno Unito fino a Francia e Spagna (per di più venne bombardata tutta l'area pensando che la combustione del petrolio in mare avrebbe risolto la situazione ma ciò la peggiorò). Tale convenzione prevedeva: la responsabilità oggettiva del fatto (non si indaga nemmeno sulla colpa), l'obbligo di assicurazione e garanzia finanziaria, la responsabilità del proprietario (lo stato interessato doveva attivarsi per chiedere il risarcimento), la prescrizione di 3 anni dal verificarsi del danno. Dunque gli stati raggiungono un accordo nella **logica della responsabilità civile**: non c'è un diritto collettivo ambientale tutelato che prescinde dalla responsabilità civile.

### ***Le convenzioni di seconda generazione***

La **dichiarazione di Stoccolma** del 1972 (assemblea Onu) è qualificabile invece come una “**convenzione di seconda generazione**” ma non è una convenzione in senso stretto. Gli stati si rendono sempre più conto che la tutela dell'ambiente non è pensabile se non attraverso un'attività di cooperazione di tutti gli stati: questo **spirito multilaterale** è il **vero punto di svolta** del diritto ambientale, cioè certi tipi di obblighi internazionali non sono contrattati tra due stati (come erano quelli di prima generazione) ma vedono la partecipazione di una **pluralità di stati** (addirittura sotto l'egida dell'Onu a cui partecipano praticamente tutti gli stati) **non più per affrontare problemi settoriali**. Per far questo, **dal punto di vista dei metodi**, la dichiarazione di Stoccolma sancisce:

- il **principio di programmazione**: lo stato deve incominciare ad avere una visione razionale delle risorse e programmare il loro uso in modo tale da non arrecare danni alle stesse;
- il **principio dell'amministrazione**: si afferma il ruolo e l'intervento delle agenzie internazionali (es. united nations environmental project). L'ordinamento giuridico ambientale è fortemente intrecciato a organizzazioni sovranazionali che promuovono ad es. la stessa conclusione di accordi, convenzioni, trattati. Con tale convenzione viene quindi previsto di **far funzionare le amministrazioni pubbliche** invece di far attivare solamente il giudice civile come prevedeva la convenzione sugli idrocarburi.

**Dal punto di vista contenutistico** la dichiarazione di Stoccolma è **la prima ad elaborare i principi ambientali**, cioè delinea un quadro di regole generali che dovrebbe fungere da guida per tutta la successiva attività pattizia di convenzioni e accordi; infatti questi principi vengono ripetuti e rielaborati sia nell'ambito del diritto internazionale (come il tue e il tfue) sia nel diritto interno (come nella Costituzione, in cui nel 2022 sono stati introdotti dei principi ambientali, e nel codice dell'ambiente).

I principi che vengono scritti e sottoscritti dagli stati hanno un contenuto molto diverso da quello delle convenzioni di prima generazione:

- **responsabilità intergenerazionale**: si afferma il diritto fondamentale dell'umanità alla **fruizione di un ambiente** che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, cioè le risorse naturali devono essere salvaguardate a beneficio delle future generazioni, imponendo degli obblighi alle generazioni presenti;
- **contrasto alla perdita della biodiversità**: il concetto di difesa delle risorse naturali, contro il depauperamento;
- **contrasto all'inquinamento** (danneggiamento attraverso emissioni di sostanze nocive);
- lo sviluppo **non è nemico dell'ambiente**: protezione dell'ambiente non significa diminuzione delle possibilità di sviluppo, anzi, lo sviluppo è il solo modo per assicurare un ambiente di vita e di lavoro favorevole. Quindi dove manca uno stato di sviluppo manca anche la protezione dell'ambiente;
- l'importanza dell'**educazione ambientale**: gli stati devono informare ed educare i propri popoli al rispetto dell'ambiente per la tutela delle future generazioni;

- rispetto della **ricerca scientifica**: una delle basi per una corretta legislazione ambientale è lo sviluppo della scienza;
- **divieto di inquinamento transfrontaliero**: non si può produrre inquinamento oltre i propri confini (pena ovviamente il conseguente risarcimento del danno).

L'Onu a Stoccolma parlò per la prima volta di ambiente come oggetto di futuri trattati internazionali: la dichiarazione di Stoccolma inaugura una serie di convenzioni che costituiscono attuazione dei suoi principi.

### *Le convenzioni internazionali di terza generazione*

Negli anni '80 l'Onu costituì la commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (presieduta da una deputata norvegese) con lo scopo di indicare delle **proposte in ambito ambientale**. Al termine dell'attività della commissione si ottenne il **rapporto Brundtland** nel 1987, il documento (sempre informale) culto dell'ambientalismo più recente: afferma il concetto dello **sviluppo sostenibile**. Tale rapporto è l'antefatto della **dichiarazione dell'Onu di Rio** de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo. L'idea del rapporto Brundtland è quella di cambiare l'economia: fare in modo che la sostenibilità sia un obiettivo non solo giuridico (imporre degli obblighi) ma un'**integrazione** talmente spinta **tra sostenibilità ed economia** da fare della sostenibilità un nuovo orizzonte dell'economia (green economy). Dunque, a Stoccolma si affermò che lo stato dovesse imporre dei limiti per conservare l'ambiente; nel rapporto Brundtland invece si cercò di promuovere la sostenibilità come obiettivo dell'economia. Nel rapporto ad es. si parla di autoeliminazione dei modi di produzione e di consumo non sostenibili e quindi del mutamento dell'approccio del diritto nei confronti del problema ambientale: creare le condizioni economiche perché l'impresa non sostenibile si estingua. Ad es. un modo per raggiungere la sostenibilità si può avere attraverso una **legislazione che si basi su incentivi** per chi raggiunge certi risultati; poi l'economia si deve autoorientare (le imprese dovrebbero investire sulla sostenibilità autonomamente), e in questo senso il mondo finanziario oggi può essere decisivo, creando delle regole economiche per cui un'impresa non sostenibile non è finanziata dalla banca o ad es. non può essere quotata in borsa. Un altro esempio è che in Italia oggi negli appalti pubblici l'impresa che ha prodotti sostenibili (es. prodotti più duraturi) ha un punteggio preferenziale, oppure l'impresa viene esclusa se non rispetta i criteri ambientali minimi.

La dichiarazione di Rio afferma i seguenti **principi**:

- **principio della partecipazione democratica alle decisioni in materia ambientale**: se un'istituzione assume una decisione che abbia effetti ambientali (ad es. un'autorizzazione ad utilizzare prodotti petrolchimici), essa deve prevedere la partecipazione dei cittadini al procedimento attraverso il quale tale decisione viene assunta;
- **principio di correzione dell'inquinamento alla fonte**: gli stati devono cooperare efficacemente per scoraggiare o prevenire la collocazione o il trasferimento in altri stati di sostanze che siano nocive per la salute umana (l'inquinamento va combattuto nel punto più vicino dal quale ha origine);
- **principio di precauzione**: in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta (o di controversia scientifica) non deve servire da pretesto per non intervenire a tutela della popolazione e dell'ambiente. Aspettare la certezza scientifica (che potrebbe non arrivare mai) potrebbe rendere l'intervento tardivo inefficace (caso petrolchimico di porto Marghera: la pericolosità del cloruro di vinile monomero è diventata certa dopo che gli operai che inalavano tale sostanza si ammalavano);
- **principio di responsabilità dell'inquinatore (chi inquina paga)**, nel senso che chi inquina, anche se l'inquinamento è ammesso, deve sopportarne i costi, **non importa che si arrivi al danno ambientale**;
- **principio di prevenzione**: si parla di valutazione di impatto ambientale per attività suscettibili di avere effetti negativi sull'ambiente;
- **parità di genere**: le donne hanno un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo;

- interdipendenza dello sviluppo sostenibile con la pace delle nazioni (l'effetto negativo che la sostenibilità riceve dai conflitti armati).

Inoltre, sempre a Rio, è stata sottoscritta la **convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici** in base alla quale si prevedono conferenze operative delle parti: questo è un altro aspetto dell'ultima generazione delle convenzioni internazionali, cioè non limitarsi a fissare principi ma anche trovarsi periodicamente per verificarne l'obiettivo (es. conferenza operativa delle parti n. 21 di Parigi nel 2015: cd. accordi di Parigi sul clima).

### Le fonti europee

Inizialmente nei trattati della CEE non si era previsto un preciso dovere di tutela dell'ambiente, proprio perché essa nasce come comunità economica (c'erano solo stati casi in cui la Cgue si era trovata a giudicare sulla legittimità di norme nazionali ambientali). Oggi però il **Tue** accoglie il **principio dello sviluppo sostenibile** (art. 3) e lo pone a fondamento dell'azione esterna dell'Ue (art. 21). Inoltre il **Tfue** afferma il **principio di integrazione** (art. 11): occorre che tutte le azioni intraprese sul fondamento del trattato e in generale la definizione delle politiche europee rispondano alle esigenze di tutela dell'ambiente. Ad es., l'Ue ha una sua politica di armonizzazione degli appalti pubblici che riguarda una forte componente di capitale (10/15% del PIL europeo) e tale politica deve essere efficiente anche sotto il punto di vista della sostenibilità cioè le imprese non sostenibili devono essere scartate; stessa cosa anche con gli investimenti: ad es. l'Ue dovrebbe finanziare solo i paesi terzi che hanno regole sulla sostenibilità.

La norma fondamentale del Tfue è l'art. 191 che si colloca nel **titolo XX dedicato all'ambiente**:

- ha una **parte dichiarativa** nel co. 1: **la politica dell'Ue in materia ambientale** contribuisce a **perseguire** i seguenti obiettivi:
  - **salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,**
  - **protezione della salute umana,**
  - **utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,**
  - **promozione** sul piano internazionale di **misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente** a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.
- dal co. 2 si riescono ad estrapolare diversi **principi**: 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:
  1. della **precauzione**;
  2. dell'**azione preventiva**;
  3. della **correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente**;
  4. "**chi inquina paga**"

### 1. Il principio di precauzione

Ci sono dei **limiti all'applicazione del principio** (desumibili dalla comunicazione della Commissione del 2000) che rispondono ad una certa **ragionevolezza nella sua applicazione**:

1. **proporzionalità**: le misure di attuazione del principio di precauzione devono essere proporzionate rispetto al livello prescelto di protezione. L'intervento statale non deve per forza vietare l'inquinamento ad es. non sono vietati i prodotti ogm (non è ancora chiaro se siano nocivi o meno) ma sono sottoposti a vigilanza (tale misura è sembrata proporzionata al problema);
2. **non discriminazione**: non deve portare ad un trattamento diverso di situazioni uguali (es. se una legge si accanisce contro un inquinamento potenziale e trascura uno stesso tipo di inquinamento);
3. **coerenza con misure analoghe già adottate**: l'intervento statale sulle attività inquinanti non deve essere completamente difforme da misure analoghe già adottate nel passato;

4. **analisi costi-benefici:** le misure basate su questo principio devono contenere un esame dei potenziali vantaggi e svantaggi dell'intervento rispetto al non intervento;
5. **revisione alla luce dei dati scientifici** a disposizione: le misure non sono mai perpetue e se nascono informazioni scientifiche che possono rendere non più legittima una misura, essa deve essere rivista;
6. le misure devono essere in grado di attribuire chiaramente le **responsabilità per la produzione delle prove scientifiche** necessarie per una più completa valutazione del rischio.

## 2. Il principio di azione preventiva

Si rapporta non al problema della certezza scientifica ma ad una semplice esigenza di **anticipare l'intervento dello stato rispetto al verificarsi di conseguenze dannose per l'ambiente**. Bisogna precisare le **diverse accezioni** del termine prevenzione:

1. **prevenzione cd. negativa:** regole di questo tipo tendono ad **impedire il verificarsi di un evento dannoso**. Ad es. l'art. 304 d.lgs. 152/2006 prevede che quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato deve adottare entro 24 ore e a proprie spese le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza: stabilisce quindi un obbligo preciso in seguito ad un evento le cui conseguenze si dovranno valutare ma che nell'immediatezza esige una **misura di prevenzione per evitare conseguenze più gravi**;
2. **previsione di conseguenze ambientali:** non c'è un evento che provoca una minaccia per l'ambiente ma la legge previene il verificarsi di danni attraverso **attività di pianificazione e programmazione**. Ad es. l'art. 121 prevede un piano di tutela delle acque che le regioni devono fare attraverso un censimento dei corpi idrici significativi e stabilendo quali misure si devono adottare per proteggere la risorsa idrica, in modo da evitare che possano degenerare;
3. **adozione di iniziative positive allo scopo di prevenire:** ad es. la prevenzione della produzione di rifiuti si effettua attraverso una programmazione ma soprattutto attraverso la previsione di attività che portino ad una **prevenzione-risultato** (ad es. il recupero e il riciclaggio di rifiuti, anziché lo smaltimento che provoca accumulazione).

## 3. Il principio di correzione alla fonte

Secondo questo **principio di prossimità dell'intervento pubblico alla lotta degli inquinamenti**, l'azione antinquinamento deve essere localizzata il più vicino possibile al luogo in cui l'inquinamento viene prodotto; quindi ogni stato deve tendere ad una autosufficienza nella capacità di disinquinare il proprio territorio. Tale principio trova un'**applicazione privilegiata nel campo dei rifiuti** (in senso ampio): ad es. l'art. 182 d.lgs. 152/2006 prevede che ogni regione dovrebbe essere autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. A tal proposito si verificò il **caso Campania**, regione in cui non c'era più un sistema di smaltimento sufficiente: la commissione europea avviò una procedura di infrazione per inadempimento di obblighi sanciti da una direttiva comunitaria in ambito di rifiuti che applicava il principio di correzione alla fonte. L'Italia non rispose alla messa in mora e quindi venne citata dinanzi alla Cgue, la quale condannò l'Italia (due volte: sia per l'inadempimento degli obblighi della direttiva, sia per non aver ottemperato alla sentenza). Il caso Campania è poi arrivato davanti alla Cedu che, con la sentenza Scordino contro Italia, ha condannato l'Italia perché la situazione dei rifiuti sconvolse la vita relazionale dell'attore (art. 8 Cedu).

Per risolvere la vicenda dei rifiuti l'Italia ha cambiato la sua legislazione introducendo il **sistema di circolazione nazionale dei rifiuti** con il decreto sblocca-Italia (ritenuto poi legittimo dalla Cgue): in caso di insufficienza regionale nello smaltimento, si apre una circolazione nazionale cioè avviene il trasferimento dei rifiuti presso termovalorizzatori di altre regioni che abbiano certi requisiti di recupero energetico e che abbiano una capacità residua.



#### 4. Il principio “chi inquina paga”

A proposito è rilevante il caso della discarica di Roma in una sentenza della Cgue del 2020.

Questo principio è stato specificato per la prima volta nella raccomandazione del consiglio CEE del 1975 che prevedeva l'**obbligo degli stati membri di stabilire forme di imputazione corretta dei costi della lotta contro l'inquinamento per evitare distorsioni della concorrenza nel mercato unico** al fine di uniformare i costi fra tutti gli stati membri ed evitare il dumping (le attività che hanno una maggiore incidenza sull'ambiente devono sopportarne i costi). Inoltre la norma di una direttiva sulla responsabilità per danno ambientale specificava che chi causa un danno all'ambiente deve risarcirlo (nozione che rientra nel principio ma che non vi corrisponde).

Questo principio è stato sancito in sede di convenzione internazionale, poi il diritto comunitario lo ha ripreso e sancito nel trattato: quindi pone a carico degli stati membri determinati obblighi attraverso atti di diritto derivato (**tutela multilivello**).

Il principio non è sempre immediatamente applicabile per cercare soluzioni nei casi concreti ma in Italia tra i giudici è diffuso l'orientamento secondo cui questo principio (ma non solo) abbia un'efficacia direttamente esplicata in concreto per risolvere questioni interpretative. Però questo approccio non è del tutto corretto: il principio è del trattato quindi il diritto europeo derivato funziona come canale di attuazione del principio. Alcuni **esempi**:

→ Problema della **responsabilità del curatore fallimentare**: il fallimento di per sé comporta spesso l'abbandono di ingenti quantità di beni e il curatore quindi si trovava davanti a questo problema di accumulo di rifiuti assumendone la custodia materiale. I giudici fallimentari (interpretando la legge fallimentare) ritenevano che i rifiuti non dovessero essere inventariati dal curatore e quindi egli non doveva risponderne: i costi per riparare quella situazione devono essere sopportati dal fallito perché il curatore non è giuridicamente un successore del fallito ma è solo un organo di amministrazione dei beni. Però ad un certo punto i comuni (che hanno potere di ordinanza nei confronti di chi abbandona i rifiuti) incominciano a fare delle ordinanze a carico dei curatori: se il bene fallimentare è sotto il controllo del curatore, egli è detentore di questi rifiuti e quindi anche responsabile; in questo modo i **costi dell'inquinamento vengono a gravare sui creditori**. La questione arrivò ai giudici amministrativi perché alcuni curatori fecero ricorso contro le ordinanze sostenendo che essi non fossero obbligati a inventariare i rifiuti e quindi nemmeno a smaltirli. Il consiglio di stato in adunanza plenaria sposa la tesi dell'amministrazione (2021): se il fallito non sopporta i costi che dovrebbe sopportare e se il curatore non è detentore, dovrebbe intervenire l'amministrazione facendo un appalto in modo di procedere a ciò che serve per riportare l'ambiente alla normalità (recupero o smaltimento dei rifiuti abbandonati) e in questo modo il costo dell'inquinamento graverebbe sulla collettività; ma, dato il principio chi inquina paga, è più giusto che paghi la massa dei creditori. Dunque il curatore viene considerato detentore dei rifiuti e deve farsi carico dei costi (applicazione diretta del principio chi inquina paga). La legge fallimentare nazionale viene quindi sostanzialmente messa da parte dando precedenza al principio chi inquina paga. Queste operazioni di bilanciamento dovrebbero però essere fatte dal legislatore: si tratta di un'interpretazione molto forzata perché il giudice ritiene che il principio chi inquina paga sia direttamente applicabile.

→ Problema della **responsabilità dell'inquinamento nella bonifica dei siti contaminati (cd siti orfani)**. Ad es. negli anni 2000 nella zona di Ferrara in un caso di lottizzazione edilizia autorizzata, pianificata, eseguita, appena iniziati gli scavi si scoprì una discarica degli anni '40. Date le elevate dimensioni del suolo, il comune fa un'ordinanza alle società imponendo loro di provvedere alla messa in sicurezza di quei siti, cioè di operare affinché l'inquinamento non progredisca oltre i limiti accettabili. Queste società impugnarono questa ordinanza perché il codice dell'ambiente (art. 242) prevede che è il soggetto che ha cagionato l'inquinamento che deve adoperarsi (secondo il principio appunto) e se l'inquinamento viene rilevato da un soggetto che **non è il materiale autore della condotta**, egli deve solo segnalare il fatto alle autorità competenti e prendere delle misure di prevenzione per minimizzare l'impatto laddove necessario.

Poi l'autorità deve individuare il soggetto responsabile e potrebbe capitare che i soggetti identificati abbiano provocato il danno quando era lecito. Quindi si tratta di un'applicazione retroattiva e la giurisprudenza per giustificarsi ha inventato la figura dell'**illecito di natura permanente**. Tuttavia ci sono casi in cui non si riesce ad individuare (ad es. una società liquidata) oppure casi in cui viene identificato il responsabile ma egli non provvede (sarà sanzionato): i costi del disinquinamento vengono **sopportati dall'amministrazione**, la quale matura un diritto verso il proprietario, il cd. **onere reale** [\*La bonifica dei siti inquinati: il responsabile].

### Le fonti nazionali

La **Costituzione** si occupa dell'ambiente oggi in forma espressa (dal 2022) con la riforma degli artt. 9 e 41 ma comunque gli articoli che si occupano dell'ambiente sono:

L'**art. 2**: La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Non contiene un riferimento all'ambiente, ma ad un elemento che costituisce la ratio del tipo di obblighi e di approccio che la legge ha rispetto al diritto ambientale: uno stabilimento industriale non può inquinare senza autorizzazione perché entra in gioco l'interesse diffuso ad un ambiente controllato; quindi **i vincoli e i costi** che gravano sull'impresa hanno una **ragione di solidarietà verso l'intera collettività**. I cd. diritti inviolabili hanno bisogno di risorse per essere garantiti ad es. il diritto di circolare ha bisogno di mezzi e se non ci fosse il demanio pubblico tale diritto sarebbe in difficoltà. Il diritto dell'ambiente si inserisce perfettamente in questo quadro: vi è la necessità che alcune attività siano circoscritte per ragioni di solidarietà.

L'**art. 3** ha anch'esso una sua vocazione solidaristica: la repubblica rimuove le diseguaglianze che la mancanza di solidarietà crea.

L'**art. 9**: La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, [...] (co. 3:) tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. **Prima del 2022** il paesaggio veniva considerato con un'accezione ampia, cioè come forma del territorio comprensiva dell'ambiente. Ci sono state due sentenze che hanno anticipato ciò che oggi troviamo nell'art. 9 in seguito alla riforma: la Corte costituzionale nel 1987 aveva già riconosciuto che l'ambiente era indirettamente sottoposto alla protezione costituzionale da parte dell'art. 9. Le controversie su cui la corte si è trovata a giudicare erano:

- le regioni dubitavano del potere dello stato di decidere la compatibilità ambientale di un impianto industriale: la corte con sent. n. 210/1987 ritenne che ciò non è incostituzionale perché l'ambiente è un **bene giuridico unitario** e non tollera differenziazioni regionali (ad esclusione degli eventi che hanno un solo impatto regionale);
- la corte dei conti riteneva che l'ambiente fosse un bene pubblico quindi il danno all'ambiente doveva essere giudicato da essa stessa, mentre la legge affida la competenza al giudice civile. La Consulta rigettò la questione sollevata dalla corte dei conti ritenendo l'ambiente un bene costituzionalmente protetto sulla base del combinato disposto degli artt. 9 e 32.

Ad ogni modo oggi l'ambiente ha una **copertura costituzionale espressa**. Per quanto riguarda l'espressione "nell'interesse delle future generazioni" c'è un dibattito: alcuni sostengono che sia sostanzialmente superflua perché esiste già il principio di solidarietà intergenerazionale.

L'**art. 32**: La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività [...].

L'**art. 41**: L'iniziativa economica privata è libera (ma non è un diritto inviolabile; infatti, co. 2:).

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

I riferimenti all'ambiente e alla salute sono stati aggiunti con la riforma del 2022.

L'**art. 42**: La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

L'**art. 44**: 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, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. [...]

L'**art 117 co. 1**: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Quindi nel sistema delle fonti, gli obblighi internazionali e comunitari entrano a far parte in qualche modo dell'ordinamento interno (soprattutto in materia ambientale). Il **co. 2** prevede che lo stato ha **legislazione esclusiva nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**. Prima del 2001 l'ambiente non era menzionato: le regioni legiferavano anche in materia ambientale; quindi dopo il 2001 si verificarono ipotesi di incostituzionalità delle leggi regionali precedenti.

La Corte cost. ritenne che il fatto che la tutela dell'ambiente spetta allo stato impedisce alle regioni di legiferare, tuttavia non impedisce loro, nelle materie a **competenza concorrente** (o proprie), di **legiferare al fine di arrivare ad un risultato vantaggioso per l'ambiente** (anche se questa **linea di confine** dettata dalla Corte **non è netta**). Le regioni e lo stato hanno competenze concorrenti ad es. nel sostegno all'innovazione per i settori produttivi; salute; alimentazione; protezione civile; governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Inoltre, per quanto riguarda le materie in cui lo stato ha competenza esclusiva, nulla gli vieta di **coinvolgere le regioni prevedendo la legge regionale come fonte subordinata e attuativa di quella statale** (ad es. progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale). La corte ha ritenuto che in questo caso si realizza una **logica incrementata delle tutele**, del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale.

Infatti l'**art. 3-quinquies del codice dell'ambiente** prevede che:

“I principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Le **regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano **possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive**, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali.

Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.

Il **principio di sussidiarietà** di cui al co. 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori. Qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo.”.

Questo articolo non è una deroga della legislazione esclusiva dello stato ma ne è una conferma.

**Caso pratico**: in Sardegna c'è la posidonia oceanica (una sorta di alga) che si stacca dal fondale e arriva sulle spiagge. La **posidonia oceanica spiaggiata per la legge è un rifiuto** e quindi per l'attività di gestione sarebbe necessaria l'autorizzazione. Però l'art. 183 lett. n) del codice dell'ambiente prevede che “**non costituiscono attività di gestione dei rifiuti** le operazioni di

prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate (fra cui quindi la posidonia appunto) e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati”. Quindi la gestione della posidonia spiaggiata se temporanea (nel tempo tecnico strettamente necessario) e se fatta presso la spiaggia non è considerata attività di gestione di rifiuti e quindi non ha bisogno di autorizzazioni. La **legge regionale sarda n. 1 del 2020** (disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata) definisce la **posidonia come risorsa riutilizzabile**, ne prevede l'accumulo e l'interramento con divieto di procedere a smaltimento. Il governo impugnò questa legge regionale e la Consulta ritenne che le regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali; però dall'analisi approfondita della legge sarda, il legislatore sardo ha esorbitato le proprie competenze legislative, nel limite delle norme impugunate, perché non considera la posidonia come un rifiuto (quando invece la legge statale la considera tale: contrasto radicale con la legge dello stato). In altre sentenze ha dato torto allo stato, ma il **criterio** è sempre quello **della competenza costituzionale**.

Il **d.lgs. n. 152/2006** (318 artt., oltre le numerazioni ordinali) è il cd **T.U. ambientale** (o **codice dell'ambiente**), atto avente forza di legge adottato dallo stato in conformità all'art. 117 Cost. In realtà si tratta di un insieme di testi unici: tiene insieme principi generali, istituti di impatto ambientale, di valutazione ambientale e affini, tutela delle acque, una parte sui rifiuti, una parte sull'atmosfera e una parte sul danno ambientale. La legge delega infatti prevedeva il compito del governo di riordinare, coordinare e integrare le disposizioni legislative in materia ambientale. La legge delega è del 2004 (forte opposizione del centrosinistra anche perché c'erano norme autoapplicative) ma il d.lgs. è stato adottato dal governo Prodi (di centrosinistra) con principi fortemente contrastati dalla sua corrente in sede di legge delega.

#### La struttura del Codice:

Parte 1 - Disposizioni comuni e principi generali;

Parte 2 - VIA, VAS, AIA;

Parte 3 - Acque:

Sez. 1 – difesa del suolo;

Sez. 2 – tutela contro l'inquinamento;

Sez. 3 – gestione delle risorse idriche;

Parte 4 - Rifiuti e bonifica siti inquinati;

Parte 5 - Tutela dell'aria;

Parte 6 - Danno ambientale.

#### Le situazioni dei singoli in materia ambientale

Dal punto di vista dei singoli l'ambiente è oggetto di interesse diffuso e non può essere rivendicato come diritto soggettivo (malgrado la parentesi del caso Enel del 1979\*).

Il principio 10 della **dichiarazione di Rio\*** prevede lo strumento con cui gli stati devono garantire ai loro cittadini la possibilità di far valere il vincolo che c'è sullo stato stesso: la **partecipazione dei cittadini interessati ai processi decisionali in materia ambientale** (interesse partecipativo tipico del procedimento amministrativo). La partecipazione però non è un diritto soggettivo ma un interesse legittimo.

La **convenzione di Aarhus** (conclusa nell'ambito dell'Onu nel 1998 in Danimarca) richiama il percorso internazionalistico del diritto ambientale (Stoccolma, Rio e altri atti di rilievo internazionale) per convenire ad obblighi internazionali su **tre pilastri** (“la più ambiziosa impresa di democrazia ambientale”):

1. l'accesso alle informazioni (art. 4);
2. la partecipazione del pubblico ai processi decisionali (art. 6);
3. l'accesso alla giustizia in materia ambientale (art. 9).

Questo tipo di situazione giuridica ha queste tre garanzie per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

Il **diritto di accesso alle informazioni ambientali**, in Italia, è disciplinato dall'**art. 3-sexies co. 1** del codice dell'ambiente: "In attuazione della l. n. 241/1990 e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la l. n. 108/2001 e ai sensi del **d.lgs. n. 195/2005** (attuazione di una direttiva europea del 2003; prevede poi le cause di esclusione all'accesso), **chiunque, senza** essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un **interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente** e del paesaggio nel territorio nazionale".

Tale diritto di accesso alle informazioni ambientali è una **forma di accesso garantita a chiunque** (simile all'accesso civico), con cause di esclusione che derivano da difetti formali (es. eccessiva genericità della richiesta, richiesta di un'informazione che l'autorità non ha, ecc.) o da un bilanciamento con la tutela di **controinteressi** (diritto alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, di quelle che riguardano relazioni internazionali, ecc.).

Oggi l'ordinamento, in linea generale, conosce tre tipi di accesso:

1. quello previsto dalla legge n. 241/1990: **accesso documentale** che consiste nel diritto degli interessati (devono far valere una posizione qualificata; non il generico cittadino) di prendere visione e estrarre copia di documenti amministrativi (diritto soggettivo). L'accesso è escluso ex lege in casi tassativi (ad es. per i documenti coperti da segreto di Stato) e ci sono i controinteressati che possono opporsi. In caso di mancato accoglimento della domanda, l'interessato può chiedere il riesame della decisione oppure può proporre ricorso al TAR;  
In alcune materie tale diritto è riconosciuto a chiunque: è così per l'accesso alle informazioni in materia ambientale (d.lgs. n. 195/2005) e per gli altri due tipi di accesso civico.
2. quello introdotto dal d.lgs n. 33/2013 attuativo della legge sulla corruzione (n. 190/2012): **accesso civico semplice** che pone a carico delle PA l'obbligo di pubblicare determinate informazioni indipendentemente da una richiesta di un singolo. Il mancato rispetto dell'obbligo comporta il diritto di "chiunque" di richiedere i documenti non pubblicati;
3. quello varato dalla legge n. 124/2015 e dal d.lgs. n. 97/2016, a modifica del d.lgs. n. 33/2013: **accesso civico generalizzato** che consiste nel diritto di "chiunque" ad accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle PA ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, salvi i limiti derivanti dalla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (i controinteressati hanno un termine per eventuali opposizioni). Questo tipo di accesso è più esteso dell'accesso documentale ma è meno "profondo" perché è più facile negarlo dato che sono previsti dei limiti che non ci sono per l'accesso documentale.

Il **diritto di partecipazione del pubblico** è disciplinato dall'**art. 3-sexies co. 1-bis e ss.** ed è stato previsto in attuazione della stessa direttiva europea del 2003, la quale obbliga gli stati membri a prevedere forme di partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale. Ciò significa che tutti i cittadini interessati possono presentare le proprie osservazioni (entro un determinato termine) sul contenuto delle decisioni (formalmente pubblicate) e le autorità hanno l'obbligo di decidere prendendo in considerazione le osservazioni (senza l'obbligo di conformarsi ad esse) e motivando.

Il **diritto di accesso alla giustizia ambientale**: manca una normativa generale di recepimento della norma prevista dalla direttiva del 2003 (che ha semplicemente trascritto l'art. 9 della convenzione di Aarhus, senza assumere una normativa di armonizzazione in materia di accesso alla giustizia). Ci sono comunicazioni della Commissione (cd. atti di soft law) che invitano gli stati membri ad ampliare l'accesso alla giustizia; tuttavia **non ci sono atti formalmente vincolanti**.

La convenzione di Aarhus (quindi anche la direttiva) stabilisce che ogni Parte contraente (ogni stato) deve garantire alla popolazione il diritto di accedere all'autorità giudiziaria, in particolare:

- a chi non ha ottenuto il diritto di consultare documenti (art. 9 cpv. 1);
- agli abitanti o alle associazioni ambientali cui è stata rifiutata la partecipazione (art. 9 cpv. 2);
- se le **autorità competenti hanno infranto la legislazione ambientale** in merito a decisioni in materia ambientale (art. 9 cpv. 2).

L'art. 9 cpv. 3 prevede un diritto di ricorso formulato in termini molto generali, in base al quale la popolazione può accedere a un'autorità amministrativa o giudiziaria per ricorrere contro atti che infrangono disposizioni della legislazione ambientale.

In sostanza la convenzione dà allo stato il dovere di legiferare in questo ambito.

In Italia i primi due punti sono già stati attuati invece per il resto rimane il problema.

In Italia, in linea generale, per poter far ricorso al giudice non basta che l'atto sia illegittimo ma bisogna anche dimostrare l'**interesse ad agire** (cioè che dalla sentenza favorevole si ritrarrebbe un interesse specifico) e inoltre la **legittimazione ad agire** (chi fa ricorso deve essere protetto dalla norma che va ad invocare davanti al giudice). Però per la tutela dell'ambiente, essendo un interesse diffuso (il diritto all'ambiente non si riferisce ad un soggetto in particolare), nessuno può fare ricorso: siccome gli stati di diritto non ammettono le azioni popolari, i singoli non hanno accesso alla "giustizia ambientale", a meno che l'atto illegittimo rispetto alla normativa ambientale non leda anche un proprio interesse (i cittadini vicini possono far valere un proprio diritto soggettivo; le associazioni l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente). Il singolo è sostanzialmente stato emarginato mentre le **associazioni sono considerate legittimate ad accedere alla giustizia in materia ambientale** (sempre se si tratta di associazioni di tutela ambientale già regolarmente costituite prima che avvenisse qualsiasi iniziativa legata a quella vicenda).

Dunque la convenzione imponeva agli stati di legittimare l'accesso anche ai singoli ma in Italia (come in tutti gli altri stati) non c'è stato questo ampliamento della giustizia amministrativa.

Anche la Cgue non giudica sulle azioni popolari. Un'associazione di tutela ambientale (ong) si è rivolta al comitato di controllo per l'attuazione della convenzione di Aarhus il quale ha affermato che l'Ue non è in regola con l'attuazione della convenzione facendo scaturire un contenzioso. Dopo tale contenzioso, l'Ue con il reg. 1721/2021 ha modificato il reg. 1367/2006 che riguarda l'applicazione della convenzione di Aarhus: ammette le ong (quindi a livello di ampliamento della legittimazione ha risolto poco) a presentare una richiesta di riesame cioè di rivedere una decisione illegittima e il diritto di ricorrere alla Cgue se tale richiesta non viene considerata.

Quando però i **singoli** vengono messi in una condizione di impotenza, i loro interessi sorgono comunque da qualche altra parte: **ricorrono alla Corte Edu**. Un esempio è la **causa Di Sarno** del 2012: lo Stato italiano aveva lasciato una situazione di rifiuti non gestiti in Campania e i ricorrenti lamentavano la lesione dei diritti degli artt. 8 (Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza) e 13 (Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) della Cedu. Dunque in questa causa viene ripescato il diritto all'ambiente come diritto individuale garantito dalla Cedu: questi ricorrenti non sostenevano esattamente la violazione del diritto all'ambiente ma sostenevano che avessero provato a ricorrere al giudice italiano, ma i ricorsi furono ritenuti inammissibili perché si basavano sull'interesse diffuso ambientale. Dunque si rivolsero alla Cedu che condannò lo stato italiano a risarcire i 13 ricorrenti perché non ha permesso loro di ricorrere.

## **Le funzioni amministrative di tutela dell'ambiente**

Le funzioni amministrative sono **attribuite dalla legge** a determinate pubbliche amministrazioni, dato che la **competenza legislativa della tutela dell'ambiente è dello stato** (art. 117 Cost.). Il tema dell'allocazione delle funzioni segue il **principio di sussidiarietà** (art. 118 Cost.): l'attribuzione della funzione viene conferita alla PA ritenuta dalla legge più adeguata a soddisfare l'interesse della protezione dell'ambiente. Ad es. l'abbandono di rifiuti sul suolo pubblico innesca attribuzioni sanzionatorie che gravano sul comune (ente più adatto per poter vigilare sul territorio e ordinare la rimozione dei rifiuti).

Quando la **funzione amministrativa è dello stato** guarda in primis ai ministeri (e soprattutto il **ministero dell'ambiente** e della sicurezza energetica) e poi ad enti che fanno capo allo stato e che funzionano a "rete" cioè agiscono in maniera coordinata: la l. n. 132/2016 ha creato il **sistema a rete per la protezione dell'ambiente** il cui compito è individuare i livelli essenziali delle prestazioni tecnico-ambientali. L'**Ispra** (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) è al centro del sistema (ed è dipendente dal ministero dell'ambiente) il quale ha compiti di monitoraggio, ricerca, assistenza sulle **Arpa** (Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente), funzionalmente dipendenti dall'Ispra. Poi ci sono altri enti che hanno altre funzioni (di autorizzazione, di pianificazione, ecc.).

Le tre funzioni principali sono: pianificazione, autorizzazione (e concessione), sanzione.

## **La pianificazione**

La pianificazione è la **disciplina delle attività private** che si svolgono sul territorio e **in particolare il diritto di edificare**, quindi essa è una disciplina da seguire per poter costruire (**vincoli sulla proprietà** privata e anche su beni demaniali).

### ***La pianificazione urbanistica***

La legislazione urbanistica è il presupposto per capire la pianificazione ambientale perché c'è un **collegamento tra pianificazione dell'urbanistica e tutela dell'ambiente**. La pianificazione urbanistica è il primo problema ambientale che si è posto nel nostro paese: il nostro territorio è molto antropizzato, ad es. anche nei parchi nazionali ci sono dei centri abitati. Già nel codice civile la proprietà edilizia è diversa da altre proprietà: l'art. 869 prevede che la proprietà edilizia è garantita secondo le norme dettate dai piani regolatori. Ci sono tante proprietà e quella immobiliare non è legata alla facoltà di godere in modo pieno ed esclusivo ma dipende dai piani regolatori. L'atto amministrativo in cui si concretizza la funzione di pianificazione è il **piano regolatore** che è **comunale** e ha come funzione quello di disciplinare l'uso del territorio; si compone di due elementi:

1. **elemento cartografico**: raffigura in scala il territorio (una mappa tematica);
2. **elemento normativo**: elaborato che somiglia ad un regolamento che contiene norme tecniche di attuazione in cui è riportato cosa il proprietario può fare nelle diverse zone della carta.

L'esperienza urbanistica sul piano legislativo inizia con la **l. n. 1150/1942** (ancora in vigore: oggi ha il valore di una **legge quadro** delle leggi regionali). Prima del '42 il problema urbanistico era risolto con le espropriazioni per pubblica utilità. La legge urbanistica del '42 nasce per frenare l'urbanesimo e prevede la figura del **piano regolatore generale del comune** che deve considerare la totalità del territorio comunale. Tuttavia la legge ha avuto un esito insoddisfacente in termini pratici perché il piano regolatore **non era obbligatorio per tutti i comuni**: era obbligatorio solo per i comuni racchiusi in determinati elenchi fatti dal ministero dei lavori pubblici; per gli altri comuni il piano regolatore era facoltativo e nel caso non lo prevedessero erano tenuti ad inserire all'interno del regolamento edilizio il **programma di fabbricazione** (in sostanza era un atto integrativo che riportava una specie di suddivisione del comune in zone), al fine di limitare l'espansione residenziale. A questa situazione conseguì che la legge rimase inattuata per larga parte: molti comuni non provvidero ad eseguire i piani e inoltre la legge **non prevedeva nessuna sanzione**. Per di più nel testo originario del '42, con autorizzazione era possibile fare la lottizzazione dei terreni

anche in assenza di piano regolatore. Quindi il territorio si è sviluppato per circa 25 anni senza piani regolatori. Infatti ad es. le vele di Scampia nascono da una legge del '62 che prevedeva, con un intento sociale, la possibilità di costruire l'edilizia economica popolare anche in assenza di piano regolatore. Queste situazioni hanno generato un forte problema ambientale e sociale perché non sono insediate coordinatamente con il resto del territorio (mancava una logica nella pianificazione). Venne promulgata la **legge n. 765/1967 (cd legge ponte)** come temporanea soluzione in attesa di una riforma della legge del '42 (che non venne mai riformata). Essa prevede il trasferimento alle Regioni delle funzioni urbanistiche e prevede (insieme al d.m. n. 444/1968):

- **poteri sostitutivi:** se il comune è obbligato a fare il piano regolatore o il piano di fabbricazione e non lo fa, interviene il ministro;
- **regole di pianificazione** per rendere sostenibile l'edificazione:
  - cd. **zonizzazione:** il **piano regolatore comunale** deve suddividere il territorio in zone (con delle lettere) e ad ogni zona corrisponde una certa caratteristica:
    - **zone A: agglomerati urbani** in cui si possono effettuare solo interventi di **conservazione** per evitare alterazioni di connotati artistici/storici/ambientali;
    - **zone B: parte del territorio totalmente o parzialmente edificabile**, priva di caratteri storico/artistico/ambientale. Qui è consentita anche la **nuova edificazione**;
    - **zone C:** parti del territorio destinate a **nuovi complessi insediativi** (terreni **edificabili**; è possibile anche la lottizzazione);
    - **zone D:** parti del territorio dove è ammessa la costruzione di **insediamenti produttivi**;
    - **zone E:** zone di **verde agricolo** (cd. polmoni verdi) con un indice di edificabilità strumentale ad es. per attività agricole;
    - **zone F:** destinate a realizzazioni (anche da parte di privati) di **strutture di interesse generale** per es. una strada, un ospedale, una scuola, dei parcheggi. Se in queste zone ci dovessero essere delle strutture di interesse non generale devono essere espropriate;
  - **sostenibilità dell'azione edificatoria:** oltre alla divisione in zone ci sono ulteriori limiti che devono essere previsti dai piani regolatori comunali (ovviamente per le zone edificabili):
    - **aree a standard:** definizione delle quantità minime di spazi pubblici (a x m<sup>2</sup> costruiti devono corrispondere x m<sup>2</sup> di spazi pubblici) che sono spazi asserviti all'uso generalizzato da parte della collettività;
    - **limiti di altezza;**
    - **vincoli di distanza;**
    - **vincoli volumetrici** (o di densità edilizia), cioè una **cubatura massima** (cioè i m<sup>3</sup> massimi) costruibile su un determinato terreno. Questo limite di densità edilizia consiste in:
      - **indice di densità territoriale:** esprime in percentuale la volumetria massima in una determinata zona omogenea (es. se è 0,5, su ogni m<sup>2</sup> di terreno si possono costruire massimo 0,5 di m<sup>3</sup>). Questo indice riguarda tutti gli immobili inclusi in quella zona: si riferisce al carico di edificazione dell'intera zona individuata. Nella prassi si è affermato il **contratto di cessione di cubatura:** contratto di diritto privato che ha però elementi pubblicistici (il comune deve consentire il trasferimento di diritti edificatori attraverso un provvedimento amministrativo di autorizzazione: fattispecie a tre parti). La Cassazione ha ritenuto che:
        - si tratta di un contratto atipico lecito a condizione però che si riferisca a immobili nella stessa zona omogenea (in questo modo la cubatura della zona rimane inalterata);
        - tale contratto riguarda beni immateriali ed è un contratto sui generis (punto intermedio tra chi riteneva che fosse un contratto ad effetti reali e chi fosse ad effetti obbligatori).



Il d.lgs. n. 70/2011 ha previsto che il contratto di cessione di diritti edificatori debba essere trascritto (è stato inserito negli atti oggetto di trascrizione all'art. 2643 c.c.);

- **indice di densità fondiaria:** volume massimo edificabile **in una singola area** (può coincidere con l'indice di densità territoriale). Il contratto di cessione di cubatura è possibile se viene rispettato l'indice di densità fondiaria (limite alla circolazione dei diritti edificatori). In alcuni comuni ci sono solo gli indici di densità fondiaria.

La cessione di cubatura è un fenomeno che ha dato origine alla concezione di **perequazione urbanistica**, cioè una pianificazione socialmente più giusta: ad alcune regioni non è più piaciuta la zonizzazione perché è fonte di sperequazione tra chi ha un'area edificabile e chi no (un fondo edificabile guadagna tantissimo valore ed è avvantaggiato rispetto ad un terreno agricolo o ad un terreno destinato all'espropriazione); inoltre le espropriazioni di strutture di interesse non generale da effettuare nelle zone F sono a carico dell'amministrazione (e quindi a carico della collettività). Si forma quindi questa nuova teoria della pianificazione perequativa che consiste nel far gravare i costi delle espropriazioni su chi costruisce; tuttavia non c'è una legge che permette questa perequazione e quindi questa idea è stata abbandonata.

### ***La pianificazione territoriale***

Mentre la pianificazione urbanistica riguarda il territorio comunale in tutti i suoi aspetti (sviluppo edilizio e in generale i cambiamenti del territorio in ambito comunale), la tutela dell'ambiente è demandata a piani di circoscrizioni più ampie di quella comunale. Infatti il piano regolatore si contrappone ai **piani di area vasta**, chiamati così perché non sono di competenza dei comuni ma di **enti territoriali più ampi**.

La legge del '42 prevedeva solo il piano territoriale di coordinamento (prima in capo al ministero dei lavori pubblici e successivamente alle province) oltre alla pianificazione urbanistica. Invece oggi con l'intervento di diverse leggi con specifiche finalità di tutela dell'ambiente si sono creati piani che si vanno a sovrapporre e che **prevalgono ai piani regolatori**:

- Il **piano paesistico** (d.lgs. 42/2004 ossia il cd **codice dei beni culturali e ambientali**; esiste dall'85): viene adottato obbligatoriamente da ciascuna **regione** a tutela del paesaggio. Il piano paesistico è strutturalmente un piano con un elemento cartografico e un elemento normativo con la particolarità che, a differenza dei piani urbanistici, è un piano di settore, cioè è per legge vincolato al **perseguimento di finalità di tutela paesaggistica**. Il piano paesistico deve considerare la totalità del territorio regionale e può contenere anche norme immediatamente applicative (ci deve essere una previsione espressa), cioè colpiscono immediatamente l'uso delle proprietà private nell'area individuata dal piano paesistico: il permesso di costruire non può essere rilasciato se non è stato rispettato il piano paesistico. Ad es. in Emilia Romagna molte aree sono dichiarate sature dal piano paesistico (cioè non si può costruire un metro cubo in più).
- Il **piano di bacino** (art. 65 del **codice dell'ambiente**; esiste dall'89): serve a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico (alluvioni, frane ecc). Quindi si tratta di una forma di tutela contro l'inquinamento, il quale è rappresentato dalle costruzioni su aree critiche dal punto di vista idrogeologico. Questa pianificazione è effettuata dall'**autorità di bacino** (organi statali e regionali). Il piano di bacino è la pianificazione di **distretti idrogeografici** (8 distretti che sono una specie di macroregioni) e ogni distretto ha il suo piano di bacino distrettuale. Se l'autorità di bacino decide che in alcune zone alcuni vincoli devono essere rispettati, essi sono direttamente dei vincoli per le proprietà private. Il piano di bacino può prevedere anche delle opere da realizzare per prevenire dissesti idrogeologici.
- Il **piano del parco** (l. n. 394/1991): i parchi (o aree naturali protette) sono le zone del territorio nazionale qualificate come tali dalla legge. Il piano, effettuato dall'**ente parco**, deve suddividere il territorio del parco in determinate zone e prevede prescrizioni finalizzate alla protezione della natura.

- Il **piano regionale di gestione dei rifiuti** (art. 199 del codice dell'ambiente): la **regione** deve fare questo piano per individuare aree non compatibili con impianti di gestione dei rifiuti.
- Il **piano di tutela delle acque** (art. 121 del codice dell'ambiente): ogni regione fa il suo piano che ha l'obiettivo di proteggere la qualità delle acque che scorrono nei corpi idrici superficiali (quelli sotterranei hanno una legislazione a parte). Può contenere prescrizioni che impediscono di svolgere attività nei pressi di corpi idrici allo scopo di evitare che vengano inquinati. Ad es. il punto di attracco di un acquedotto comunale (cd sensibile dal codice) deve avere delle cautele molto precise per far sì che nessuno lo inquinì.
- Il **piano per la bonifica dei siti inquinati** (art. 199 del codice dell'ambiente, il quale prevede che tale piano costituisce parte integrante del piano di gestione dei rifiuti): la regione fa questi piani per mettere in ordine interventi pubblici su siti inquinati da **terzi non responsabili**;
- Il **piano regionale di qualità dell'aria** (eventuale) (non previsto dal codice ma da un'altra legge).

Non c'è una forma di semplificazione che riporti ad un unico riferimento di pianificazione: c'è stato un tentativo proposto dal decreto Bassanini, rimasto inattuato perché il coordinamento fra le PA attraverso accordi non era obbligatorio; ciò è causa di complessità della pianificazione del territorio perché si tratta di **vincoli che possono interferire fra di loro** (non c'è una gerarchia) perché tutti disciplinano il territorio. La pluralità dei vincoli è legata al principio di competenza molto connesso al tema della protezione dei diversi interessi ambientali.

La direttiva europea n. 42/2001 ha introdotto l'istituto della **valutazione ambientale strategica** (VAS; diversa dalla valutazione di impatto ambientale: VIA). In attuazione della direttiva, gli artt. 4 ss. e 11 ss. del codice dell'ambiente prevedono il procedimento amministrativo VAS, che in un certo senso è uno strumento che sostituisce l'esigenza di coordinamento. Per i piani di rilevanza nazionale, l'autorità competente alla VAS è il ministero dell'ambiente; per altri tipi di piani è l'autorità che la regione ha la possibilità di individuare nella legge regionale (che potrebbe essere anche un ufficio specializzato dello stesso ente che fa il piano). L'oggetto della VAS riguarda la verifica delle condizioni **affinché gli atti di pianificazione siano sostenibili** dal punto di vista ambientale. Se i piani hanno un impatto **significativo** sull'ambiente, nel procedimento di adozione di questi piani è necessaria la VAS: quindi la VAS diventa parte integrante del procedimento di pianificazione. Tecnicamente è un **sub-procedimento**: nel momento in cui si fa un piano è necessario il sub-procedimento di VAS da parte dell'autorità competente per acquisire il parere vincolante.

### **Le autorizzazioni ambientali**

L'**autorizzazione**, dal punto di vista storico, non nasce come strumento di tutela dell'ambiente ma come **strumento di tutela di interessi generali** (es. di ordine pubblico). Le autorizzazioni sono solo simbolicamente provvedimenti favorevoli cioè che ampliano la sfera giuridica dell'interessato e danno vita ad interessi legittimi pretensivi, perché autorizzare significa che una certa attività privata non può essere svolta liberamente; quindi si tratta di un istituto che risponde ad un'**esigenza di controllo su attività meritevoli di limitazione**. Il legislatore introduce in maniera così ampia le autorizzazioni per proteggere interessi generali come quello ambientale. Le attività svolte senza autorizzazione potrebbero far integrare il reato: in questa chiave di interpretazione l'autorizzazione si lega al fenomeno dell'abusivismo.

Le norme della legge sul procedimento amministrativo per la materia ambientale dispongono alcune deroghe sotto la ratio della tutela dell'ambiente:

#### **1. Insostituibilità dei pareri e delle valutazioni tecniche ambientali:**

Il parere (atto del procedimento con valenza endoprocedimentale consultiva), secondo le regole generali sul procedimento amministrativo, può essere anche ovviato se l'amministrazione consultiva che deve darlo non lo produce entro un certo termine (se le amministrazioni sono statali). Anche per quanto riguarda le valutazioni tecniche, se esse non vengono fornite, l'amministrazione procedente può acquisirla da un altro ente (artt. 16 e 17 l. 241/1990). Ciò non

accade in materia ambientale: il **parere non può essere ovviato** e la **valutazione tecnica** deve provenire per forza data dall'**amministrazione ambientale interessata**: se il responsabile potesse prescindere dal parere o dalla valutazione tecnica ambientale, si verificherebbe un pericolo per l'ambiente. Ci sono dei diversi rimedi nel caso in cui il parere o la valutazione tecnica non vengano rilasciati. Questo ha quindi un effetto di rallentamento del procedimento amministrativo.

2. **Termini prolungati e disciplina del dissenso qualificato in materia di conferenza di servizi:**

Anche nell'ambito della conferenza di servizi (che riguarda le decisioni pluristrutturate), se si tratta di decisioni in materia ambientale (e quindi se sono coinvolte PA ambientali), i **termini** sono **prolungati**: il termine di conclusione della conferenza (da 45 gg) diventa di 90 gg.

C'è poi anche la disciplina del **dissenso qualificato** in materia ambientale: relativamente ad una decisione pluristrutturata, le amministrazioni ambientali possono impugnare la decisione della conferenza entro 10 gg dalla comunicazione (ovviamente se si determina in senso contrario al parere o alla valutazione tecnica delle amministrazioni ambientali) davanti al consiglio dei ministri per un ulteriore momento di autorizzabilità dell'attività inquinante.

3. **Esclusione del silenzio assenso e della SCIA** (segnalazione certificata di inizio attività):

Salve le eccezioni esplicite e tassative, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione decidente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la stessa amministrazione:

- non comunica all'istante, nei termini di conclusione del procedimento, il provvedimento negativo;
- o non indice, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi.

Una delle eccezioni esplicite è proprio in ambito ambientale: il silenzio assenso non si può creare e in caso di silenzio si verifica al massimo un inadempimento del dovere dell'amministrazione; le autorizzazioni in quest'ambito devono essere sempre rilasciate con un provvedimento espresso. Però la legislazione speciale sull'ambiente può predisporre dei regimi semplificati (ad es. per il recupero dei rifiuti di bassissimo impatto ambientale non serve l'autorizzazione\*).

La SCIA (corredata dalle documentazioni richieste per legge) si applica quando per avviare un'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale serve **un atto** di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato il cui rilascio è sottoposto a delle condizioni:

- **deve essere privo di discrezionalità**: deve dipendere esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale (**atto vincolato**);
- **non** deve essere **previsto alcun limite o contingente complessivo** (numero massimo di autorizzazioni) per il rilascio;
- non devono essere previsti specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio.

Quindi quando il procedimento di autorizzazione sarebbe inutile perché dipende da accertamenti oggettivi, essa è sostituita dalla dichiarazione dell'istante (SCIA), dopodiché l'attività può iniziare; ma in materia ambientale la Scia è **inapplicabile** (c'è però una sorta di "SCIA" regolata dalla legislazione ambientale). Inoltre nella disciplina della SCIA della l. 241 è previsto che in caso di minaccia per la tutela dell'ambiente, l'amministrazione può sospendere l'attività entro 60 gg dal ricevimento della SCIA.

Oltre alla specialità rispetto alla legge generale del procedimento, le **autorizzazioni ambientali** (previste dalla legislazione ambientale) presentano delle peculiarità rispetto alle altre (**elementi differenziali**):

1. l'**esistenza di un progetto**: in fase di avvio del procedimento, l'istanza/domanda di autorizzazione è corredata da un progetto, cioè da una rappresentazione anticipata dell'attività che sarà svolta (fonte dell'inquinamento).
2. la **pluralità di amministrazioni coinvolte**: sono autorizzazioni di attività inquinanti ed è fisiologico che la legge preveda una pluralità di amministrazioni che intervengono nel procedimento di autorizzazione. Proprio per la complessità (più centri di decisioni) anche la **conferenza di servizi** istruttoria è **obbligatoria** per esaminare gli interessi pubblici coinvolti. La semplificazione consiste nel creare dei procedimenti di codecisione (es. la VIA serve per unificare il procedimento).
3. la **decisione** (il contenuto del provvedimento autorizzativo finale) è sempre caratterizzata dalla **natura condizionata** (solo eventuale nelle altre autorizzazioni), cioè vengono previste come elemento costitutivo del provvedimento una serie di fatti ai quali si ricollega la produzione dell'effetto (si discute se siano condizioni sospensive o risolutive ma tale discussione non ha molto senso in questa materia). Queste condizioni (chiamate prescrizioni, cioè regole di esercizio dell'attività) che condizionano l'efficacia del provvedimento sono tali per cui se non si rispettano, l'attività non può essere esercitata (svolgono quindi una funzione di conformazione del diritto).  
Prevedere queste **prescrizioni** è importante perché la tutela dell'ambiente non può essere assicurata da un sistema di autorizzazioni che rendono possibile senza prescrizioni una certa attività, perché altrimenti, una volta rilasciata l'autorizzazione, l'attività sfuggirebbe al controllo rispetto alla tutela dell'ambiente. Ad es. se c'è un punto di emissione di gas, l'autorizzazione consente l'attività a condizione che quel camino sia costruito in un certo modo, che sia monitorato, che sia periodicamente controllato. Se l'attività non rispetta le prescrizioni si innesca un meccanismo sanzionatorio. Il limite di queste prescrizioni ovviamente è la ragionevolezza e proporzionalità delle stesse (il soggetto autorizzato potrebbe impugnare al Tar la stessa autorizzazione).
4. il **monitoraggio**: è un termine che compare molto spesso nel codice dell'ambiente come attività susseguente al rilascio dell'autorizzazione. Questa attività consiste nell'applicazione di strumenti di controllo, di **verifica della conformità** dell'attività **alle prescrizioni**: se all'esito del monitoraggio viene rilevata una difformità rispetto alle prescrizioni, si potrebbero applicare delle sanzioni. Esso non è parte del procedimento tuttavia è un'attività obbligatoria che **segue il procedimento**. Il monitoraggio da parte delle autorità competenti avviene attraverso **poteri tecnici**: possono accedere ai punti di emissione per controllare la regolarità dell'inquinamento (clausola poi connaturata alle prescrizioni). Non è necessario che il monitoraggio segua una calendarizzazione, è una funzione che le autorità possono svolgere secondo la loro organizzazione; però per certi tipi di autorizzazione può succedere che le amministrazioni calendarizzino dei controlli e prevedano forme di monitoraggio in forma più strutturata (previste da norme speciali).
5. la **durata**: le autorizzazioni possono essere a tempo indeterminato; quelle ambientali invece sono tutte a **tempo determinato** (naturalmente con la **possibilità di rinnovo**). I tempi delle autorizzazioni sono piuttosto lunghi (es. 4, 5 o 10 anni) e **prima dello scadere** del titolo originario, se il soggetto vuole proseguire l'attività, deve presentare la **domanda di rinnovo**, la quale non comporta un nuovo procedimento ma una **verifica di conformità dell'impianto rispetto all'autorizzazione già rilasciata**. Se il provvedimento originario scade e non è stata presentata domanda di rinnovo ma il soggetto precedentemente autorizzato ha interesse a rinnovare l'autorizzazione, il procedimento autorizzativo deve essere ricominciato da capo. La durata non perpetua è sempre connessa ad un'**esigenza di controllo** in senso ampio.

6. la **modificabilità dei contenuti**: c'è una relazione fra contenuti dell'autorizzazione e il **progresso delle tecnologie disponibili**. Il rapporto autorizzativo tra soggetto che esercita l'attività e amministrazione che rilascia l'autorizzazione è un rapporto che può contemplare delle varianti; ad es. se oggi una nuova scoperta scientifica rende disponibile una nuova tecnologia più efficace contro l'inquinamento (non per forza più costosa), l'amministrazione può imporre all'autorizzato di adottare questa nuova tecnologia in modo tale che l'inquinamento sia sotto controllo (attraverso un'attività di adeguamento tecnologico).
7. la **trasferibilità** (natura reale dell'autorizzazione): dal punto di vista giuridico **l'autorizzato è l'impianto** e non il soggetto che lo gestisce, quindi è **possibile la "voltura" del titolo autorizzativo** (al contrario ad es. di autorizzazioni che si basano su requisiti soggettivi delle persone); l'amministrazione non può revocare l'autorizzazione solo perché il soggetto cede l'impresa che gestisce l'attività autorizzata (non è rilevante il soggetto ma l'attività).

### *Le categorie di autorizzazione ambientale*

1. Ci sono **autorizzazioni con finalità di prevenzione ambientale settoriale**, cioè previste come obbligatorie per certe attività di determinate matrici ambientali (non sono dedicate solo alle imprese):
  - in materia di acque (art. 124): tutti gli scarichi di acque devono essere autorizzati, al fine di proteggere la qualità delle acque (lo scarico abusivo è un reato);
  - in materia di rifiuti (art. 208): la gestione dei rifiuti (es. realizzazione di una discarica o di un termovalorizzatore) deve essere autorizzata, al fine di proteggere (prevalentemente) il suolo e le acque dal rischio proveniente dai rifiuti;
  - in materia di aria (art. 279): le emissioni, cioè il fenomeno di introduzione nell'ambiente di sostanze gassose, devono essere autorizzate, al fine di proteggere la qualità dell'aria.
2. Ci sono **autorizzazioni con finalità di prevenzione ambientale integrata**: si tratta di titoli unici che sostituiscono e comprendono le autorizzazioni settoriali (politica di integrazione tra le diverse autorizzazioni), al fine di proteggere maggiormente l'ambiente (tenere sotto controllo l'inquinamento in una sua considerazione complessiva) e al fine di semplificare. Tali autorizzazioni sono:
  - l'AIA (**autorizzazione integrata ambientale**): risponde ad una direttiva europea (cd direttiva IPPC) ed è disciplinata negli artt. 29-bis ss del **codice dell'ambiente**. Queste autorizzazioni sono obbligatorie per determinate tipologie di **imprese** indicate dalla legge (più specificatamente, da un allegato; comunque sono ad es. raffinerie di petrolio o cartiere), essenzialmente quelle **di maggiore impatto ambientale**;
  - l'AUA (**autorizzazione unica ambientale**): l'iniziativa legislativa è puramente nazionale e riguarda tutte le **piccole-medie imprese** e le **imprese** (non pmi) **non soggette ad AIA**. Essa è prevista dal **regolamento D.P.R. n. 59/2013** (fondato su una norma del d.l. n. 5/2012) che ha praticamente voluto generalizzare l'istituto dell'integrazione.

Dunque le autorizzazioni settoriali rimangono un'ipotesi molto più marginale: sono rimaste ferme per i soggetti che non sono imprese perché il soggetto che fa impresa ha bisogno di un'AIA/AUA; inoltre la loro disciplina rimane con uno scopo di istruttoria per l'ottenimento dell'AIA/AUA.

## La valutazione di impatto ambientale (VIA)

Essa è un **subprocedimento del procedimento di autorizzazione** per quei tipi di **attività e impianti** (stabilimenti di emissione) **che hanno un fortissimo impatto ambientale** predisposti in un **elenco** dalla legge (allegato al codice dell'ambiente). La VIA non è un'autorizzazione ma un'attività di carattere valutativo degli impatti che una determinata opera avrà sull'ambiente (giudizio prognostico) che si integra nell'autorizzazione. La VIA quindi avviene prima dell'autorizzazione e ciò che viene rilevato nella stessa deve essere rispettato dal soggetto autorizzato: le prescrizioni dell'autorizzazione sono integrate dalle prescrizioni che emergono dalla VIA. Inoltre l'autorità competente alla VIA **non è quella competente a rilasciare l'autorizzazione**. La VIA è un istituto che deriva da una direttiva europea del 1985 recepita dal legislatore e oggi la disciplina nazionale è nella **parte II del codice dell'ambiente**.

La VIA consiste appunto in un subprocedimento che lascia congelato il procedimento di autorizzazione che seguirà. Per ottenere la VIA, il proponente (colui che svolgerà l'attività in quell'impianto) deve presentare (nell'istanza di autorizzazione) un **progetto dell'impianto** da dove deriveranno gli inquinamenti, insieme allo **studio di impatto ambientale**, cioè un'analisi di quelli che saranno gli impatti ambientali dell'opera: l'autorità competente va a giudicare la correttezza di questo studio che diventerà poi la **base per il giudizio di compatibilità ambientale (VIA)**, insieme al progetto. Inoltre è previsto anche che il soggetto possa interloquire con l'autorità competente prima di fare lo studio. La legge prevede anche che questo studio di impatto ambientale debba essere pubblicato ai fini di osservazioni o deposito di materiali da parte di tutti i cittadini interessati (**partecipazione popolare**): l'idea è quella che la realizzazione di un'opera sottoposta a VIA coinvolga tutti i cittadini (secondo pilastro di Aarhus\*, ripreso dalla direttiva europea di VIA).

Il giudizio finale deve tenere in considerazione lo studio e le eventuali osservazioni dei cittadini. Si tratta poi di un giudizio **fonte di obblighi** del soggetto proponente, quindi il **monitoraggio** viene effettuato anche a riguardo delle prescrizioni della VIA (pertanto possono seguire **strumenti sanzionatori**). La VIA però non autorizza niente e rimane autonoma rispetto alla successiva autorizzazione. L'autorizzazione rilasciata senza precedente VIA obbligatoria è motivo di impugnazione per vizio di violazione di legge. Inoltre, se un impianto già autorizzato e già sottoposto a VIA viene modificato, la VIA deve riguardare le variazioni se producono impatti significativi sull'ambiente.

## Le concessioni

Le concessioni, a differenza delle autorizzazioni, sono provvedimenti che non solo regolano un'attività privata ma **trasferiscono al privato delle prerogative che senza la concessione egli non avrebbe**. Ci sono delle risorse ambientali (in particolare la gestione delle acque e dei rifiuti urbani) regolate nella forma del pubblico servizio che serve a dare ai cittadini condizioni di vita accettabili. **Esempi:**

- nell'ambito del **servizio idrico integrato\*** (dove l'acqua è sempre un bene pubblico), le regioni individuano **ambiti territoriali ottimali** (ATO, che non coincidono con il comune, la provincia o la regione; di solito sono associazioni di comuni) che non sono enti pubblici economici ma danno in concessione il servizio: fanno un contratto con il gestore (per ogni ATO ci dovrebbe essere un solo gestore) che è il concessionario del servizio il quale avrà poi il potere di riscuotere i pagamenti (le bollette), individuato tramite un procedimento di appalto oppure attraverso la costituzione di società in house (società pubbliche fuori mercato);
- nell'ambito della **gestione del ciclo dei rifiuti urbani** serve un servizio pubblico che possa garantire la raccolta e il trasporto dei rifiuti; tale servizio ha la stessa struttura del servizio idrico: l'ATO affida ad un concessionario la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti (non per forza anche lo smaltimento, che può essere affidato ad altri privati).

## Le sanzioni

Nel codice dell'ambiente si possono individuare 3 gruppi/tipi di sanzioni:

1. sanzioni interdittive;
2. sanzioni amministrative;
3. sanzioni penali.

### 1. Le sanzioni interdittive

Si tratta di **provvedimenti amministrativi** ad effetto limitativo della sfera giuridica del privato (creano obblighi a carico del privato responsabile del comportamento) che **impongono il ripristino** a proprie spese della situazione conforme a legge; se egli non riesce a ripristinare, potrà essere destinatario di un obbligo più grave (es. la sospensione dell'esercizio dell'attività) oppure della sopportazione di un onere economico. Si possono qualificare come sanzioni interdittive perché **impongono obblighi di fare** in capo al soggetto responsabile. Esse **non** hanno **scopo punitivo** (in senso ampio) ma quello di riportare la situazione alla condizione di legalità, e per questo **prescindono dalla colpevolezza** del destinatario. Se il responsabile individuato dall'amministrazione intende contestare la sanzione (ad es. se ritiene di non essere stato lui a tenere il comportamento o se ritiene che certi aspetti dell'ordine impartitogli non gli sembrano legittimi) il giudice competente è il Tar (secondo le regole generali sui provvedimenti amministrativi). **Esempi:**

- l'art. 192 del codice dell'ambiente vieta l'abbandono dei rifiuti e la violazione di questo divieto comporta l'emanazione di un'**ordinanza** del sindaco nel senso di ordine di recuperare i rifiuti e consegnarli ad un soggetto per lo smaltimento;
- l'art. 130 del codice dell'ambiente (nell'ambito della tutela delle acque) prevede che in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione l'amministrazione competente notifica una **diffida** al responsabile intimandogli di riportare la situazione alle condizioni autorizzate. Se c'è anche un pericolo per l'ambiente, alla diffida si affianca la sospensione dell'attività. Se il soggetto non ottempera alla diffida o compie reiterate violazioni, si arriva alla revoca dell'autorizzazione.

Se ci sono poi **altre conseguenze**, esse **sono indipendenti**: le sanzioni interdittive concorrono con le sanzioni punitive (in senso lato: amministrative e penali).

### 2. Le sanzioni amministrative (o pecuniarie)

Esse impongono il **pagamento di una somma di denaro** come conseguenza di una violazione. Queste hanno **carattere punitivo/afflittivo** (la sanzione non serve a ripristinare la situazione ma a punire il responsabile) e sono previste tra un minimo e un massimo in relazione alla gravità del fatto. Ad es. la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione (art. 133).

Si applica la legge n. 689/1981 che è la legge generale in materia di sanzioni amministrative, applicabilità prevista dal codice dell'ambiente (ma sarebbe stata applicabile anche se non fosse stata richiamata):

- è prevista l'**irretroattività anche della legge favorevole**: se durante il procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa esce una norma che attenua la sanzione precedente, essa non si applica. Diversamente dal diritto penale quindi si applica sempre la norma del tempo in cui è stato commesso l'illecito, anche se sfavorevole;
- **non è previsto l'istituto della continuazione**: plurime violazioni della stessa norma comportano plurime sanzioni (invece nel diritto penale è previsto il reato continuato);
- la prescrizione degli illeciti amministrativi è di 5 anni e l'**autorità** con il potere di riscuotere **può interrompere la prescrizione secondo le norme del codice civile**, mentre nel codice penale non esiste l'interruzione della prescrizione con un atto volontario (es. il pm o il giudice non può interromperla) ma si interrompe solo nei casi previsti dalla legge.

Il sistema penale in genere è più afflittivo del sistema amministrativo; ma in ambito amministrativo ambientale le sanzioni sono talmente elevate da renderle sostanzialmente penali.

### 3. Le sanzioni penali

Prima del 2015 l'ordinamento non puniva l'inquinamento in sé ma l'**inquinamento di chi non si conformava alle regole previste dalle autorizzazioni**. Dunque i reati ambientali erano impostati solamente attraverso la **tutela del buon andamento dell'amministrazione**: la tutela dell'ambiente era perseguita sanzionando il mancato rispetto da parte dei cittadini delle autorizzazioni antinquinamento a titolo di contravvenzione; ancora oggi le **contravvenzioni** pongono un'**intersezione tra penale e amministrativo** (reati cd di disubbidienza): puniscono l'esercizio di attività in mancanza di autorizzazione o nei casi di difformità da essa. Poi la **l. n. 68/2015**:

- ha **introdotto i delitti in materia ambientale** per motivi di politica penale nazionale, di maggiore uniformità rispetto a direttive europee e per i fatti di inquinamento massivo (come il caso Ilva): inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.) e disastro ambientale (art. 452-quater c.p.);
- è **intervenuta anche sui reati contravvenzionali**, nel senso di permetterne l'estinzione del reato attraverso il **ripristino** (messa in sicurezza e concreta riparazione), obiettivo che si spiega con una particolare attenzione all'ambiente: anche in caso di reato, l'ambiente è veramente protetto quando è concretamente ripristinato piuttosto che attraverso una sanzione penale. Venne introdotta la **parte VI bis del codice dell'ambiente** (meccanismo estintivo delle contravvenzioni in materia ambientale) che si apre con l'art. 318-bis il quale prevede l'**ambito di applicazione: per le contravvenzioni previste al di fuori del codice dell'ambiente non opera il meccanismo estintivo**; esso opera solo se la contravvenzione è prevista dal codice dell'ambiente e non ha cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Invece per quanto riguarda i delitti di danno, l'art. 452-decies c.p. (**ravvedimento operoso**) non prevede un meccanismo estintivo del delitto in caso di ripristino del disastro e dell'inquinamento, ma le pene sono diminuite.

In quest'ambito si parla di "**polizia ambientale**", materia ricostruita dalla dottrina che ci permette di comprendere la parte VI-bis: la legge in questo ambito ha puntato molto sulla **polizia giudiziaria** (che trova fonte all'art. 55 del c.p.p., il quale prevede che la polizia giudiziaria procede a tutte le attività necessarie all'accertamento dei reati ossia prendere notizia dei reati, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova).

I reati contravvenzionali in materia ambientale sono reati di carattere formale perché sussistono a prescindere del pericolo o del danno per l'ambiente e a prescindere se l'autorizzazione poteva essere concessa o meno; se però si è verificato un pericolo o un danno, la parte VI-bis non opera\*. **Esempi** di contravvenzioni previsti dal codice dell'ambiente: gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 co. 1 e 2), discarica abusiva (realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti non autorizzato: art. 256 co. 3), scarico abusivo (art. 137 co. 1 e 2), apertura di stabilimenti senza AIA (art. 29-quaterdecies).

L'**art. 318-ter** prevede che: "allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p., ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita **prescrizione asseverata** tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la **regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario**. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a 6 mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al PM. Con la prescrizione l'organo accertatore **può imporre specifiche misure** atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose."

Dunque una volta accertata una contravvenzione (ad es. una gestione non autorizzata di rifiuti) la polizia giudiziaria (senza un termine) impartisce al responsabile una **prescrizione** cioè un atto che ha la struttura della **sanzione interdittiva** con cui obbliga il contravventore alla regolarizzazione della situazione. Tale prescrizione deve essere **asseverata tecnicamente dall'ente specializzato**



**competente** (oggi è sostanzialmente sempre l'agenzia regionale di protezione dell'ambiente), il quale cioè verifica la prescrizione e ne dà un giudizio. Per **regolarizzazione** può intendersi la radicale eliminazione dell'attività (es. consegna dei rifiuti ad un soggetto autorizzato) o l'ottenimento dell'autorizzazione mancante (quest'ultima lettura è però criticata). Il procedimento penale rimane sospeso durante questa procedura.

Quando scade il termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario fissato dalla prescrizione asseverata, ai fini della regolarizzazione, (artt. 318-quater/septies) entro 60 gg la polizia giudiziaria (organo accertatore) deve verificare se la **violazione** è stata **eliminata secondo quanto prescritto** (siccome potrebbe capitare anche che la violazione è eliminata ma non secondo quanto prescritto):

- A. se il contravventore ha **rispettato la prescrizione** (ad es. se ha ottenuto l'autorizzazione), egli è ammesso a pagare in sede amministrativa (nel **termine di 30 gg** da quando viene comunicata questa possibilità) una **somma di denaro pari ad 1/4 del massimo dell'ammenda** (se però la contravvenzione è punita solo con l'arresto, questa procedura non può applicarsi, ciò vale secondo l'orientamento prevalente attualmente nelle procure);
  - o se il pagamento avviene, si ha l'estinzione della contravvenzione e il pm deve chiedere l'archiviazione del procedimento penale;
- B. se il contravventore **non ha rispettato la prescrizione**, la polizia giudiziaria deve comunicarlo al pm e al contravventore entro 90 gg dalla scadenza del termine della prescrizione;
  - o il procedimento penale, precedentemente sospeso, continua.

L'art. 318-septies co. 3 prevede l'ipotesi dell'**adempimento in ritardo** o dell'**eliminazione delle conseguenze** (astrattamente) dannose o pericolose della contravvenzione avvenuta **con modalità diverse da quelle indicate dalla prescrizione**: in questi casi non si può applicare questa procedura, tuttavia questo ripristino può essere valutato ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis c.p. (oblazione delle contravvenzioni).

Non esiste nessuna disposizione che sanziona la reiterazione quindi se vengono commesse altre contravvenzioni dopo l'estinzione di quella precedente non è prevista alcuna conseguenza.

Questo meccanismo di estinzione del reato per alcuni è una sorta di depenalizzazione.

## - PARTE SPECIALE

### La tutela delle acque (parte III del codice dell'ambiente)

- I. Difesa del suolo: riguarda i casi di azione di carattere conoscitivo, di programmazione e di pianificazione degli interventi per assicurare la prevenzione dei fenomeni di dissesto e la messa in sicurezza delle situazioni a rischio.
- II. Tutela delle acque dall'inquinamento: tende a garantire la disponibilità di acque non inquinate prevedendo di raggiungere determinati obiettivi di qualità delle acque tenendo sotto controllo gli scarichi.
- III. Gestione delle risorse idriche: affronta l'aspetto dell'acqua come bene comune e risorsa di cui fruire secondo il principio di solidarietà.

#### I. La difesa del suolo

A causa di fenomeni specifici (es. la rottura dell'argine del Po ad Occhiobello nel '51, l'alluvione di Firenze del '66) il parlamento negli anni '70 ha istituito la **commissione De Marchi** (ingegnere che la presiedeva) arrivando poi alla legge quadro sulla difesa del suolo (l. n. **183/1989**). Fino ad allora c'era una serie di opere pubbliche con l'obiettivo di rafforzare il territorio ma il problema era la mancanza di programmazione di queste attività (inesistenza di un principio di pianificazione).

Intervenire poi la **direttiva quadro sulle acque** (n. 60/2000) e il **codice dell'ambiente** ha ripreso la legge dell'89 aggiornandola ai principi e alle regole della direttiva.

Il codice dell'ambiente negli artt. 53/72-bis (sezione I) prevede come atto amministrativo deputato alla difesa del suolo l'attività di **pianificazione (il piano di bacino)**:

- La direttiva del 2000 (e quindi il codice in attuazione della stessa) ha creato come unità geografica di base quella del **distretto idrografico**, il quale comprende dei bacini idrografici: ogni fiume con i suoi affluenti costituisce un **bacino idrografico**; il distretto idrografico padano è l'unico che comprende un solo bacino idrografico (fiume Po). L'art. 64 prevede la ripartizione dell'intero territorio nazionale in **8 distretti** idrografici: distretto delle alpi orientali, distretto dell'appennino centrale, distretto dell'appennino meridionale, distretto dell'appennino settentrionale, distretto del bacino pilota Serchio, distretto idrografico padano, distretto della Sardegna e distretto della Sicilia.
  - Ciascun distretto idrografico ha la sua **autorità di bacino distrettuale**, un ente pubblico non economico creato appositamente per la difesa del suolo (art. 63 co. 1); si tratta di un ente substatale perché è titolare di funzioni svolte **sotto la vigilanza della presidenza del consiglio**.
    - Ogni autorità di bacino ha i suoi **organi** (art. 63 co. 3): "la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti". Alla **conferenza istituzionale permanente** (organo politico-amministrativo deliberativo) partecipano (art. 63 co. 5): i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, il Ministro dell'ambiente e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo [...]. Alla conferenza istituzionale permanente spettano le funzioni di programmazione: essa **adotta** (redige e delibera) il **piano di bacino** che prevede le azioni necessarie a evitare i fenomeni di dissesto idrogeologico come ad es. il fenomeno della siccità (l'atto di **approvazione spetta al presidente del consiglio**, sentita la conferenza stato regioni). Poi la **conferenza operativa** svolge appunto attività operative delle direttive della conferenza permanente (organo tecnico-amministrativo).

Il **piano di bacino\*** è un piano territoriale di settore (perché si riferisce al dissesto idrogeologico) e, conformemente agli indirizzi e ai criteri stabiliti dalla conferenza istituzionale, **contiene**:

- **tavole e altri documenti descrittivi** (funzione conoscitiva);

- **norme d'uso dei suoli** (pianificazione/prevenzione): secondo l'art. 65 co. 4 le disposizioni del piano di bacino hanno efficacia immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni, degli enti pubblici e dei privati;
- **azioni** (programmazione), tra cui anche misure per agire su beni già costruiti (in particolare con opere pubbliche), cioè dei programmi di intervento. Infatti l'art. 69 co. 1 prevede che: i piani di bacino sono attuati attraverso **programmi triennali di intervento** che sono redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani medesimi e contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa **copertura finanziaria**.

Data l'eterogeneità dei distretti idrografici, l'art. 65 co. 8 ha considerato la possibilità per l'autorità di bacino di redigere il **piano di bacino** approvandolo **per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali**. Esiste poi il **piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI)**, che è un piano stralcio **obbligatorio** e riguarda quelle aree a rischio idrogeologico per cui è urgente prevedere norme d'uso (art. 67 co. 1). Tale piano è adottato dopo l'approvazione del piano di bacino.

Per quanto riguarda poi il **finanziamento** (art. 72), le spese per l'attuazione degli interventi sono a **carico dello stato** (ferme restando le entrate connesse alle attività di manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche, di bonifica e di miglioria fondiaria). Esiste poi un fondo speciale per la demolizione degli immobili abusivi costruiti in zone di rischio idrogeologico, di modo che i comuni, in caso di mancanza di fondi, possano attingervi.

## II. La tutela delle acque dall'inquinamento

Le disposizioni della sezione II (artt. 73/140) sono molto complesse perché spesso fanno riferimento ad aspetti tecnici. L'obiettivo di questa sezione è quello di tutelare le **acque** dal punto di vista qualitativo. Il codice dell'ambiente fissa due tipi di obiettivi di qualità:

- **qualità ambientale**: la **capacità** dei corpi idrici di mantenere processi naturali di **autodepurazione** e di **supportare comunità animali e vegetali** ampie e ben diversificate. Ciascuna regione deve svolgere attività di:
  - **catalogazione** (censimento) di tutte le acque superficiali che abbiano lo status di **corpo idrico significativo** (dunque i piccoli canali artificiali non vi rientrano, anche perché si ritiene che il consorzio di bonifica che li gestisce mantenga la loro acqua di qualità);
  - **monitoraggio**: deve analizzare tali corpi idrici (vedere quali agenti inquinanti ha l'acqua) e porre in essere atti per **migliorarli o per mantenerli nel loro stato** (secondo criteri previsti da un allegato, ad es., criteri su come fare un campionamento). I criteri per il monitoraggio non sono sempre inderogabili: spesso la legge lascia una certa discrezionalità alle regioni;
  - **pianificazione**: redigere il **piano di tutela delle acque** (art. 121), il quale, al fine di tutelare le acque, può prevedere che in certe zone non si possa edificare (non per rischi idrogeologici ma per la qualità dell'acqua).
- **qualità per specifica destinazione**: tale obiettivo individua lo stato dei **corpi idrici particolarmente delicati** e sono sostanzialmente quattro categorie: acque destinate a una particolare utilizzazione da parte dell'uomo (ossia **acque destinate alla fornitura di acque potabili e alla balneazione**), **acque destinate alla vita dei pesci** e **acque destinate alla vita dei molluschi**. Le regioni, al fine di un costante miglioramento dell'ambiente idrico, stabiliscono programmi, che vengono recepiti nel **piano di tutela delle acque**, per mantenere o adeguare la qualità delle acque per specifica destinazione.

L'art. 76 co. 4 prevede che mediante il piano di tutela delle acque sono **adottate misure** atte a conseguire gli obiettivi seguenti:

- sia mantenuto o raggiunto **per i corpi idrici significativi** superficiali e sotterranei l'**obiettivo di qualità ambientale** corrispondente allo stato di "**buono**" (descritto dalle tabelle);
- sia mantenuto, **ove già esistente**, lo stato di qualità ambientale "**elevato**" (come definito nell'Allegato 1 alla parte III);

- siano mantenuti o raggiunti **per i corpi idrici a specifica destinazione gli obiettivi di qualità per specifica destinazione** (di cui all'Allegato 2 alla parte III, che sono parametri più stringenti), salvi i termini di adempimento previsti dalla normativa previgente.

### ***Lo scarico delle acque reflue***

La minaccia per l'inquinamento delle acque consiste nella loro alterazione a causa dell'immissione di sostanze nelle acque attraverso gli scarichi, attività consentite che il legislatore vuole monitorare al fine di tutelare le acque. Secondo l'art. 74 (**definizioni**):

ff) scarico: qualsiasi immissione effettuata **esclusivamente** tramite un sistema stabile di collettamento che collega **senza soluzione di continuità** (quindi un "tubo") il ciclo di produzione del refluo con il **corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria**, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione (sono esclusi i rilasci di acque delle dighe).

Le acque reflue sono classificate in:

- g) **acque reflue domestiche**: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;
- h) **acque reflue industriali**: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento (precipitazione atmosferica che, non assorbita o evaporata, dilava le superfici scolanti);
- i) **acque reflue urbane**: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

Dunque lo scarico è sostanzialmente un "tubo" che va a prendere un'acqua reflua e la porta a scaricare in un corpo idrico ininterrottamente (senza soluzione di continuità\*). Lo scarico deve sempre essere autorizzato (art. 124) e qui scatta la figura delle **autorizzazioni con finalità di prevenzione ambientale settoriale\*** (per le imprese è sostituita dall'AIA/AUA\*; tuttavia l'istruttoria va fatta secondo l'art. 124); l'autorizzazione ha una durata limitata di 4 anni con possibilità di rinnovo; se non viene rispettata (controllo) ci sono le relative sanzioni: interdittive (art. 130), amministrative-pecuniarie (art. 133) e penali (art. 137).

Secondo l'art. 124 co. 2 se più soggetti si mettono d'accordo per scaricare in un **unico tubo di scarico comune**, è il titolare del tubo che deve essere autorizzato anche se non è il soggetto che produce le acque reflue; tuttavia resta ferma la responsabilità dei singoli, quindi il progetto deve consentire il campionamento all'accesso presso i singoli punti in cui i singoli soggetti immettono le acque reflue.

Nel caso in cui un soggetto scarichi le acque reflue senza un sistema di collettamento (senza un "tubo" ininterrotto quindi **con soluzione di continuità**), esse sono **considerate rifiuti** (si applica la parte IV del codice\*); si tratta quindi di una gestione abusiva di rifiuti e di abbandono degli stessi.

La disciplina generale degli scarichi è prevista all'art. 101 il quale prevede che gli scarichi debbano **rispettare una serie di valori limite** previsti dall'allegato 5 alla parte III in modo che non alterino la qualità dei corpi idrici. Lo scarico autorizzato è oggetto di prescrizioni in conformità anche al piano delle acque per garantire proprio gli obiettivi di qualità\*.

Lo scarico non può essere effettuato sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 104, salvo eccezioni): quindi lo **scarico**, in linea generale, **avviene in acque superficiali oppure in fognatura**; qualora si scarichi in fognatura, la struttura utilizzata è sottoposta al controllo dell'autorità del servizio idrico integrato: è quest'ultima che deve chiedere l'autorizzazione allo scarico, in quanto il momento finale del sistema fognatura necessita di uno scarico (dunque chi fa l'allacciamento in fognatura non deve chiedere l'autorizzazione) [\*ipotesi di scarico in comune].

## La gestione delle risorse idriche

La legge si occupa di dare la possibilità di accesso ai cittadini all'acqua.

I principi di questa materia sono:

1. l'**equilibrio del bilancio idrico**, art. 95 co. 1 (e richiamato dall'art. 145): “La **tutela quantitativa** della risorsa concorre al raggiungimento degli obiettivi di qualità attraverso una pianificazione delle utilizzazioni delle acque volta ad evitare ripercussioni sulla qualità delle stesse e a consentire un **consumo idrico sostenibile**”. Tale principio dunque riguarda l'**uso sostenibile** della risorsa idrica: l'autorità di bacino\* ha il compito di controllare e redigere il bilancio idrico;
2. il **servizio idrico integrato**, art. 141 co. 2 (connesso all'equilibrio del bilancio idrico): “[...] è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di **captazione** (prelievo di acqua da un corpo idrico naturale), adduzione e **distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue\***, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie [...]” (gli usi industriali non sono regolati dal servizio idrico ma da concessioni di prelievo di acqua). La fognatura è un sistema di condotti che portano le acque reflue verso l'impianto di depurazione delle acque reflue; dopodiché vi è lo scarico delle acque depurate in corpi idrici superficiali (che ovviamente deve essere autorizzato\*). Questo tipo di servizio ha quindi una **struttura logica di tipo ciclico**;
3. la **pubblicità degli impianti**, art. 143: “Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre **infrastrutture idriche** di proprietà pubblica, **fino al punto di consegna e/o misurazione**, fanno parte del **demanio** ai sensi degli artt. 822 ss. c.c. e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge. Spetta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela dei beni di cui al co. 1, ai sensi dell'art. 823, co. 2, c.c.” (ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso). Quindi gli impianti possono essere gestiti da privati ma la proprietà resta pubblica (ciò è essenziale per garantire a tutti l'accesso all'acqua);
4. la **pubblicità delle acque**, art. 144 (co. 1, 2 e 4): “**Tutte le acque superficiali e sotterranee**, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al **demanio** dello Stato. Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo **criteri di solidarietà**; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. Gli **usi diversi dal consumo umano** sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità.”. Dunque oggi anche l'acqua è un **bene pubblico e comune** e tale principio è stato definito per la prima volta dalla **legge Galli n. 36/1994** che è poi stata incorporata nel codice dell'ambiente (prima il c.c. rendeva possibile la proprietà sull'acqua). L'acqua è stata la prima risorsa per cui la legge ha voluto stabilire espressamente che esiste un **diritto per le generazioni future**. L'acqua ovviamente è **suscettibile di appropriazione**: il dominio del privato è molto simile alla proprietà ma non è tale; si può parlare di una **situazione sui generis** in cui la libertà di appropriazione si concilia con la mancanza di un diritto reale sull'acqua (in tutti gli stati di diritto è così).

In riferimento alla clausola del co. 4 (**principio del consumo umano**), gli usi diversi dal consumo umano sono gli **usi produttivi delle risorse idriche**: disciplinati nel Titolo IV della sezione III (artt. 166-169) e qui spesso le norme rimandano a legge speciali. L'art. 166 co. 1 prevede che: “I **consorzi di bonifica ed irrigazione**, nell'ambito delle loro competenze, hanno **facoltà di realizzare e gestire** le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, **previa domanda alle competenti autorità** (ossia all'autorità di bacino del territorio) corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi **compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive**. L'Autorità di bacino esprime

entro 120 giorni la propria determinazione. Trascorso tale termine, la domanda si intende accettata. [...]”. Dunque è l'**autorità di bacino** che governa questo tipo di organizzazione molto importante in Italia. I **consorzi di bonifica ed irrigazione** sono enti che hanno una loro autonomia funzionale e come scopo hanno quello di **assicurare gli usi produttivi**: hanno il potere e la capacità tecnica di controllare il regime di queste acque derivate (i canali).

Infatti durante il periodo di siccità tali consorzi hanno salvato la produzione agricola: con questi canali hanno garantito il refluò agricolo per poter irrigare. Inoltre è ammessa la captazione di acqua per la produzione di energia idroelettrica (specificatamente disciplinata dall'art. 168) e per l'approvvigionamento di imprese produttive (soprattutto ai fini di attività agricola, disciplinata specificatamente dall'art. 167). A queste attività viene data una **concessione cd di derivazione**.

### ***L'organizzazione del servizio idrico integrato\****

L'amministrazione delle acque è individuata dal codice per **ambiti territoriali ottimali** (ATO); infatti l'art. 147 prevede che: “I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali **definiti dalle regioni**. [...]. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'**ente di governo** dell'ambito (di solito è la provincia, che è diversa dall'autorità di bacino), individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze.”. Perciò le regioni (con legge o delibera del consiglio) individuano gli ATO e l'ente di governo: parti di territorio a struttura associativa di comuni e province. Ogni regione definisce i suoi ambiti ottimali nella maniera secondo lei più opportuna, non necessariamente identificandoli nei tradizionali comuni amministrativi o nelle province. Ad es. in Emilia-Romagna gli ATO coincidono con le province, ma ci sono regioni in cui gli ATO sono costituiti da più province.

L'ATO è un **ente pubblico** regionale obbligatorio (perché lo prevede l'art. 147) e ha i suoi organi.

I compiti degli ATO riguardano la garanzia dell'accesso all'acqua: mettere in moto e vigilare sull'erogazione del servizio. L'ATO non riscuote né intrattiene rapporti di utenza con i cittadini: il codice dell'ambiente assegna come finalità dell'ATO l'individuazione del gestore (l'ATO non gestisce ma **assegna il servizio**); è poi il **gestore che fa i contratti di utenza** con i cittadini (utenti del servizio idrico). L'ATO individua il gestore del servizio (un'impresa) rispettando le norme in materia di libera concorrenza e degli appalti pubblici (secondo il diritto comunitario) quindi mediante:

1. una **gara pubblica**. L'ATO può includere nel bando e quindi poi nel contratto anche la collaborazione del gestore per la redazione di atti amministrativi (es. il piano d'ambito); è possibile che nella proposta fatta dal privato ci sia già il piano d'ambito poi l'autorità d'ambito essendone responsabile lo approva;
2. la costituzione di **società pubbliche strumentali** (in house): società di diritto privato assoggettate al TU in materia di società partecipate. La società in house è costituita interamente da enti pubblici (capitale pubblico; può partecipare una piccola parte di privati però mediante gara pubblica) e deve risultare dallo statuto che l'amministrazione (l'azionariato pubblico) esercita un **controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e uffici** (gli enti che la compongono devono essere in grado di indirizzare la società in house; le decisioni fondamentali per lo sviluppo del servizio devono essere assunte sotto la diretta vigilanza degli enti partecipanti); deve inoltre svolgere la sua **attività solo nei confronti dell'ATO** (non può assumere nessun tipo di servizio affine fuori dall'ATO).

L'art. 149 prevede che l'ATO: “[...] provvede alla predisposizione e/o all'aggiornamento (ad es. verificare se c'è bisogno di investimenti per migliorare il servizio) del piano d'ambito”. Il **piano d'ambito** è costituito dai seguenti atti:

- a. ricognizione delle infrastrutture;
- b. programma degli interventi;
- c. modello gestionale ed organizzativo;



d. piano economico finanziario.

L'art. 154 inoltre prevede che: “La **tariffa** costituisce il **corrispettivo del servizio idrico integrato** ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, *[dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito: referendum 2011]* e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di **corrispettivo**” (ed è **riscossa dal gestore** del servizio idrico integrato: art. 156 co. 1).

Il **referendum del 2011** ha voluto escludere qualsiasi elemento di profitto dalla tariffa: essa deve servire per reinvestire. Ciò ha quindi favorito un sistema fortemente pubblico; tuttavia dopo il referendum in qualche modo la tariffa è rimasta la stessa perché ad es. i tubi poi sono costruiti da privati e quindi la società in house subisce i profitti che vogliono fare quei privati.

L'**Arera** (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) ha il potere di controllo sulle tariffe e stabilisce anche i criteri tariffari: i gestori quindi non stabiliscono il prezzo in base a domanda e offerta.

La **tutela del mare** è regolata dalle convenzioni internazionali infatti l'art. 109 prevede che: “[...] in conformità alle disposizioni delle convenzioni internazionali vigenti in materia, è **consentita l'immersione deliberata in mare** da navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri, dei materiali seguenti:

- a. **materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi** (l'**autorizzazione** all'immersione in mare di tali materiali è **rilasciata dalla regione**, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali);
- b. **inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo**, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale (l'immersione in mare di tali materiali è **soggetta ad autorizzazione regionale**, con esclusione dei nuovi manufatti soggetti alla VIA; per le opere di ripristino, che non comportino aumento della cubatura delle opere preesistenti, è dovuta la sola comunicazione all'autorità competente);
- c. **materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca** effettuata in mare o laguna o stagni salmastri (l'immersione in mare di tali materiali **non è soggetta ad autorizzazione**). [...]

La **movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte è soggetta ad autorizzazione regionale [...]**”.

Vi è quindi una forma di tutela del mare attraverso una sorta di disciplina di scarichi (ma non si tratta di scarichi in senso stretto). Ad es. le opere pubbliche di dragaggio che estraggono parte di fondali per ottenere una certa profondità d'acqua, possono reintrodurre in mare ad un'altra distanza dalla costa quello che hanno estratto.

### **La gestione dei rifiuti (parte IV del codice)**

Il tema dei rifiuti è stato per decenni un tema di smaltimento, sul presupposto che fossero solo sostanze di scarto fisiologiche della produzione. Ad un certo punto ci fu un cambiamento della politica in materia ambientale: una direttiva europea del 1995 ha vincolato gli stati membri (competenza concorrente in materia ambientale) a creare meccanismi cd di **economia circolare** per far sì che i rifiuti non vengano smaltiti ma recuperati o riutilizzati dove possibile. La direttiva prevedeva ad es. incentivi fiscali, altri meccanismi premiali e i cd. appalti verdi affinché la concorrenza si evolvesse a favore di imprese in possesso di determinati requisiti che promuovono l'economia circolare.

Oggi la materia dei rifiuti ha la sua fonte normativa sovranazionale nella **direttiva n. 98/2008** (più volte modificata) che oggi regola le legislazioni nazionali in tale materia (il codice dell'ambiente ha recepito le direttive in materia e i relativi aggiornamenti).

L'art. 179 stabilisce il principio di **gerarchia di rifiuti**, cioè ci sono determinati **usi preferenziali** dei rifiuti rispetto ad altri. Esso esprime il seguente ordine di preferenza:

1. **prevenzione** (riuso di scarti che non sono rifiuti): far sì che un bene non diventi mai rifiuto e quindi privilegiare fin dove possibile l'allungamento del ciclo di vita del prodotto (durabilità dei prodotti immessi sul mercato). Ad es. gli scarti di legno derivanti dal taglio di altro legno da parte di una falegnameria possono essere utilizzati per un'altra finalità anche in un altro processo produttivo: bene di scarto che rinasce come prodotto in un altro ciclo produttivo (ad es. come combustibile), a certe condizioni (circolo di sottoprodotti, più avanti\*);
2. **recupero** del rifiuto nelle sue varie forme di trattamento non finalizzate allo smaltimento, ma appunto finalizzate al recupero:
  - preparazione per il riutilizzo (come la messa in magazzino);
  - riciclaggio (lavorazione del rifiuto per farlo diventare di nuovo un prodotto);
  - recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
3. **smaltimento**: questa è la fase residuale nella gestione dei rifiuti.

### ***La nozione di rifiuto***

La direttiva e il codice prevedono la **definizione di rifiuto** (art. 183 co. 1 lett. a): “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”. Tale definizione **non può essere derogata** prevedendo delle eccezioni, anche se sono di buon senso. L'Italia ci ha provato nel 2002, nel senso di non considerare rifiuti gli scarti dei lavori nelle gallerie del traforo appenninico, ma la **Cgue** ha dichiarato incompatibile tale disposizione.

Bisogna vedere caso per caso se una sostanza può essere rifiuto (anche la sostanza apparentemente più innocua può esserlo): non è la sostanza che determina la qualifica di rifiuto ma tale qualifica **dipende dal comportamento del detentore** (dalla destinazione della sostanza); quindi si pone il problema dell'interpretazione del concetto di (avere l'obbligo o l'intenzione di) disfarsi:

- **obbligo di disfarsi**: deriva da norme che vietano l'uso di certi tipi di sostanze (es. per la loro tossicità), per le quali l'ordinamento giuridico impone al soggetto che ne viene in possesso di conferirle per lo smaltimento o il recupero;
- **intenzione di disfarsi**: in assenza di norme che impongono l'obbligo di disfarsi (praticamente quasi sempre), il problema è interpretare il **concetto di disfarsi**:
  - secondo un'interpretazione, un soggetto si disfa dell'oggetto quando lo abbandona. In questo modo la nozione di rifiuto sarebbe coincidente con la **cosa derelicta** (abbandonata) e quindi non sarebbe rifiuto qualunque cosa non abbandonata;
  - in alcune famose sentenze interpretative della direttiva (che riporta la definizione di rifiuto ripresa del codice) da parte della **Cgue**, essa interpreta il disfarsi non come abbandono di rifiuti, perché:
    - la definizione di rifiuto viene logicamente prima dell'abbandono dello stesso;
    - ci sono casi in cui il concetto del disfarsi può coesistere alla volontà di mantenere la detenzione dell'oggetto (es. far girare i rifiuti come fossero dei prodotti; se interpretassimo il concetto di disfarsi come abbandono, si legittimerebbe il trasferimento illecito dei rifiuti).

Quindi per la Cgue il rifiuto è qualsiasi cosa di **scarto che ha esaurito il proprio ciclo di vita** (non importa se abbandonata o tenuta sotto controllo). Dunque per tutelare l'ambiente viene data questa **interpretazione estensiva** al concetto di disfarsi. Tuttavia la difficoltà di interpretare questa nozione rimane. Inoltre ci sono moltissimi casi di attività illecite esercitate inconsapevolmente proprio a causa di questa nozione estensiva.



### **La nozione di sottoprodotto**

In concreto per sapere se un oggetto ha esaurito il suo ciclo di vita bisogna accertarne la qualità e in proposito l'art. 184-bis (sempre copiato dalla direttiva) nel co. 1 fornisce la soluzione (non elimina l'interpretazione\*): “E' un **sottoprodotto** e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, co. 1, lett. a), **qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni**” (quindi **cumulativamente**):

- a. “la sostanza o l'oggetto è **originato da un processo di produzione**, di cui costituisce parte integrante, e il cui **scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto**”. Quindi deve essere uno scarto perché se la finalità del ciclo produttivo è proprio quel prodotto non siamo davanti ad un sottoprodotto ma a un prodotto (ad es. ottenere il truciolo di solito non è lo scopo della produzione, quindi il truciolo soddisfa questa condizione);
- b. “è **certo che** la sostanza o l'oggetto **sarà utilizzato**, nel corso dello **stesso o di un successivo processo** di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi”. Questo è il cd **requisito della certezza del riutilizzo**: deve essere **noto e provato** che lo scarto di produzione sarà riutilizzato nello stesso ciclo produttivo o in un altro. Tale caratteristica non si può desumere da un giudizio di possibilità: **deve esserci la dimostrazione** del luogo in cui avverrà il riutilizzo dello scarto e/o del terzo che lo riutilizzerà, attraverso contratti, atti amministrativi o altri documenti (quindi la semplice messa in vendita non è sufficiente);
- c. “la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente **senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale**” (questa specificazione è stata introdotta perché uno scarto per essere riutilizzato necessita di una minima lavorazione). Quindi il sottoprodotto rimane tale se per esempio lo si deposita in certi luoghi prima del riutilizzo (ad es. la semplice essiccazione di fanghi di dragaggio rientra nel concetto di normale pratica industriale; se invece ad es. si dovessero utilizzare dei detersivi, allora non rientrerebbe nel concetto);
- d. “l'**ulteriore utilizzo è legale**, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e **non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana**”. L'ulteriore utilizzo legale comporta che deve esserci un **principio di sostanziale equivalenza** tecnico-produttiva **tra sottoprodotto e prodotto** (ad es. se il materiale da costruzione deve avere certi requisiti, deve averli anche il sottoprodotto).

Questa norma ha una **funzione interpretativa**: quelle caratteristiche qualificano il sottoprodotto; **se una sostanza o un oggetto non le ha, si tratta di un rifiuto** (o di un prodotto); ed è questa l'interpretazione della Cgue: è l'unico modo giuridicamente corretto di accertare la natura di un rifiuto. Si tratta di caratteristiche cumulative e dunque ove sussistano tutte, il sottoprodotto può essere venduto, riutilizzato, ecc. (senza autorizzazione); se invece non sussistono, allora l'oggetto è un rifiuto e necessita di autorizzazioni per la sua gestione (può essere anche venduto o trasformato). Per poter incrementare il verificarsi di queste condizioni qualificanti il sottoprodotto, non bisogna renderle più flessibili ma favorire situazioni in cui queste condizioni sono più facilmente ottenibili. Ad es. se un prodotto è certamente riciclabile, è più facile che poi lo scarto soddisfi tutti questi requisiti. Quindi bisogna organizzare regimi di responsabilità ambientale del produttore in modo che chi inventa un prodotto, sia già tenuto fin dall'inizio a pensare al futuro (e quindi ad es. fare in modo che il produttore abbia già in mente che il suo prodotto sarà riciclato).

L'**allegato D** alla parte IV riporta un elenco che **serve a classificare i rifiuti**, e non ad individuarli: quindi prima bisogna verificare se si tratta di un rifiuto e se è tale, la sua circolazione avverrà con il codice assegnato dall'allegato D (quest'ultimo infatti ha la finalità di agevolare la riconoscibilità del rifiuto una volta che lo si trasporta). Infatti c'è un codice proprio per le cose che sono considerate rifiuti ma che non sono specificatamente previste dall'elenco (“– – 99 rifiuti non specificati altrimenti”).

### ***La nozione di cessazione della qualifica di rifiuto***

Diversa da quella del sottoprodotto è la definizione di “end of waste”. L’art. 184-ter co. 1 prevede che: **“Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni (quindi cumulativamente):**

- a. la sostanza o l'oggetto sono destinati a **essere utilizzati per scopi specifici**;
- b. **esiste un mercato o una domanda** per tale sostanza od oggetto;
- c. la sostanza o l'oggetto **soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti** (principio dell’equivalenza qualitativa\*);
- d. l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto **non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (\*)**.”.

Queste sono le condizioni affinché un rifiuto cessa di essere tale e torna nel mondo dei prodotti (quindi ci sono attività di recupero che non fanno cessare la qualifica di rifiuto).

La lavorazione e l'intermediazione che tendono al recupero del rifiuto **devono essere autorizzate**; infatti il co. 2 prevede che: “L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni” (questo per fare capire che anche tale attività, seppur “prodromica” al recupero, deve essere autorizzata).

Il co. 2, secondo periodo, prevede che: “I criteri di cui al co. 1 (cioè i criteri specifici *che deve avere la sostanza/oggetto o l’operazione di recupero*) sono adottati in conformità a quanto **stabilito dalla disciplina comunitaria** ovvero, **in mancanza** di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto **attraverso** uno o più **decreti del Ministro dell'ambiente** [...]. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.”. Quindi per recuperare una sostanza serve un regolamento dell’Ue oppure un decreto del ministro che lo consente: non basta l'autorizzazione. Questo aspetto **fino al 2018** non era considerato: in Italia le imprese chiedevano le autorizzazioni per il recupero e quali tipi di rifiuti fossero recuperabili era valutato caso per caso accertando la sussistenza solo delle quattro condizioni: si era ragionato in termini di **non tassatività dei rifiuti recuperabili**. Poi nel **2018 una sentenza del Consiglio di Stato** ha ritenuto che in assenza di un regolamento (comunitario o nazionale) che preveda il recupero di un certo tipo di rifiuto, anche con l'autorizzazione, quel tipo di rifiuto non può essere recuperato. In seguito a questa interpretazione, si aprì una **situazione di incertezza sulla regolarità** per alcuni recuperatori che trattavano dei rifiuti che in realtà non erano recuperabili proprio per mancanza di un regolamento. Così si è arrivati alla **riforma del 2019 che ha introdotto il co. 3**: “In mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del co. 2 (cioè in mancanza di regolamento), le **autorizzazioni** di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte II, per lo svolgimento di operazioni di recupero ai sensi del presente articolo, sono **rilasciate o rinnovate** nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6, par. 1, della direttiva 2008/98/CE (ciò vuol dire **nel rispetto delle quattro condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto**) e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori **previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'ARPA** [...]”.

Quindi, siccome aspettare il regolamento bloccherebbe il sistema, è stata introdotta la possibilità che, **in mancanza di regolamento**, le autorizzazioni alle operazioni di recupero possono essere date se sono rispettate le condizioni e in seguito al parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o ARPA (che predisporrà le prescrizioni).

### ***La classificazione dei rifiuti***

L'art. 184 prevede che: "Ai fini dell'attuazione della parte IV, i rifiuti sono classificati, **secondo l'origine**, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, **secondo le caratteristiche di pericolosità**, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi".

Si tratta di una definizione ai fini della gestione:

1. i **rifiuti urbani** sono quelli che provengono da agglomerati urbani (i rifiuti di cui all'art. 183, co. 1, lettera b-ter): "dalle abitazioni, dallo spazzamento delle strade, dallo svuotamento dei cestini pubblici, da aree cimiteriali e quelli che il comune vi assimila". I rifiuti urbani sono soggetti al regime del **servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani**, un servizio pubblico di raccolta e trasporto in un impianto di recupero (imprese recuperatrici) o smaltimento (inceneritori, discariche): la gestione dei rifiuti urbani è prevista dall'art. 200 ed è **sostanzialmente uguale alla gestione del servizio idrico integrato\*** (stessa struttura giuridica), è cioè organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) definiti dalle regioni;
2. i **rifiuti speciali** hanno come prevalenza di origine le attività imprenditoriali ("agricole, industriali, artigianali, commerciali, di recupero e smaltimento di rifiuti, sanitarie, ecc."). Essi non sono conferiti al servizio pubblico ma **ogni impresa ha l'onere di organizzare il "trattamento" dei propri rifiuti** (mentre i cittadini "comuni" hanno l'obbligo di conferimento dei rifiuti ai punti di raccolta); infatti l'art. 188 co. 1 prevede che: "Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti **provvede al loro trattamento direttamente** (si deve munire dell'autorizzazione necessaria per trattarlo) **ovvero mediante l'affidamento** ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV".

Quindi il detentore dei rifiuti deve cederli ad un soggetto autorizzato al recupero o allo smaltimento: i rifiuti **non si possono né abbandonare né trattenere senza autorizzazione** (oppure se vuole detenerli e trattarli direttamente deve avere l'autorizzazione). Infatti l'art. 192 prevede che: "L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. [...]".

La legge quindi ha creato un **regime autorizzativo** per gli **operatori che trattano i rifiuti in modo professionale**.

Inoltre l'art. 199 prevede il **piano regionale di gestione dei rifiuti\***, atto che risponde ad una logica di amministrazione del trattamento dei rifiuti e ad una logica previsionale: esso contiene tutte quelle regole che dovranno essere seguite dalle amministrazioni competenti al controllo sulla gestione dei rifiuti (es. le amministrazioni hanno capacità localizzativa degli impianti di recupero/smaltimento).

### ***Le regole per il trasporto dei rifiuti***

La prima operazione che avviene dopo l'affidamento o la consegna dei rifiuti è il trasporto degli stessi, le cui regole sono previste da un regime di **tracciabilità attraverso il catasto dei rifiuti**: si tratta di un sistema informatizzato che raccoglie tutti i dati sulla cessione dei rifiuti a intermediari, formato attraverso la creazione di documenti che devono essere presenti nell'operazione di movimentazione del rifiuto; questi documenti sono:

1. il **registro di carico e scarico** (art. 190, co. 1): "Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti [...], ha l'obbligo di tenere un registro cronologico di carico e scarico, in cui sono indicati per ogni tipologia di rifiuto la **quantità prodotta**, la **natura** e l'**origine** di tali rifiuti e la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero (dunque viene identificato il tipo di rifiuto attraverso il suo codice dell'elenco di classificazione\*) nonché, laddove previsto, gli **estremi del**

**formulario** di identificazione di cui all'art. 193". Quindi il registro di carico e scarico deve essere **tenuto da quasi tutti gli imprenditori** che compiono attività concernenti il recupero di rifiuti (è un registro simile a quello dell'IVA);

2. e i **formulari per il trasporto** (art. 193, co. 1): "Il **trasporto dei rifiuti**, eseguito da enti o imprese, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR) dal quale devono risultare i seguenti dati:

- a. nome ed indirizzo del produttore e del detentore;
- b. origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c. impianto di destinazione;
- d. data e percorso dell'istradamento;
- e. nome ed indirizzo del destinatario".

Quindi il mezzo (il camion) che andrà in un impianto di smaltimento o recupero dovrà essere in possesso di tale formulario; inoltre il soggetto che riceve il rifiuto deve anche lui essere pronto ad annotare i dati nel suo formulario e ovviamente ci deve essere corrispondenza tra i rifiuti trasportati e quelli arrivati (si era anche pensato di istituire un gps).

Per l'attività di raccolta, trasporto, intermediazione senza detenzione, bonifica dei siti, l'art. 212 richiede un titolo (non si tratta di una vera e propria autorizzazione): **l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali** (elenco di gestori con certi requisiti).

### ***Il sistema autorizzativo dei rifiuti***

Solo per i rifiuti urbani e assimilati esiste il servizio pubblico di trasporto e raccolta\*. Fuori da tale caso, il sistema autorizzativo per l'attività di gestione (recupero e smaltimento) dei rifiuti (anche solo una fase del recupero, ad es. lo stoccaggio deve essere autorizzato) è quello dell'**autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento o recupero di rifiuti** (art. 208): non si tratta di un'autorizzazione integrata nel senso che essa non sostituisce altre autorizzazioni ambientali ma consente al gestore di ottenere un unico titolo per la realizzazione di questi impianti senza dover chiedere per es. autorizzazioni edilizie per la loro costruzione. Questa autorizzazione ha quindi una diversa finalità: l'autorizzazione unica comprende l'insieme delle autorizzazioni necessarie per svolgere quelle attività. Tuttavia se l'impianto è anche soggetto all'autorizzazione integrata è necessario richiedere solo quest'ultima, quindi questa autorizzazione unica **non sostituisce quella integrata**.

L'ambiente tendenzialmente rifiuta la semplificazione (non operano il silenzio assenso e la SCIA\*); tuttavia la stessa legislazione ambientale prevede il regime semplificato di cui all'art. 214: le **attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi** effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi (autosmaltimento) e **le attività di recupero di cui all'allegato C alla parte IV** (elenco di attività che non hanno una incidenza così elevata sull'ambiente) sono sottoposte a **procedure semplificate** che consistono nella **comunicazione di inizio attività** (la procedura è simile a quella della Scia); decorsi 90 gg dalla stessa, il soggetto può intraprendere le attività di autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi (art. 215) o l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti (art. 216). Invece se l'attività non rientra nell'allegato è necessaria l'autorizzazione unica\*.

L'art. 256 prevede delle **sanzioni penali** (arresto e ammenda) per chi (persona fisica o giuridica) effettua queste attività senza l'autorizzazione o senza la comunicazione di inizio attività. Inoltre le stesse sanzioni si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti o li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 192\*, co. 1 e 2 (qualora invece ad abbandonare i rifiuti sia una persona fisica, essa sarà destinataria di una sanzione amministrativa).

### **La bonifica dei siti contaminati (parte IV del codice, Titolo V)**

Questa fattispecie, siccome è un **danno ambientale che riguarda il suolo**, viene disciplinata nella parte dei rifiuti. Il tipo di fatto che la legge regola è l'inquinamento (la contaminazione) di un **sito** cioè, secondo la definizione legislativa, l'area o **porzione di territorio**, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti (art. 240 co. 1 lett. a).

L'**art. 242** regola le conseguenze di un **evento che sia potenzialmente in grado di produrre una contaminazione di un sito**. Tale evento può essere qualunque fatto dal quale deriva una fuoriuscita di sostanze che contaminano il terreno e anche le acque sotterranee (ad es. un incidente industriale, o stradale). Tale articolo prevede che al verificarsi di questo **evento** (qualcosa di specifico) scattano diversi **obblighi in capo al responsabile dell'inquinamento**:

- obbligo di **autodenuncia** (necessaria): deve redigere una comunicazione e inviarla al prefetto e a tutti gli enti territoriali nel cui ambito il sito è compreso **entro 24 ore** dal verificarsi del fatto (procedura prevista in generale dall'art. 304). La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione;
- obbligo di mettere in atto **misure di prevenzione** (necessaria) entro 24 ore: porre in essere tutti gli accorgimenti che si possono ragionevolmente adottare nell'imminenza del fatto per cercare di minimizzare le sue conseguenze (la comunicazione al prefetto deve menzionare anche le misure di prevenzione adottate);
- obbligo di **indagine preliminare** (necessaria) al fine di verificare se sono stati superati certi limiti di inquinamento, individuati con dei parametri tabellari previsti dal codice (**concentrazioni soglia di contaminazione**: per ogni sostanza sono individuati dei valori massimi di concentrazione, suddivisi tra aree edificabili ed aree produttive), attraverso dei campionamenti. All'esito di questa indagine, si possono verificare due scenari:
  - A. **nessun parametro è stato superato** (tutti i punti di campionamento hanno dato esito negativo): viene comunicato (entro 48 ore) all'ente competente, il **procedimento si conclude** e il soggetto che ha eseguito i campionamenti deve "ripristinare" l'area contaminata (cioè deve sostanzialmente rimuovere gli impianti utilizzati per i campionamenti);
  - B. se c'è stato **anche solo un valore superiore ai limiti tabellari**, si passa ad **un'altra fase** (dunque **eventuale**): la **caratterizzazione del sito** che consiste nell'analisi molto precisa e complessa dell'inquinamento nella sua effettiva dimensione (quanto è profondo, quanto è esteso, quali matrici interessa, di quali sostanze prevalentemente si forma). In questo caso:
    - 1. il responsabile comunica immediatamente al comune e alle province competenti per territorio il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione;
    - 2. entro i successivi 30 gg, il responsabile presenta al comune, alle province e alla regione competenti il **piano di caratterizzazione**;
    - 3. entro i 30 gg successivi la **regione**, attraverso la conferenza di servizi, **autorizza il piano** di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative;
    - 4. **sulla base del piano di caratterizzazione approvato**, al sito è applicata la **procedura di analisi del rischio sito specifica** per la determinazione delle **concentrazioni soglia di rischio** (che quindi non sono parametri tabellari ma si identificano in concreto per arrivare a capire in quel caso specifico qual è il livello di rischio):
      - A. se le concentrazioni di rischio **non sono superate**, viene **concluso** positivamente il procedimento (al massimo l'ente competente può monitorare la situazione);
      - B. se le concentrazioni di rischio **sono superate**, il responsabile deve presentare il **progetto di bonifica del sito**, il quale prevede le azioni di ripristino che, a seconda del tipo di contaminazione, si possono fare con diverse tecniche (ovviamente se sono state contaminate le acque sotterranee, sarà difficile bonificarle);

- se i progetti di bonifica non sono in grado di ripristinare il sito, il responsabile deve mettere in atto delle **misure di sicurezza idonee a tenere moderata la situazione** (con il relativo progetto).

### ***Il responsabile***

La contaminazione storica dei siti interessa moltissime aree e ha dato luogo negli anni a moltissimo contenzioso perché la circolazione degli immobili tra privati ha spesso portato alla luce situazioni di inquinamento. Prima del codice dell'ambiente del 2006 era in vigore il cd decreto Ronchi del '97 che prevedeva una norma sulla bonifica dei siti contaminati ma costruita in maniera diversa perché era previsto l'obbligo di bonifica al solo superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione. Invece **prima del '97** la normativa ambientale non prevedeva **nessun obbligo di bonifica**.

Le amministrazioni hanno un potere di individuare i responsabili dell'inquinamento e di ordinare la procedura prevista dall'art. 242\* (eccettuata ovviamente l'autodenuncia); e infatti alcune amministrazioni hanno cominciato ad intimare le attività\* a **soggetti che avevano inquinato quando queste norme non esistevano** applicando quindi retroattivamente la legge (anche se il codice dell'ambiente non contiene nessuna previsione espressa della legge che deroga la disposizione generale del c.c. che sancisce il principio di irretroattività della legge). Quando questi provvedimenti amministrativi sono arrivati davanti ai giudici amministrativi, essi (e anche il Consiglio di Stato in adunanza plenaria) hanno **confermato l'applicazione retroattiva** del codice dell'ambiente (al fine di garantire l'effettività della tutela ambientale) secondo la **tesi dell'illecito permanente**: il fatto inquinante non era regolato dalle norme oggi vigenti e pur tuttavia non era un fatto lecito perché, secondo i giudici, doveva essere comunque rispettata la norma sulla **responsabilità extracontrattuale del c.c.** dato che:

- l'inquinamento lede il bene-ambiente;
- facendo quindi nascere la responsabilità aquiliana per il responsabile dell'inquinamento;
- tale responsabilità non viene meno a causa del mutamento del regime sanzionatorio avvenuto nel tempo.
- Si tratta quindi di un illecito e perdipiù permanente, non potendosi quindi prescrivere l'azione pubblica di ripristino.

Si può poi verificare il caso in cui il **sito** sia stato **contaminato dall'antecessore dell'attuale proprietario** (classico caso del sito circolato negli anni tra diversi soggetti), il quale scopre una situazione potenziale di inquinamento. In questo caso l'art. 245 prevede che:

- il soggetto terzo non responsabile (il proprietario) ha l'obbligo:
  - di **informare immediatamente gli enti territoriali** (il codice parla di provincia ma in realtà le regioni hanno dato la competenza alle agenzie regionali);
  - di attuare le **misure di prevenzione** (ammesso che siano necessarie, e ciò è raro siccome è difficile che il danno sia imminente se la contaminazione deriva da un evento remoto) per minimizzare l'effetto dannoso (gli stessi primi due obblighi previsti dall'art. 242\*);
- dopo la comunicazione, l'ente deve identificare il responsabile e, sentito il comune, diffida il responsabile a provvedere al ripristino (se serve, dopo le analisi\*);
  - è prevista la **possibilità** per il proprietario di attivarsi di sua **iniziativa per la bonifica** (se serve, dopo le analisi\*) in qualsiasi momento (molte regioni hanno poi introdotto degli incentivi; o comunque il proprietario può fare degli accordi con le PA); se lo fa, egli avrà poi un diritto di rivalsa sul responsabile (se si riesce ad individuare).

Infine, può succedere che nonostante la denuncia del proprietario del sito e la ricerca del responsabile, questo non c'è più (o non si riesce ad identificare per il difficile accertamento della causalità) oppure non provvede (**cd. siti orfani\***) e in questo caso **deve intervenire l'amministrazione**: il comune, se ha i finanziamenti in bilancio necessari per l'intervento, o, in caso contrario, la regione. L'art. 253 prevede che l'amministrazione, quando ha bonificato, matura per i costi sostenuti un diritto di credito verso il proprietario del sito (che è però estraneo a questa

responsabilità) assistito da privilegio speciale immobiliare qualificato dall'art. 253 come **onere reale sul fondo** (quasi ipoteca): peso che grava sul fondo e segue il bene (il proprietario ha un responsabilità esclusivamente patrimoniale); l'amministrazione può espropriarlo per soddisfarsi del proprio credito. Quindi di fatto il proprietario sostiene il costo. La ratio è che se l'amministrazione bonifica reca un valore aggiunto al fondo e ciò sarebbe un indebito lucro per il proprietario del sito se egli non rimborsasse l'amministrazione. Ad oggi l'art. 253 non è mai stato applicato.

Il Consiglio di Stato ha sollevato la **questione alla Cgue** per violazione del principio chi inquina paga (sentenza Cgue c-534/13 del 4 marzo 2015) lamentando il fatto che l'art. 253 non preveda che sia proprio il proprietario ad essere obbligato alla bonifica (non accettando che le spese gravino sull'amministrazione). La Cgue ha però ritenuto compatibile con il principio chi inquina paga il metodo adottato dall'art. 253 del codice dell'ambiente (secondo la Cgue basta che ci sia qualcuno che ripristini). Dopo un paio di anni un giudice ungherese sollevò una questione relativa alla compatibilità del diritto ungherese il quale prevede che sia direttamente il proprietario a dover bonificare e a dover pagare anche se non responsabile dell'inquinamento (non ha rilevanza il vero responsabile); ma ancora una volta la Cgue affermò che non importa come il principio viene attuato e ritenne compatibile anche il diritto ungherese.

### La tutela dell'aria (parte V del codice)

Le **definizioni** rilevanti in quest'ambito sono (art. 268 co. 1):

- **inquinamento atmosferico** (lett. a): “ogni **modificazione dell'aria atmosferica**, dovuta all'**introduzione** nella stessa **di una o di più sostanze** in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un **pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente** oppure tali da **ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente**” (nozione ampia);
- **emissione in atmosfera** (lett. b): “**qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico** e, per le attività di cui all'art. 275, qualsiasi **scarico**, diretto o indiretto, **di composti organici volatili (COV)** nell'ambiente” (nozione ampia). Le **tipologie di emissioni** sono più dettagliatamente individuate in 3 tipi:
  - **“emissione convogliata**: emissione di un effluente gassoso effettuata attraverso uno o più appositi punti (“camini”);
  - **emissione diffusa**: emissione diversa da quella convogliata;
  - **emissione tecnicamente convogliabile**: emissione diffusa che deve essere convogliata sulla base delle migliori tecniche disponibili (stabilite periodicamente con direttive europee) o in presenza di situazioni o di zone che richiedono una particolare tutela”.

La legge favorisce le emissioni convogliabili perché esse sono più facilmente controllabili; ma resta il problema delle emissioni diffuse che non si riescano a convogliare.

- **emissioni odorigene** (lett. f-bis): “emissioni convogliate o diffuse aventi effetti di natura odorigena” (cd molestie olfattive). Originariamente la legge veniva interpretata tenendo fuori questo tipo di emissioni perché l'anomalia olfattiva non si riteneva inquinante; poi con l'**art. 272-bis** (introdotto con il **d.lgs. n. 183/2017**) si è arrivati ad una disciplina particolare che consente all'amministrazione di dettare prescrizioni contro questo tipo di emissioni ma non si è arrivati ad una disciplina integrale ed obbligatoria perché la legge prevede che l'autorità abbia **solo la facoltà di intervenire** in sede regionale o nelle singole autorizzazioni alle emissioni;
- **stabilimento** (lett. h): “il **complesso unitario e stabile**, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, **in cui sono presenti uno o più impianti** (anche l'impianto ha la sua definizione legislativa) **o sono effettuate una o più attività che producono emissioni** attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività.”. Quando viene approvata un'autorizzazione, è lo stabilimento che viene autorizzato. Il codice quindi disciplina l'**inquinamento atmosferico da stabilimento** e non altre forme (ad es. quello da autoveicoli è disciplinato da altre leggi).

- **effluente gassoso** (lett. g; concetto simile all'acqua reflua): “lo **scarico gassoso**, contenente emissioni solide, liquide o gassose; la relativa portata volumetrica si calcola senza tenere conto del vapore acqueo” (a meno che non sia diversamente stabilito dalla parte V). Gli effluenti gassosi sono esclusi dal campo di applicazione della parte IV sui rifiuti (appunto si applica la parte V);
- **valore limite di emissione** (lett. q): “il fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati”. L’art. 271 prevede che negli allegati I, II, III e V alla parte V sono riportate le disposizioni tecniche che classificano le attività e le relative sostanze inquinanti (es. produzione di cemento); lo stesso art. però prevede la possibilità che questi valori limite fissati dagli allegati possano essere ulteriormente ristretti da parte dei **piani regionali di qualità dell'aria\*** (la legge prevede la derogabilità delle emissioni per le zone più sensibili).  
Si tratta di atti di pianificazione di competenza delle regioni previsti dal **d.lgs. n. 155/2010** (tutela della qualità dell'aria ambiente, in attuazione di una direttiva del 2008, la cui disciplina è analoga alla tutela delle acque), che prevede una serie di misure che costituiscono **disciplina giuridica a sé** rispetto alla disciplina degli stabilimenti e detta disposizioni a tutela dell'aria troposferica (quella più vicina a noi) per far sì che sia sempre sotto controllo (prevede anche che se vengono superate soglie di allarme venga informata la popolazione affinché possa tutelarsi). Tale decreto prevede appunto dei piani che le regioni devono fare se si verifica una situazione di inquinamento che supera un certo livello previsto dal d.lgs. stesso (quindi sono piani **obbligatorî solo al verificarsi del superamento**). Questo piano può prevedere delle zonizzazioni, la valutazione costante della qualità dell'aria e delle azioni applicative (con valori limite anche inferiori rispetto a quelli stabiliti dal codice dell’ambiente).
- composto organico (lett. ii): qualsiasi composto contenente almeno l'elemento carbonio e uno o più degli elementi di idrogeno, alogeni, ossigeno, zolfo, fosforo, silicio o azoto, ad eccezione degli ossidi di carbonio e dei carbonati e bicarbonati inorganici;
- **composto organico volatile** (COV, lett. ll): composto organico caratterizzato appunto da una elevata volatilità (secondo alcune unità di misura) e che quindi richiede particolari accorgimenti. Di tali composti se ne occupa l’art. 275 il quale prevede che per questo tipo di emissioni le regioni possono dettare una disciplina particolare.

### ***L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera***

L’art. 269 prevede che **per tutti gli stabilimenti che producono emissioni deve essere richiesta una autorizzazione**. L’autorità competente a rilasciare tale autorizzazione è la **regione** o una diversa autorità indicata dalla legge regionale (solitamente la provincia o l'Arpa). Le pmi e le imprese non soggette ad AIA, sono assoggettate all'AUA\*.

Sempre tale articolo specifica che l'autorizzazione è rilasciata **con riferimento allo stabilimento** (in cui l'impianto è ubicato), dunque i singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento non sono oggetto di distinte autorizzazioni (perciò il gestore deve presentare il progetto di tutto lo stabilimento e non del singolo impianto).

Per il rilascio dell’autorizzazione, l'amministrazione deve verificare (art. 270):

- **se le emissioni diffuse siano tecnicamente convogliabili**, cioè se è possibile, secondo le migliori tecnologie disponibili nel mercato. In caso di emissioni che risultano tecnicamente convogliabili, l'autorizzazione stabilisce le modalità di captazione e di convogliamento;
- che, se possibile, ci sia un **unico punto di emissione** (in modo da rendere più efficace il controllo).

Inoltre l’autorizzazione deve **stabilire per le emissioni convogliate** (o di cui è stato disposto il convogliamento) **i valori limite di emissione**, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite. Poi per le emissioni diffuse, l'autorizzazione stabilisce apposite prescrizioni.



Sempre l'art. 269 prevede che l'autorizzazione alle emissioni ha una **durata di 15 anni** (con possibilità di rinnovo) e l'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare presso gli stabilimenti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Poi l'art. 272 disciplina gli **impianti e le attività in deroga** (regime semplificato) cioè che non hanno bisogno dell'autorizzazione e sono quelli elencati nell'allegato IV (es. cucine, autolavaggi, autofficine e piccoli impianti di combustione). Poi con la riforma del 2017 è stato previsto per alcuni di questi impianti e attività in deroga che sono “una via di mezzo” una sorta di autorizzazione generale aperta a chi vuole aderirvi (attraverso una domanda).

Una delle particolari figure che compaiono nella parte V è la disciplina degli **impianti di combustione** (quelli nei quali sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore prodotto) che si suddividono in:

- grandi impianti di combustione (> 50 mw);
- medi impianti di combustione ( $1 \text{ mw} < x < 50 \text{ mw}$ ; “via di mezzo”);
- minori impianti di combustione (<1 mw; impianti in deroga\*).

Poi ci sono gli **impianti termici civili** con una disciplina speciale (impianti di riscaldamento delle abitazioni): ogni impianto termico civile deve avere un conduttore dell'impianto termico, cioè sussiste un obbligo del proprietario di affidare a **soggetti patentati** il controllo (e la dichiarazione) di conformità dell'impianto.

Infine, in quest'ambito è applicabile il **TU delle leggi sanitarie** (r.d. n. 1265/1934, in parte abrogato), il quale reca **disposizioni particolari per le industrie insalubri** (individuare con un elenco previsto da un regolamento del 1994). Il TU dà al **sindaco** la veste di **autorità sanitaria locale** e gli attribuisce dei **poteri di ordinanza** (previsti dall'art. 217), legati alle fattispecie di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente, caratterizzati da una elevata discrezionalità. Il rapporto tra questi poteri e le autorizzazioni agli stabilimenti sono stabiliti dall'art. 269 del codice dell'ambiente, il quale prevede che il sindaco sia **coinvolto nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione** attraverso una **conferenza dei servizi**. Se il sindaco è stato regolarmente convocato e si è regolarmente espresso, egli non può modificare successivamente con ordinanza il parere espresso. Il parere del sindaco però viene rilasciato sulla base di quello che è stato stabilito nella conferenza di servizi; quindi se poi emergono delle situazioni di fatto non prevedibili inizialmente (o non previste) e che minacciano la salute o l'ambiente, il sindaco può intervenire con ordinanza.

### ***Le sanzioni***

Le sanzioni sono:

- **sanzioni interdittive\*** (art. 278) che riguardano i soggetti autorizzati alle emissioni che **non hanno osservato le prescrizioni** dell'autorizzazione:
  - la diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate;
  - la diffida e la contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;
  - la revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente.
- **sanzioni penali** (art. 279; contravvenzioni) sono previste per, ad es.:
  - chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza dell'autorizzazione prevista dagli artt. 269 o 272;

- chi continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata;
- chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'art. 269 co. 8 o senza l'AUA;
- chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte V, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'art. 271;
- [...];
- **sanzioni amministrative** (art. 279) sono previste per, ad es.:
  - chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'art. 269, co. 8 o co. 11-bis, o quella prevista per l'AUA;
  - chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola le prescrizioni stabilite dall'autorizzazione, dagli allegati I, II, III o V alla Parte V, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'art. 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente;
  - chi (fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-quattordices, co. 7) mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'art. 269, co. 6, o ai sensi dell'art. 272, co. 1;
  - [...].

Si possono poi verificare, a prescindere dall'autorizzazione, dei fenomeni di abusivismo relativi ad **attività che non sono state autorizzate o a forme di inquinamento atmosferico non disciplinate**, ai quali è ritenuto applicabile l'**art. 674 c.p.** (getto pericoloso di cose). Tale contravvenzione punisce chi provoca emissione “nei casi non consentiti dalla legge”, quindi è applicabile all'inquinamento non autorizzato; perciò **l'autorizzazione segna un discrimine**: se la condotta è autorizzata può verificarsi se mai un danno civile per l'intollerabilità delle emissioni (art. 844 c.c.). Nell'art. 674 non vige il **criterio** della normale tollerabilità (previsto dall'art. 844 c.c.) ma **di stretta tollerabilità** (quindi più severo): normalmente il parametro di legalità deve individuarsi nel contenuto del provvedimento amministrativo di autorizzazione all'esercizio di una determinata attività, tuttavia nei casi in cui non sia richiesta l'autorizzazione si deve avere riguardo al criterio della stretta tollerabilità e non a quello della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c.

## **Il danno ambientale (parte VI del codice: artt. 298-bis/318)**

Il danno ambientale è una figura introdotta nel nostro ordinamento con la **l. 349/1986** sulla istituzione del ministero dell'ambiente. Uno dei poteri del ministro dell'ambiente nella legge dell'86 (non più in vigore) era attivarsi in un **giudizio civile per il risarcimento del danno ambientale** (lo stato è l'ente rappresentativo degli interessi generali, tra cui l'ambiente, caratterizzato dalla sua immaterialità) contro il danneggiante. Sostanzialmente la legge dell'86 ha parafrasato l'art. 2043 c.c. Quello che colpì di questa legge (e che poi portò all'attuale disciplina) era proprio la necessità di iniziare un processo civile e quindi la mancanza di un intervento immediato sul danno; perciò rimaneva in capo al ministro dell'ambiente il potere di agire, il quale poteva quindi, non essendo un obbligo, anche non agire (es. si rimediava attraverso una transazione).

Intervenire poi la direttiva 2004/35/CE, con la quale la legge dell'86 non era compatibile, perché la direttiva prevedeva un sistema in cui la **PA agisce sul responsabile obbligandolo al risarcimento** (e poi il responsabile può agire per contestare), incentrandosi quindi sull'**immediatezza dell'intervento**. L'Italia quindi si adattò a questa direttiva attraverso il codice dell'ambiente: è stato adottato un sistema in cui la PA è obbligata ad intervenire per imporre al responsabile il ripristino/risarcimento del danno **in forma specifica** (attraverso uno schema simile a quello della bonifica dei siti contaminati\*); il sistema di **azione giudiziaria** non è stato abrogato, ma esso rimane **in via sussidiaria** per i risarcimenti dei danni che non possono essere ripristinati (perché sono troppo gravi o perché non ci sono modi di ripristino; si tratta quindi di risarcimenti **per equivalente**).

La direttiva ha inciso anche sulla colpevolezza del responsabile (nell'art. 2043 c.c. deve essere ravvisabile almeno la colpa del danneggiante): per i danni provocati da imprese si è sentita l'esigenza di un **criterio** che più alla colpevolezza riguardasse il **rischio di un danno ambientale**. Infatti l'art. 298-bis del codice dell'ambiente prevede che “la parte VI si applica solo”:

- se il danno ambientale è causato da una delle **attività professionali** elencate nell'allegato 5, la responsabilità è oggettiva;
- se il danno ambientale è causato da un'**attività diversa** da quelle elencate nell'allegato 5, la responsabilità sussiste solo in caso di **comportamento doloso o colposo**.

Le forme di riparazione del danno sono:

- la **riparazione primaria**: “misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle condizioni originarie”;
- la **riparazione complementare** (siccome per alcune risorse non è possibile la riparazione primaria): “qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati” (è sempre una riparazione **specifico**, cioè avviene attraverso l'esecuzione di obblighi di fare, ma è di tipo compensativo, dunque non ottimale);
- la **riparazione compensativa**: “qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita **temporanea** di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno **fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo**” (quindi queste misure sono all'interno della riparazione primaria);
  - per perdita temporanea si intende: “una perdita risultante dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto”. **Non si tratta di una compensazione finanziaria** al pubblico.

Secondo l'art. 300 la **definizione di danno ambientale**:

1. (disposizione generale) “È danno ambientale qualsiasi **deterioramento** significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una **risorsa naturale** o dell'utilità assicurata da quest'ultima”.
2. (le possibili matrici oggetto di danno) “Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il **deterioramento**, in confronto alle condizioni originarie, provocato:
  - a. alle **specie** e agli **habitat naturali protetti** dalla normativa nazionale e comunitaria [...];

- b. alle **acque interne**, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su:
  - 1. lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate [...];
  - 2. lo stato ambientale delle acque marine interessate [...];
- c. alle **acque costiere** ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;
- d. al **terreno**, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente".

Non si trova il danno all'atmosfera, ma questo solo perché esso è difficilmente riparabile e si potrebbe applicare il co. 1 (che parla più in generale di "risorsa naturale") per il risarcimento.

#### ***L'attuazione del principio di precauzione (art. 301)***

L'art. 301 prevede che "in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 191 (ex art. 174 TCE), par. 2, del Tfe (principio che impone agli stati membri e al legislatore unionale di dettare norme per la gestione di rischio anche in assenza di certezza scientifica), in caso di **pericoli, anche solo potenziali**, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. L'applicazione di tale principio concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva".

L'operatore interessato, quando emerge questo rischio, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle 24 ore successive, informa il **Ministro dell'ambiente**. Quest'ultimo una volta ricevuta la notifica della situazione di rischio ha **facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione**, ai sensi dell'art. 304, che risultino:

- a. proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
- b. non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
- c. basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri (svantaggi);
- d. aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.

Queste sono condizioni già viste\*.

Si tratta di una norma molto generica che quindi si presta anche ad un eccesso di discrezionalità nella sua applicazione.

Il fatto preso in considerazione dalla norma quindi è quello potenzialmente dannoso (ancora **nessun evento si è verificato**), un rischio che può essere determinato anche semplicemente per l'attività esercitata (ad es. certi tipi di autorizzazioni possono essere ritenute contrastanti con il principio di precauzione).

#### ***L'attuazione del principio di prevenzione (art. 304)***

Si applica l'**art. 304** qualora il danno non si è ancora verificato ma sussiste la **minaccia imminente** che si verifichi (quindi **un qualche evento c'è stato**, altrimenti la minaccia imminente non si ricava: modificazione dello stato di luogo). In questo caso si applicano **sostanzialmente le stesse disposizioni in materia di bonifica** dei siti contaminati, cioè l'operatore interessato:

- 1. deve **informare** il comune, la provincia, la regione nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che nelle 24 ore successive informa il Ministro dell'ambiente ("autodenuncia");
- 2. deve adottare, entro 24 ore e a proprie spese, le necessarie **misure di prevenzione** e di messa in sicurezza (per evitare conseguenze peggiori).

Poi il **Ministro dell'ambiente**, in qualsiasi momento, ha **facoltà** di:

- a. **chiedere all'operatore di fornire informazioni** su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;

- b. **ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione** considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire;
- c. **adottare direttamente egli stesso le misure di prevenzione necessarie** (anche senza aspettare che lo faccia l'operatore interessato).

**Se l'operatore non si conforma** agli obblighi di messa in atto delle necessaria misure di prevenzione entro 24 ore o di quelle ordinate dal Ministro (sarà ovviamente sanzionato), o se esso non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte VI, il **Ministro dell'ambiente** ha facoltà di **adottare egli stesso le misure necessarie** per la prevenzione del danno, approvando la nota delle spese, con **diritto di rivalsa** esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse.

### ***Il ripristino ambientale (art. 305)***

Infine se il **danno ambientale** si è **effettivamente verificato** (secondo la definizione dell'art. 300\*), l'operatore interessato:

1. deve comunicare/informare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità competenti (di cui all'art. 304, che poi informeranno il Ministro dell'ambiente);
2. ha l'**obbligo di adottare immediatamente**:
  - tutte le iniziative praticabili per **controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno**, allo scopo di **prevenire o limitare ulteriori pregiudizi**, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti;
  - le **necessarie misure di ripristino** individuate secondo l'art. 306 cioè l'operatore controlla quali misure sono adeguate **in base a un allegato** (chiedendo poi l'approvazione al Ministro dell'ambiente).

Il **Ministro dell'ambiente**, in qualsiasi momento, ha **facoltà** di:

- a. **chiedere** all'operatore di fornire **informazioni** su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente;
- b. **adottare lui stesso, o ordinare** all'operatore di adottare, tutte le **iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo**, con effetto immediato, qualsiasi **fattore di danno**, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi;
- c. adottare lui stesso, o **ordinare** all'operatore di adottare, le **misure di ripristino** necessarie.

**Se l'operatore non adempie agli obblighi** di comunicazione e adozione delle misure necessarie e di ripristino o degli ordini impartiti dal Ministro, o se esso non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte VI, il Ministro dell'ambiente ha facoltà di adottare egli stesso tali misure di ripristino, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse.

L'**art. 311** prevede l'**azione risarcitoria** (co. 1): "Il Ministro dell'ambiente agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il **risarcimento del danno ambientale in forma specifica** e, se necessario, **per equivalente** patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte VI" (cioè adottando lui stesso, o ordinando all'operatore interessato di adottare, le misure necessarie per il ripristino o emanando l'ordinanza).

La legge **privilegia la riparazione primaria** e il ministro interviene se le misure non portano ad una riparazione completa (la responsabilità del danneggiante diventa per equivalente, di importo commisurato alle spese necessarie per effettuare un intervento come richiesto dal ministro).

### ***L'ordinanza***

L'**art. 313** prevede che qualora (all'esito dell'**istruttoria** di cui all'**art. 312** che prevede anche la collaborazione di qualsiasi soggetto pubblico competente come i carabinieri) sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale (quindi **non c'è stata l'"autodenuncia"**) ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte IV (bonifica dei siti contaminati\*) oppure ai sensi degli artt. 304 ss., il Ministro dell'ambiente, con **ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge** a coloro che, in base all'istruttoria, siano risultati responsabili del fatto il **ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica** entro un termine fissato.

**Qualora il responsabile** del fatto che ha provocato il danno ambientale **non provveda** al ripristino nel termine ingiunto o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e nelle modalità prescritte, il Ministro dell'ambiente determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure e con **ordinanza ingiunge il pagamento delle somme corrispondenti**.

Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi.”.

L'**art. 314** prevede il **contenuto dell'ordinanza**: “Essa contiene l'indicazione specifica del fatto contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la **quantificazione del danno** (deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino) e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori. L'ordinanza fissa un termine, anche concordato con il trasgressore, per il ripristino dello stato dei luoghi a sue spese, comunque non inferiore a 2 mesi e non superiore a 2 anni, salvo ulteriore proroga”.

L'**art. 315** (effetti dell'ordinanza sull'azione giudiziaria) prevede che il Ministro dell'ambiente che abbia adottato l'ordinanza di cui all'**art. 313** non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale.

Dunque il ministero per chiedere il risarcimento ha diverse possibilità: ordinanza ministeriale, causa civile o costituzione di parte civile in un procedimento penale. La possibilità della causa civile è rimasta perché ci sono casi in cui è evidente a prima vista che non c'è la possibilità di una riparazione (quindi se è palese che il danno è irripristinabile, l'unica soluzione è il risarcimento per equivalente, ad es. in caso di deforestazione). Però poi se il ministro usa l'ordinanza non potrà esercitare o proseguire l'azione civile.

Le somme derivanti dal risarcimento del danno sono destinate ad uno specifico capitolo nel bilancio dello stato destinato alla realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione.

#### “LEGENDA” degli appunti

Il testo in grigio indica concetti che presentano ambiguità, dovuta alternativamente o congiuntamente a:

- diverse teorie dottrinali;
- incertezza nella comprensione, nonostante la consultazione di fonti accademiche;
- rilevanza secondaria ai fini della comprensione generale.

L'intensità del grigio riflette il grado di incertezza o la minore importanza del concetto. Un grigio chiaro segnala un'ambiguità maggiore o una importanza minore.

Le parentesi quadre con asterisco (cioè "[\*]") o semplicemente l'asterisco (cioè "\*") rinviano a sezioni degli appunti che hanno trattato o tratteranno l'argomento in modo più approfondito.

Le virgolette ("...") delimitano espressioni idiomatiche, citazioni di persone o citazioni dirette tratte da articoli di legge (naturalmente sono escluse dall'articolo riportato le eventuali parentesi all'interno delle virgolette).