

Diritto dell'Ambiente

Riassunto del libro

G. Rossi & A. Farì

Quarta ed.

Riassunti

1. Ambiente e Diritto

L'emergere dell'interesse ambientale nella sfera giuridica è un processo storico e graduale. L'evoluzione dell'economia determina nuovi bisogni che, se suscettibili di tutela giuridica, diventano interessi giuridicamente rilevanti. Il valore dell'ambiente non è nuovo, ma la sua importanza giuridica è stata riconosciuta solo recentemente. Le forze distruttive dell'ambiente sono superiori a quelle costruttive, quindi è nato un nuovo interesse giuridicamente rilevante per la sua tutela.

La specificità della disciplina

La disciplina del diritto dell'ambiente presenta alcune specificità. Innanzitutto, l'interesse ambientale si affianca ad altri interessi già tutelati, creando competenze trasversali nelle organizzazioni che se ne occupano. Inoltre, l'effetto distruttivo si verifica in contesti diversi da quelli in cui si sviluppa la causa, come nel caso della sindrome di Nimby che riguarda la localizzazione di infrastrutture o attività con impatti ambientali immediati. Si evidenzia anche l'inadeguatezza dei sistemi statali nel regolare fenomeni di dimensioni superiori a quelli che sono in grado di gestire. Inoltre, è difficile individuare i soggetti portatori dell'interesse ambientale che richiede protezione. La temporalità tra l'azione e il danno complica l'individuazione del nesso causale, mentre la dinamicità e l'imprevedibilità dei fenomeni aggiungono ulteriori problemi ai sistemi giuridici.

Il suo contributo al rinnovamento della scienza giuridica

Il diritto dell'ambiente contribuisce al rinnovamento della scienza giuridica. Tuttavia, la consapevolezza di questo nuovo ambito va oltre la comprensione delle consuete caratteristiche dell'assetto sociale e giuridico. È necessario comprendere come evolva l'assetto giuridico basato sul territorio in un contesto di delocalizzazione e studiare un'organizzazione delle competenze che superi l'attuale disallineamento tra ambito decisionale e interessi coinvolti. È importante capire quanto la frammentazione e l'intreccio delle competenze derivino dalla natura dei fenomeni e offrano spunti per nuove teorie dell'organizzazione, e quanto derivino invece da fattori negativi come l'incapacità del legislatore di affrontare la complessità della materia e soddisfare gli interessi in gioco.

2. La “Materializzazione” dell’interesse all’ambiente

L’ambiente da sintesi verbale a materia

La trasversalità dell'interesse all'ambiente ha sollevato una questione scientifico-dogmatica: esiste un ambiente come oggetto definito e separato? Secondo Giannini, l'ambiente non è una nozione giuridica, ma una somma di profili giuridicamente rilevanti. Questa posizione è stata contrastata da correnti ambientaliste che cercavano di attribuire all'ambiente una certa oggettività misurabile. Da qui nascono le teorie che sostengono l'unitarietà giuridica dell'ambiente basandosi sull'esistenza di un diritto soggettivo specifico. La tesi di Giannini va però considerata nel suo contesto, in cui l'ambiente aveva solo un valore descrittivo.

In Italia, esistevano diverse normative di tutela dei vari interessi ambientali e organismi dedicati alla protezione dell'ambiente, come norme sull'assetto del territorio e sulla tutela dei valori artistici e paesaggistici. Tuttavia, nel panorama normativo mancava un elemento che conferisse sistematicità alla materia. Anche la tutela del paesaggio veniva considerata solo dal punto di vista estetico, come la bellezza panoramica di quadri naturali.

Il termine "ambiente" appare per la prima volta nella legge 1089/1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, ma in senso descrittivo. A livello internazionale ed europeo, dagli anni '80 sono state introdotte diverse normative riguardanti profili specifici dell'ambiente.

L'aumento dell'inquinamento ha posto nuovi problemi e ha portato alla creazione di associazioni e forze politiche per la tutela dell'ambiente, come i "verdi". In ogni ente territoriale sono stati istituiti organi competenti in materia ambientale. A livello statale, l'interesse ambientale ha acquisito una specifica rilevanza istituzionale con la creazione di centri di riferimento appositi. La legge italiana che istituisce il Ministero dell'Ambiente è la legge 349/1986. Al Ministero sono state assegnate competenze relative alla lotta all'inquinamento idrico e atmosferico, ai rifiuti solidi e ai Parchi nazionali. L'obiettivo della legge istitutiva del Ministero è quello di garantire in modo organico la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la protezione delle risorse naturali dall'inquinamento. In passato, molte funzioni erano settoriali e condivise con altri ministeri.

Questa situazione ha portato a sviluppare una nozione giuridica dell'ambiente che differisce da un concetto di insieme a un concetto di sistema; una molteplicità di fattori ha gradualmente spinto l'ordinamento verso un aumento delle relazioni sistematiche tra discipline originariamente non omogenee. Oggi, l'ambiente è una materia trasversale che ha un impatto significativo su altre materie. L'organizzazione, le funzioni e le situazioni giuridiche soggettive interagiscono tra loro e determinano la formazione di sistemi che creano concetti giuridici unitari, come il diritto all'ambiente e le cosiddette materie che indicano ambiti organici di funzioni.

Una seconda fonte di consolidamento del concetto giuridico di ambiente è la giurisprudenza, che ha progressivamente identificato situazioni soggettive protette e ha affermato l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente. La giurisprudenza individua principi dai quali deriva la regola da applicare al caso concreto. I principi sono spesso individuati in norme costituzionali o trattati

internazionali che contengono disposizioni con un contenuto ampiamente indeterminato e allo stesso tempo dotate di una forza superiore rispetto alle leggi ordinarie.

Tutte le Corti che hanno affrontato il tema hanno dedotto la protezione dell'ambiente da quella di altri interessi che avevano già ricevuto un esplicito riconoscimento nell'ordinamento. Pertanto, le prime forme di protezione sono state accordate attraverso la valorizzazione del diritto di proprietà o della salute. È stato riconosciuto l'esistenza di un diritto specifico alla salubrità dell'ambiente. Si è giunti a considerare il diritto dell'ambiente come un diritto della persona e un interesse dell'intera collettività che incide su un bene unitario che comprende tutte le risorse naturali; ciò ha costituito la base per il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale. Dal punto di vista pratico, il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale ha segnato il passaggio da una protezione conservativa a una propositiva finalizzata all'adozione di interventi di valorizzazione.

Rapporto con altri interessi

Una volta acquisito che l'ambiente è un concetto giuridico, va evidenziata la sua specificità rispetto a un insieme di altri interessi. Sono presenti varie distinzioni:

- Interessi primari e secondari
- Interessi semplici e complessi, e interessi divisibili e indivisibili
- Interessi strumentali e finali, a seconda delle concezioni antropocentriche o ultra naturalistiche
- Interessi conservativi e pretensivi, da soddisfare con misure positive
- Interessi relazionali e assoluti

Esistono tre tipi di rapporto tra l'interesse per l'ambiente e l'interesse per lo sviluppo: dallo sviluppo contro l'ambiente, allo sviluppo sostenibile, all'ambiente per lo sviluppo. Una classificazione particolare riguarda il rapporto di conflitto totale/parziale, compatibilità o convergenza con altri interessi. La natura conflittuale, contrapposta rispetto a numerosi altri interessi, ha caratterizzato la prima fase della relazione tra ambiente e sviluppo: sviluppo contro l'ambiente. La seconda fase è quella dello sviluppo sostenibile, in cui la sostenibilità costituisce un limite alla massimizzazione dello sviluppo. Lo sviluppo deve quindi essere limitato quando assume dimensioni quantitative/qualitative in contrasto con l'interesse per l'ambiente. Il rapporto di conflitto può trasformarsi in compatibilità o convergenza. La terza fase, quindi, è quella dell'ambiente per lo sviluppo.

Soggetti portatori

L'esistenza di soggetti portatori è il presupposto perché un interesse nasca e diventi giuridicamente rilevante. Questo interesse è principalmente portato dagli enti rappresentanti delle collettività territoriali. Quando nasce un nuovo interesse, le istituzioni tardano a riconoscerlo e quindi gruppi spontanei di persone, associazioni più o meno strutturate, ne diventano i portatori, rappresentandolo in modo soggettivo. Il riconoscimento può avvenire in varie forme più o meno istituzionalizzate. Le associazioni ambientaliste, sviluppatesi a livello mondiale, dopo essere state inizialmente al margine del riconoscimento giuridico, hanno ricevuto legittimazione dalla

Cassazione, anche per la loro partecipazione a procedimenti giudiziari dovuta al loro interesse diffuso.

Con la creazione del Ministero dell'Ambiente, si è rafforzato il riconoscimento dell'importanza dell'ambiente da parte dello Stato e si è dato un certo grado di istituzionalizzazione alle associazioni ambientaliste. Tra le proposte fornite da queste associazioni, il Ministro nomina la maggior parte dei membri del Consiglio Nazionale dell'Ambiente.

La materia ambientale: problemi di delimitazione

La nozione di ambiente, nel suo significato non giuridico, è molto ampia, ma una volta che diventa oggetto di un diritto soggettivo, è necessario darle un significato più specifico. Pertanto, è il diritto positivo che definisce e specifica la nozione di ambiente. È quindi utile distinguere tra le diverse accezioni in cui l'ambiente può essere inteso: **in senso lato**, comprende tutto l'habitat umano e l'equilibrio ecologico; in senso stretto, si riferisce agli aspetti specifici dell'habitat umano e dell'equilibrio ecologico che sono soggetti a competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive.

3. Le fonti

Le Fonti Internazionali

Le tappe fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente si sono sviluppate principalmente a livello sovranazionale, soprattutto per questioni che coinvolgevano più di uno Stato e richiedevano un trattato tra gli Stati interessati. Negli ultimi decenni, si è passati da una serie di accordi plurilaterali su temi specifici a un'approccio più generale con una visione unitaria del problema ambientale.

La conferenza ONU di Stoccolma (1972) ha stabilito principi fondamentali riguardo il diritto dell'uomo a un ambiente dignitoso e il dovere dell'uomo di proteggere l'ambiente anche per le generazioni future. Anche grazie all'UNEP, sono stati sviluppati numerosi accordi e convenzioni a livello universale e regionale.

Tra le tappe più importanti, vi è

- **Il Rapporto Brundtland** (1987) che ha introdotto il concetto di sviluppo sostenibile,
- **L'Agenda 21** (1992) che ha sottolineato l'interdipendenza globale del pianeta e la responsabilità comune ma differenziata degli Stati nel degrado ambientale, il principio di precauzione e il principio "chi inquina paga".
- **Il Protocollo di Kyoto** (1997) ha stabilito obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per gli Stati aderenti.
- **Accordo di Parigi** del 2015, che è stato raggiunto durante la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici (COP21). L'obiettivo dell'Accordo è quello di limitare l'incremento della temperatura globale a 2°C, cercando di ridurlo a 1,5°C. Ciò è significativo perché paesi in via di sviluppo hanno sottoscritto l'Accordo, cosa che non era successa in accordi precedenti.

L'ambiente e il WTO

La questione ambientale viene affrontata nel contesto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Il GATT, che è il trattato principale dell'WTO, include una clausola che protegge l'ambiente. Questo dimostra l'importanza che i soggetti chiamati ad applicare il trattato danno alla questione ambientale. Inizialmente, il GATT ha interpretato in modo limitato la clausola ambientale, ma successivamente i rapporti tra mercato e ambiente hanno subito un cambiamento, dando maggior peso alla protezione dell'ambiente.

Le fonti Europee

Inizialmente, il Trattato di Roma non contemplava la questione ambientale, ma negli ultimi tempi la maggior parte delle leggi interne sono state recepite dalla normativa europea. La Comunità Europea ha iniziato ad affrontare la questione ambientale tramite la Commissione, che ha il compito di armonizzare le politiche degli Stati membri. La Corte di Giustizia dell'UE ha anche sottolineato l'importanza della tutela ambientale, affermando che può giustificare l'introduzione di misure derogatorie rispetto al principio di libera circolazione delle merci.

La tutela ambientale nelle modifiche al Trattato: l'Atto unico europeo

La consapevolezza ambientale arriva con l'Atto unico europeo del 1986. Questo trattato ha formalmente riconosciuto l'importanza dell'ambiente, introducendo un titolo specifico sulla competenza comunitaria in materia di ambiente. Le finalità della Comunità Europea sono diventate la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana e l'utilizzazione responsabile delle risorse naturali. Le azioni della Comunità in materia di ambiente si basano sui principi di prevenzione, correzione alla fonte dei danni ambientali e chi inquina paga. Inoltre, si dà importanza all'integrazione e al principio di sussidiarietà, mentre viene introdotto il principio della maggiore protezione ambientale.

Sviluppi ulteriori

Sono presenti ulteriori sviluppi nel trattato, come l'Accordo di Maastricht che ha introdotto il compito di promuovere una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Sono state previste politiche ambientali e misure internazionali per risolvere i problemi ambientali a livello regionale e mondiale. Inoltre, il principio di precauzione è stato introdotto e il principio di sussidiarietà è diventato una regola generale. Sono state anche apportate modifiche alle procedure decisionali, passando dalla procedura di cooperazione alla codecisione per promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE al suo articolo 37 afferma che l'Unione Europea deve garantire **un alto livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.**

Spunti di riflessione

Il diritto si manifesta attraverso testi normativi e la consapevolezza delle istituzioni e degli operatori giuridici. Le fonti comunitarie che regolano l'ambiente sono molteplici e fungono da collegamento tra le fonti internazionali e nazionali. La legislazione comunitaria, in modo invasivo, impone agli Stati obiettivi e strumenti di tutela ambientale. Le fonti comunitarie, essendo lontane dal luogo in cui si verifica l'evento, sono più adatte a regolarne gli effetti.

Fonti Nazionali e locali

Molti testi costituzionali riconoscono l'importanza dell'interesse ambientale come diritto all'ambiente o come obiettivo da perseguire.

Nella Costituzione italiana, la tutela dell'ambiente è stata inserita fra le competenze esclusive dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali e ambientali è competenza concorrente delle Regioni. Questo ha generato contenzioso interpretativo davanti alla Corte costituzionale, poiché manca un equilibrio chiaro tra le esigenze di unità e uguaglianza e quelle di autonomia. La tutela e la valorizzazione vengono spesso confuse dal punto di vista interpretativo. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha riunito entrambe le sfere e la Corte costituzionale interpreta in modo flessibile la norma che attribuisce allo Stato le competenze esclusive in materia di tutela dell'ambiente, consentendo alle Regioni di stabilire disposizioni più garantiste.

La "codificazione" del diritto ambientale

Dopo l'istituzione del Ministero dell'ambiente, la legislazione in materia ambientale si è frammentata. Le norme ambientali sono caratterizzate da un elevato tecnicismo e tendono a snaturarsi, perdendo i loro requisiti di generalità ed astrattezza. Questa situazione ha generato la

necessità di razionalizzazione del sistema normativo. Sono state avanzate diverse proposte, tra cui l'emanazione di una legge quadro sui principi di diritto ambientale, l'adozione di un Testo Unico o la riforma attraverso deleghe legislative annuali al Governo. Nel 2004, il Parlamento ha delegato al Governo l'adozione di un decreto legislativo di riordino delle disposizioni legislative in materia ambientale, noto come Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006). Questo codice è stato successivamente modificato da decreto legge 284/2006, decreto legge 4/2008, decreto legge 128/2010 e decreto legge 104/2017.

Fonti regionali e locali (rinvio)

Le Regioni hanno svolto un ruolo significativo nella produzione normativa ambientale, contribuendo alla complessità delle fonti in questo settore. L'assenza di un riferimento all'articolo 117 della Costituzione ha causato contrasti tra lo Stato e le Regioni riguardo alla possibilità di queste ultime di legiferare in materia. È sorto il problema se l'ambiente dovesse essere considerato come una materia nuova, quindi competenza esclusiva dello Stato, o come una sotto-materia anche di competenza delle Regioni. Successivamente, la Corte costituzionale ha riconosciuto la pluralità di basi giuridiche legislative in materia ambientale, permettendo alle Regioni di attuare i livelli di protezione stabiliti dallo Stato. Gli enti locali, invece, non avendo poteri legislativi, hanno contribuito alla normativa ambientale principalmente attraverso l'adozione di atti amministrativi di natura generale. Questa funzione di primaria importanza ha portato i comuni a proteggere l'ambiente nel loro territorio attraverso disposizioni contenute nei piani regolatori generali.

4. Funzioni e organizzazione

Le ragioni della complessità organizzativa

La complessità può essere causata da problemi legati all'inadeguatezza della tecnica legislativa dovuta a varie circostanze. Una delle cause principali consiste nella presenza all'interno della sfera pubblica di organizzazioni che curano interessi contrastanti, causando interferenze e sovrapposizioni. Un'altra causa riguarda i fenomeni di globalizzazione e crisi che mettono l'ente territoriale al centro delle funzioni pubbliche. Lo Stato vede diminuire le sue competenze verso istituzioni comunitarie e contemporaneamente verso istituzioni locali, generando una complessità verticale. Questo fenomeno è particolarmente evidente in materia ambientale a causa della trasversalità della materia.

La complessità organizzativa orizzontale

Quando il Ministero dell'Ambiente è stato istituito nel 1986, esistevano già numerosi organismi preposti alla tutela dell'ambiente, sia a livello centrale che periferico, senza un coordinamento adeguato. Altre organizzazioni dell'amministrazione centrale avevano competenze tecniche/operative rilevanti in materia ambientale, come i servizi tecnici nazionali e il dipartimento della protezione civile. Con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, solo alcune delle competenze esercitate da altri soggetti sono state trasferite e concentrate nella nuova amministrazione. Per altre materie, l'interesse ambientale ha comportato l'attribuzione al Ministero di un potere da esercitare con altre amministrazioni. Tuttavia, tentare di risolvere le problematiche organizzative a livello procedurale si rivela spesso inefficace, poiché la complessità organizzativa influisce sul procedimento, rischiando di causarne il blocco a causa delle diverse esigenze che deve soddisfare. Solo alcune di queste interferenze sono state superate grazie all'aumento delle competenze del Ministero dell'Ambiente, che è stato inizialmente denominato Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e successivamente Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tuttavia, a causa della trasversalità, alcune funzioni sono rimaste sotto la responsabilità di altri ministeri. È discutibile la persistente sovrapposizione derivante dal conferimento al Ministero della cultura delle competenze relative al paesaggio. A volte si è cercato di coordinare le attività di più autorità amministrative attraverso l'istituzione di organi ad hoc, come conferenze di servizi e organi collegiali. L'ambiente, pur essendo una materia specifica, riguarda anche tutti gli altri settori. L'allargamento delle competenze del Ministero comporta un rafforzamento della tutela dell'interesse ambientale, ma anche la perdita della sua specificità. Pertanto, il ministero ha cambiato nome in Ministero della transizione ecologica, ampliando così le competenze dell'amministrazione statale specificamente preposta alla cura dell'interesse ambientale. Con il decreto legge 22/2021, è stata attribuita al Ministero anche la competenza in materia di energia, che precedentemente spettava al Ministero dello sviluppo economico. Questo decreto legge comprende funzioni relative allo sviluppo sostenibile che spettano allo Stato. Per quanto riguarda l'organizzazione interna, inizialmente il Ministero era strutturato in dipartimenti, ma la legge 287/2002 ha optato per le direzioni generali. Tuttavia, con il decreto legge 104/2019 si è tornati ai dipartimenti. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 138/2019 prevede che il Ministero sia suddiviso in due dipartimenti e 8 direzioni generali (come riportato di seguito). Inoltre, il

decreto legge 22/2021 ha aumentato da 2 a 3 il numero massimo di dipartimenti in cui può essere suddiviso il Ministero, mentre il numero massimo di direzioni generali non può superare le 10.

DiPENT: Dipartimento per il personale, l'ambiente, il territorio e il Mar Mediterraneo, suddiviso nelle seguenti direzioni:

- PNA: Direzione generale per il patrimonio naturalistico
- MAC: Direzione generale per il mare e le coste
- SuA: Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua
- IPP: Direzione generale delle politiche per l'innovazione, le risorse umane e la partecipazione

DiTEI: Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi

- ECi: Direzione generale per l'economia circolare
- CIEA: Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria
- CreSS: Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo
- RiA: Direzione generale per il recupero ambientale

A livello periferico, il Ministero collabora con le ex prefetture: gli uffici territoriali del governo, nonché con il corpo forestale dello Stato, le capitanerie di porto, i carabinieri, la finanza e la polizia. La rilevanza delle valutazioni tecniche spiega la presenza di organismi tecnici, come ad esempio l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). L'ISPRA è un ente pubblico con personalità giuridica, che svolge attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, monitoraggio, informazione e formazione in tutti i settori ambientali. È responsabile del coordinamento dei controlli ambientali a livello regionale e delle Province autonome.

Secondo la legge 132/2016, è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), in cui l'ISPRA assume il ruolo di guida e coordinamento per assicurare l'omogeneità dei controlli e della loro gestione su tutto il territorio nazionale. Sono stabiliti dei livelli minimi prestazionali tecnico-ambientali (LEPTA) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È previsto anche un Consiglio del Sistema nazionale, presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai rappresentanti delle agenzie. Inoltre, l'ISPRA coordina l'Infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e il monitoraggio ambientale (INSPIRE). L'ISPRA fa parte della rete europea di informazione e osservazione ambientale.

La complessità organizzativa verticale

La complessità organizzativa si riflette anche a livello internazionale, con la presenza di organismi istituiti per garantire l'applicazione di Trattati di interesse ambientale. A livello comunitario, c'è una specifica direzione generale della Commissione europea che si occupa di vigilare sull'applicazione corretta della normativa ambientale da parte degli Stati membri. L'Agenzia europea dell'ambiente coordina la rete delle agenzie ambientali nazionali.

A livello regionale, il DPR 616/1977 ha trasferito alle Regioni numerose funzioni amministrative relative all'ambiente. Anche agli enti locali è riconosciuto un ruolo importante, con l'assegnazione di funzioni amministrative in materia ambientale. Anche se le competenze sono state devolute alle

Regioni, negli anni '80 si è assistito a una tendenza all'accentramento delle competenze. Solo alla fine degli anni '90 si è avuto un rafforzamento delle istanze autonomiste con il federalismo amministrativo. Le Regioni individuano le funzioni che richiedono un'esercizio unitario a livello regionale, assegnando le altre agli enti locali, seguendo il principio di sussidiarietà. Talvolta le competenze sono formulate in modo generico, creando confusione e sovrapposizioni con altri soggetti. L'attuazione del federalismo demaniale potrebbe aggiungere ulteriore complessità, in quanto il d.lgs. 85/2010 prevede la cessione a titolo gratuito di diverse tipologie di beni pubblici ai enti locali.

5. Funzioni e procedimenti

Tipologia delle funzioni

In questa categoria prevalgono le azioni volte a controllare e promuovere l'attività di altri soggetti tramite autorizzazioni e controlli. L'ambiente viene influenzato non solo dall'amministrazione pubblica, ma dall'insieme di comportamenti virtuosi di soggetti privati e pubblici. La prevenzione e la precauzione sono fondamentali per esercitare le funzioni principali in modo anticipato, utilizzando standard determinati, valutazioni tecniche e poteri di autorizzazione. Queste azioni hanno caratteristiche trasversali poiché l'interesse ambientale consiste nel modo di essere di altri beni. La protezione dell'ambiente viene principalmente ottenuta influenzando i processi di tutela di altri beni e interessi.

La tipologia dei procedimenti nel campo ambientale non differisce qualitativamente da quelli previsti nel diritto amministrativo in generale. Tuttavia, nel diritto dell'ambiente si osserva una diversa quantità di alcuni tipi di procedimenti che analizzeremo di seguito.

Pianificazioni

La pianificazione viene realizzata attraverso atti generali che distribuiscono le risorse disponibili sul territorio e predispongono un intervento completo in un settore mediante un insieme coordinato di misure. Si ritiene che la pianificazione sia il modo preferibile per proteggere l'ambiente, come stabilito nel programma triennale per la tutela dell'ambiente del 1986. Tuttavia, la necessità di continui adattamenti ha portato alla soppressione di molti programmi. Di conseguenza, le competenze di programmazione sono state assegnate alle Regioni/Province e sono stati approvati una serie di piani settoriali da varie autorità. Le Regioni determinano le priorità per l'azione ambientale e il loro coordinamento, adottando norme che conferiscono valore e effetti di piani di tutela del settore al piano territoriale di coordinamento provinciale. Le Province, attraverso il piano territoriale di coordinamento, previsto dalla legge 142/1990 e attualmente dal Testo Unico sugli enti locali, esercitano funzioni di pianificazione stabilite da leggi regionali. Anche le Città metropolitane hanno funzioni di pianificazione legate al settore ambientale. L'assenza di una pianificazione generale ha portato a una pluralità di piani settoriali.

Autorizzazioni di rilevanza ambientale

Poiché i danni all'interesse ambientale sono spesso irreversibili, una tutela efficace può essere garantita attraverso un controllo preventivo dell'impatto di altri interessi sull'ambiente. Le autorizzazioni prevedono la rimozione degli ostacoli che impediscono l'esercizio di attività da parte dei privati, ma spesso dettano anche prescrizioni su come svolgere tali attività. Quando è presente un interesse ambientale, il provvedimento non solo consente al soggetto di esercitare l'attività autorizzata, ma contiene anche una serie di prescrizioni, altrimenti l'autorizzazione può essere revocata. La presenza di molteplici interessi pubblici da tutelare ha portato ad un sovrapporsi di procedimenti, pertanto il legislatore ha cercato di concentrare tutto in un unico procedimento, seguendo il modello dell'autorizzazione unica. Questo unico procedimento può riguardare la verifica della compatibilità con l'ambiente, la soddisfazione di altri interessi o l'interesse ambientale in posizione predominante/esclusiva.

Definizione di standard

Una misura preventiva consiste nel fissare limiti di concentrazione o emissione di sostanze oltre i quali l'ordinamento prevede effetti diversi a seconda del tipo di limite violato. Questo è un modo di attuare le politiche di comando e controllo. Da un lato, ci sono gli standard di emissione, che vengono rilevati alla fonte di inquinamento per correggere i danni all'ambiente in via prioritaria. Dall'altro lato, ci sono gli standard di concentrazione. La disciplina ambientale prevede una varietà di standard che possono essere classificati in base al loro effetto: valori limite, obiettivi e valori di attenzione. La questione dell'assegnazione delle competenze relative a questi standard tra i diversi livelli territoriali di governo è complessa, poiché è necessario bilanciare l'uniformità delle norme e il rispetto della sfera privata.

Misure economiche (rinvio)

L'incidenza dell'amministrazione varia a seconda dell'adozione di una tassazione ambientale specifica o di meccanismi di scambio cap and trade. Nel primo caso, l'amministrazione ha un ruolo maggiore nell'allocazione delle risorse. Nel secondo caso, l'amministrazione ha un ruolo minore e si rivolge principalmente ai comportamenti volontari degli operatori.

Poteri di ordinanza, sanzionatori e di controllo

Nel caso in cui si verificano situazioni imprevedibili, l'amministrazione ha poteri di ordinanza che superano i limiti della legalità dell'azione amministrativa. Tuttavia, l'ordinanza può essere adottata solo se nessun altro metodo tipico è adatto a risolvere il pericolo o l'emergenza. Deve essere temporanea, proporzionata, ben motivata e frutto di un'istruttoria.

Il controllo è un'attività logica che segue l'autorizzazione e l'adozione di standard. I controlli sono regolari e, in caso di esito negativo, viene adottata un'attività sanzionatoria con l'obiettivo di ripristinare la situazione. Oltre alle sanzioni amministrative, possono essere previste anche sanzioni penali e civili in caso di illecito o danni all'ambiente.

I procedimenti specifici: VIA, VAS, AIA, AUA

Esistono specifici procedimenti come la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), la VAS (Valutazione Ambientale Strategica), l'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) e l'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale). Questi provvedimenti sono volti a verificare la compatibilità ambientale di determinate attività e a bilanciare gli interessi ambientali con quelli economici.

La VIA e la VAS sono finalizzate alla valutazione preventiva degli effetti che determinati interventi possono avere sull'ambiente. La VIA riguarda i singoli progetti, mentre la VAS riguarda piani e programmi. La valutazione è basata su una valutazione tecnico-scientifica dell'opera e una ponderazione degli interessi ambientali e di realizzazione. La VIA è un provvedimento discrezionale che rappresenta una funzione di indirizzo politico-amministrativo.

La VAS è un processo che accompagna la creazione e l'adozione di un piano, con l'obiettivo di valutare le potenziali ricadute sull'ambiente. In Italia, il processo è stato regolamentato dal d.lgs. 152/2006 e successivamente modificato dal d.lgs. 4/2008. La competenza spetta allo Stato o alle Regioni a seconda del livello di competenza per l'adozione del piano/programma. È un provvedimento vincolante e prevede un ampio pubblico dibattito.

I provvedimenti specifici come la VIA, la VAS, l'AIA e l'AUA sono finalizzati a valutare la compatibilità ambientale di determinate attività e a bilanciare gli interessi economici con quelli ambientali.

L'approvazione integrata dell'ambiente (AIA) → Questa è una visione completa del fenomeno inquinante, un'autorizzazione che mira a superare un approccio settoriale e a considerare l'interconnessione di diverse forme di inquinamento in relazione a un'attività singola. Diverse autorizzazioni non sarebbero efficaci nel prevenire l'inquinamento. Con il d.lgs. 128/2010, questa disciplina è stata inserita nel Codice dell'ambiente. L'autorizzazione riguarda il funzionamento di un impianto, o parte di esso, concentrando in un unico sistema di autorizzazioni la funzione preventiva alla fonte, tenendo conto dei costi e dei benefici. L'obiettivo è infatti prevenire e ridurre in modo integrato tutte le forme di inquinamento. La definizione ampia di inquinamento data dalla legge (art. 5 d.lgs. 152/2006) è significativa.

L'ambito di applicazione è indicato nell'allegato VIII d.lgs. 152/2006. Il carattere conformante è associato alla severità delle condizioni richieste per il rilascio. Alle prescrizioni sono associati i poteri di ispezione e controllo dell'ISPRA e delle ARPA. Le valutazioni degli impianti soggetti ad AIA devono essere effettuate sulla base delle migliori tecniche disponibili (BAT: best available techniques). Si tratta di un processo attraverso il quale viene imposto all'amministrazione di fornire informazioni in modo proattivo, senza essere sollecitata. L'iter procedimentale è caratterizzato da forme di pubblicità e partecipazione, come anche per la VIA. Un tratto peculiare è indicato in indizione di conferenza di servizi cui partecipano le amministrazioni competenti in materia ambientale. Questa dura 10 anni, si prevede anche periodo di rinnovo a 16/12 anni, in funzione premiale a vantaggio di impianti con certificazioni ambientali. Le procedure di VIA e AIA possono dar luogo a sovrapposizioni e interferenze, entrambe confluiscono nel provvedimento unico in materia ambientale, adottato in sede di VIA se proponente lo richiede; altrimenti la VIA dovrà comunque essere integrata in successiva AIA.

Autorizzazione unica ambientale (AUA) → introdotta con d.p.r. 59/2013. La semplificazione avviene su 3 profili. 1) si tratta di procedimento volto a adozione di unico provvedimento che ricomprende varie autorizzazioni; 2) la semplificazione è data anche da durata molto lunga (15 anni); 3) il procedimento di rilascio dell'AUA prevede tempi brevi per istruttoria e adozione finale. I soggetti cui si applica sono piccole e medie imprese, in generale impianti non soggetti all'AIA. Alle Regioni è data possibilità di includere altre autorizzazioni nell'elenco di quelle sostituite. Il procedimento è incentrato su figura di Sportello unico di attività produttive (SUAP), con funzione di ricezione della domanda e trasmissione all'autorità competente che gestisce fase di autorizzazione. Il SUAP convoca conferenza di servizi, per acquisizione di pareri e celere conclusione del procedimento.

L'interesse ambientale nei procedimenti

L'efficace tutela dell'interesse ambientale si manifesta pienamente attraverso la posizione che questo interesse assume all'interno dei procedimenti amministrativi. Un interesse ambientale protetto può essere il motore di un procedimento avviato tramite un atto di iniziativa, oppure può essere acquisito nel corso della fase istruttoria o in quella decisionale.

I vari schemi procedimentali stabiliscono il grado di rilevanza e la preminenza o recessività della tutela dell'interesse ambientale rispetto ad altri interessi. La profonda importanza dei dati di natura tecnica e scientifica si traduce in una particolare rilevanza attribuita alla componente tecnico-scientifica all'interno dei procedimenti amministrativi. I dati scientifici sono caratterizzati da un alto grado di incertezza, sia a causa della molteplicità di fattori coinvolti che per la loro variabilità soggetta a valutazione.

Si verifica un paradosso, ossia la "non discrezionalità", che si accompagna all'opinabilità delle scelte, dando vita all'idea di un potere privo di responsabilità.

Informazione, diritto di accesso e partecipazione

La definizione di informazione nel d.lgs. 195/2005 è più ampia. Il profilo soggettivo è ulteriormente specificato, poiché le autorità pubbliche che devono fornire informazioni sono tutte le persone fisiche o giuridiche che svolgono funzioni pubbliche legate all'ambiente o che esercitano responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico. La caratteristica che differenzia maggiormente la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali è l'individuazione della legittimazione attiva. La legge 349/1986 ha stabilito il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici dell'amministrazione pubblica, attribuendolo a qualsiasi cittadino senza una disciplina specifica. La legge 241/1990 ha attribuito il diritto di accesso solo a coloro che hanno un interesse diretto, concreto e attuale, correlato al documento richiesto. La legge 195/2005, individuando i soggetti legittimati a richiedere l'accesso ai documenti in materia ambientale, ha stabilito che l'amministrazione è tenuta a rendere disponibili informazioni sull'ambiente a chiunque ne faccia richiesta. La ragione di questa disciplina speciale risiede nella natura del bene ambientale, che appartiene a tutti e a nessuno in modo esclusivo. I soggetti portatori di interesse sono contemporaneamente tutti e nessuno in modo esclusivo.

Anche la disciplina generale ha subito un ulteriore processo di trasformazione. Con il decreto trasparenza è stato introdotto l'accesso civico generalizzato, che costituisce un esempio del ruolo propulsivo del diritto dell'ambiente in materia di trasparenza e accesso. Ci sono dei limiti quando entra in conflitto con gli interessi primari dell'ordinamento, che non possono essere sacrificati in nome delle richieste di informazioni. Alcuni di questi limiti non si applicano nel caso delle richieste di accesso a informazioni ambientali. La legge 241/1990, articolo 9, stabilisce che qualsiasi soggetto che abbia interesse pubblico o privato, così come gli interessi diffusi rappresentati da associazioni o comitati, può intervenire nel procedimento se può subire un pregiudizio dalla decisione.

Sotto spinta internazionale e comunitaria, anche nel nostro ordinamento giuridico sono state introdotte forme di partecipazione più ampie non solo per atti specifici, ma anche per atti di pianificazione. Il criterio basato sul possibile pregiudizio derivante dal provvedimento è ampliato dalla generale incertezza degli effetti sull'ambiente e sulle persone che lo abitano. Di recente è stato introdotto lo strumento del dibattito pubblico, con la definizione dei criteri per stabilire quali opere richiedono obbligatoriamente la procedura del dibattito pubblico affidata a un DPCM. La tematica della partecipazione è molto delicata: serve a garantire la responsabilizzazione dei cittadini, ma un'applicazione eccessiva può appesantire il procedimento fino a comprometterne

l'efficienza. Il legislatore deve quindi trovare un equilibrio complesso tra partecipazione ed efficienza della decisione.

I limiti alla semplificazione

Alcune deroghe rappresentano dei limiti alle misure di semplificazione che le norme sul procedimento amministrativo hanno introdotto per evitare che l'aumento della partecipazione possa rallentare o bloccare eccessivamente la possibilità di prendere decisioni e tutelare così gli interessi. La semplificazione viene ottenuta adottando il provvedimento anche senza ricavare i pareri obbligatori. La natura particolare dell'interesse ambientale limita l'applicazione delle forme di semplificazione procedurale. È di vitale importanza ottenere una valutazione completa e esauriente dell'interesse ambientale. Un primo limite riguarda la possibilità di ignorare l'acquisizione di pareri o di sostituire un'amministrazione inerte con un'altra per ottenere valutazioni tecniche. Infatti, se una amministrazione richiede un parere ma non lo produce entro i termini stabiliti (45 giorni), può prescindere da tale contributo istruttorio. Questa deroga non si applica se il parere è rilasciato da un'amministrazione preposta alla tutela dell'interesse ambientale. Allo stesso modo, se l'acquisizione delle valutazioni tecniche è prevista dalla norma, ma il responsabile del procedimento non le richiede entro 90 giorni, sarà obbligato a chiedere una valutazione ad altri organi equipollenti. Questa deroga non si applica se l'acquisizione deriva da un'amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente. La deroga si applica anche nei casi in cui il parere non sia vincolante, dando all'amministrazione ambientale il potere di veto sul procedimento.

6. Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele

L'ambiente come bene giuridico

L'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente è fondamentale per poter parlare di danni e tutele. Inoltre, è importante capire quali siano le caratteristiche di questo bene e come sia stato riconosciuto come tale.

La Cassazione ha individuato un diritto soggettivo all'ambiente utilizzando istituti del diritto di proprietà e del diritto alla salute. In questo modo, il diritto all'ambiente è stato considerato principalmente come il diritto di proprietà sul territorio vicino alle attività che possono ostacolarne il pieno godimento. Riguardo alla salute, la Corte ha riconosciuto un diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente. Pertanto, è necessario preservare le condizioni indispensabili per la salute dell'uomo, anche considerando il diritto all'ambiente salubre. Tuttavia, questa prospettiva antropocentrica e basata sull'azione individuale non ha ancora identificato l'ambiente come un bene con proprie posizioni giuridiche.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha definito l'ambiente come un insieme di beni e servizi apprezzabili economicamente, disponibili e utilizzati dalla collettività. In questo caso, il danno ambientale viene considerato come una forma di danno erariale, causato direttamente allo Stato o come conseguenza di una diminuzione del patrimonio dello Stato. Quindi, l'ambiente è considerato un bene pubblico. Con l'introduzione dell'articolo 18 della legge 349/1986, le controversie riguardanti il risarcimento del danno ambientale sono state affidate al giudice ordinario, segnando la fine di una ricostruzione che non riusciva a spiegare come la patrimonialità influisse sulla configurazione dell'ambiente come bene unitario.

Il riconoscimento del diritto ambientale come interesse collettivo e della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ha portato a una concezione unitaria del bene ambientale, che comprende tutte le risorse naturali e culturali. L'ambiente non può essere oggetto di situazioni appropriative ed è fruibile da tutti, collettività e individui.

Situazioni giuridiche soggettive

L'ambiente è un bene indivisibile e immateriale, che non può essere oggetto di situazioni giuridiche di tipo appropriativa. La principale situazione giuridica soggettiva in materia ambientale è il dovere dei singoli, della collettività e delle loro amministrazioni di non danneggiare l'ambiente e di tutelarlo e promuoverne la valorizzazione.

Situazioni giuridiche passive: Il bene ambientale è soggetto a doveri individuali, collettivi e delle amministrazioni territoriali. La tutela e la valorizzazione dell'ambiente sono principalmente compiti dei pubblici poteri, che devono predisporre misure attive per la sua salvaguardia.

Situazioni giuridiche attive: La responsabilità per danni ambientali spetta principalmente alle amministrazioni pubbliche, che hanno il potere di infliggere sanzioni. Anche le associazioni ambientaliste possono essere titolari di queste situazioni giuridiche. La configurazione del "diritto all'ambiente" come diritto soggettivo o come interesse legittimo dipende dalle situazioni giuridiche soggettive, che sono di carattere sostanziale e si differenziano solamente in relazione ad

altre situazioni giuridiche correlate. La convivenza di tali situazioni non è lineare, ma presenta molteplici relazioni con quelle di altri soggetti.

Danni e tutele

È essenziale considerare l'evoluzione dell'istituzione attraverso varie epoche storiche. Si è iniziato con ampliamenti nell'interpretazione di norme civilistiche, progredendo verso l'adozione di una figura distinta con l'introduzione dell'articolo 18 della legge 349/1986. Successivamente, il dibattito globale si è concentrato sull'adozione del principio "l'inquinatore paga". Queste discussioni riguardano le modalità di assegnazione di responsabilità, la definizione di danno, e le opzioni di protezione fornite dalla legge. In riferimento alle modalità, è necessario considerare il regime di responsabilità secondo principi di colpa e responsabilità oggettiva. L'articolo 18 stabiliva un meccanismo basato sulla colpa, stabilendo che qualsiasi azione intenzionale o negligente che danneggiasse l'ambiente e le sue risorse imponeva all'autore l'obbligo di risarcire.

Nel contesto dell'Unione Europea, questo criterio è stato sostituito da un meccanismo di attribuzione di responsabilità differenziato tra attività professionali ad alto rischio, identificate nell'allegato III della direttiva, con una responsabilità più vicina a quella oggettiva, mentre per le altre attività professionali si applica la responsabilità per dolo o colpa.

In Italia, la normativa appare incerta, con l'articolo 311 del decreto legislativo 152/2006 che solleva dubbi sull'effettiva implementazione del nuovo sistema di responsabilità delineato a livello europeo. Con la legge europea 2013 n 97, l'articolo 311 introduce un criterio oggettivo per l'attribuzione del danno in presenza di attività ritenute particolarmente insidiose, e un criterio di colpa per altri scenari.

Riguardo al danno ambientale, è definito come ogni peggioramento significativo e quantificabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o del beneficio fornito da tale risorsa (articolo 300). Il danno rappresenta l'ultima conseguenza da rimediare. Le misure di protezione includono principalmente strategie preventive, per precludere possibili danni. Una volta che il danno è stato inferto, si applicano esclusivamente misure di restaurazione dello stato precedente della risorsa, escludendo la possibilità di ricorrere a compensazioni dannose. Il decreto legislativo 152/2006 regola la funzione preventiva, statuendo che "in presenza di pericoli, anche soltanto potenziali, per la salute umana e l'ambiente, deve essere garantito un elevato livello di sicurezza", e precisa che il rischio deve essere valutato seguendo un'analisi scientifica preliminare e obiettiva.

Le azioni preventive si fondano sull'obbligo di segnalazione immediata da parte dell'operatore, il quale deve comunicare tempestivamente a tutte le autorità territoriali coinvolte. Il Ministero dell'Ambiente ha il potere di richiedere informazioni su possibili minacce imminenti o sospetti di danno ambientale all'operatore, ordinare all'operatore di attuare le misure preventive ritenute necessarie, o intervenire direttamente con azioni preventive. Queste azioni precauzionali devono essere proporzionate, basate su una valutazione dei potenziali benefici e costi e supportate da dati scientifici recenti.

Per salvaguardare la correttezza dell'azione amministrativa, è necessario che le decisioni siano adeguatamente giustificate e notificate a chi di dovere, permettendo così la protezione giurisdizionale. Spetta al giudice amministrativo valutare l'annullamento di atti relativi a misure preventive. Enti pubblici e privati, potenzialmente afflitti da danni ambientali, possono sollecitare

l'intervento del Ministero per implementare misure preventive. Hanno diritto di sollecitare l'intervento del Ministero le Regioni, gli enti locali autorizzati e le persone fisiche, al fine di ottenere protezione giurisdizionale in caso di mancata azione ingiustificata.

Le spese per il ripristino ambientale sono a carico dell'operatore, a meno che quest'ultimo non dimostri che il danno è stato causato da un terzo, nonostante avesse adottato tutte le misure di sicurezza possibili, o che, secondo le conoscenze scientifiche disponibili all'epoca, il rischio ambientale fosse considerato improbabile. Il Ministero dell'ambiente è l'unico soggetto autorizzato a richiedere il risarcimento dei danni, ma ciò non esclude il diritto di azioni risarcitorie individuali per danni diretti al patrimonio.

Ci sono due vie per il risarcimento: una giudiziaria, attraverso procedimenti civili o penali, e una amministrativa, tramite un'ordinanza esecutiva al termine di un'indagine. L'ordinanza viene emessa nei confronti del responsabile del danno e, solidalmente, verso chi trae beneficio dall'azione dannosa. Conformemente al diritto dell'Unione Europea, non si prevede un risarcimento alternativo in denaro. Il destinatario dell'ordinanza può appellarsi al giudice amministrativo. La normativa stabilisce che il danno debba includere il pregiudizio all'ambiente, in particolare i costi necessari per il suo ripristino. La direttiva europea allegata stabilisce i criteri per la riparazione del danno ambientale, che deve essere effettuata tramite interventi che mirino a ristabilire le condizioni originarie, presupponendo una completa reversibilità. Se il ripristino integrale non è possibile, si procederà con una riparazione complementare, ossia interventi su un sito sostitutivo per compensare la mancata completa ricostituzione delle risorse o dei servizi danneggiati. La riparazione compensativa mira a colmare la perdita temporanea di risorse e servizi in attesa del ripristino, con ulteriori miglioramenti a specie e habitat protetti.

La funzione del potere pubblico è delineata dalla natura unica e indivisibile del bene ambiente, che richiede un rappresentante della collettività per assumersene la protezione.

Parte II. Approfondimenti. Capitolo 1. Situazioni

L'ambiente come funzione, servizi ecosistemici e capitale naturale

L'ambiente come funzione

La specificità dell'ambiente si comprende interrogandosi sulle ragioni dell'aumentato interesse giuridico verso di esso, un fenomeno piuttosto recente. Due sono i principali motivi. Il primo è la presa di coscienza della finitezza delle risorse naturali, che ha generato un interesse diffuso e successivamente istituzionale per la loro salvaguardia e per la consapevolezza dell'impatto che lo sfruttamento di tali risorse ha sulle future generazioni. Questo si è tradotto nel concetto di "principio di sviluppo sostenibile". Il secondo motivo è l'insight ottenuto dalle scienze naturali: l'ambiente è un sistema complesso e integrato di elementi interdipendenti. Di conseguenza, è diventato imperativo formulare norme giuridiche per proteggere le dinamiche e le funzioni che si manifestano all'interno di questo sistema. Le proprietà o funzioni che emergono da tale sistema sono di grande importanza a causa della loro connessione diretta con gli interessi vitali dell'essere umano. L'ambiente può essere descritto come un insieme di proprietà emergenti che sono il risultato dell'interazione di vari fattori, tutti contribuenti alla funzione ambientale. Il concetto di ecosistema, derivato dalle scienze naturali, vede l'ambiente come un complesso sistema di relazioni che danno vita a specifiche proprietà servizi ecosistemici e la loro valutazione

Le proprietà emergenti dalle relazioni tra risorse

È essenziale comprendere le varie utilità che derivano da un ecosistema operante efficacemente. Questi benefici sono conosciuti come "servizi ecosistemici", un termine che enfatizza la loro funzione nel rispondere ai bisogni umani. Numerosi studi hanno cercato di classificare questi servizi, inclusa l'analisi globale nota come Millennium Ecosystem Assessment, che identifica i servizi ecosistemici come i vantaggi che gli ecosistemi apportano all'umanità. Questa ricerca ha distinto tre principali categorie di rilevanza: la prima riguarda le funzioni di regolazione e stabilizzazione, la seconda include le funzioni produttive e di sostentamento di habitat, e la terza categoria riguarda i contributi ambientali alla scienza, alla consapevolezza storica, allo sviluppo di valori estetici e alle attività di svago. Queste categorizzazioni sono basate su un'attenta valutazione dell'importanza della biodiversità.

Questi servizi sono essenziali in almeno due ambiti di interesse per i giuristi. Da un lato, la valutazione dei servizi ecosistemici può essere incorporata nelle decisioni delle autorità pubbliche; dall'altro, può essere utilizzata come fondamento per la creazione di strumenti economici di mercato a vantaggio di entità private. L'approccio economico a questi servizi include una varietà di strumenti e pratiche, come i sistemi di pagamento per i servizi ecosistemici (PES), che partono dal presupposto che i proprietari o le comunità che gestiscono tali beni dovrebbero essere compensati per le loro attività di conservazione, che permettono agli ecosistemi di rimanere inalterati e di

continuare a fornire benefici collettivi. Anche il legislatore nazionale ha espresso il desiderio di implementare un sistema di remunerazione per i servizi ecosistemici. Con la legge 221/2015, è stata conferita una delega al Governo per l'introduzione di un decreto legislativo che stabilisca un sistema di pagamento per i servizi ecosistemici e ambientali (PSEA), che li consideri come beni commercializzabili nel mercato.

Il “valore” dell'ambiente. Il capitale naturale

È importante tutelare e incrementare il "capitale naturale" per garantire il benessere dell'umanità. L'Italia ha promosso l'adozione della Carta di Roma sul Capitale Naturale e Culturale per sensibilizzare i decisori pubblici. La legge italiana prevede l'istituzione di un Comitato per il capitale naturale, che deve presentare ogni anno un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese. Questo rapporto fornisce informazioni sullo stato di conservazione di acqua, suolo, aria, biodiversità ed ecosistemi. Il Comitato promuove anche l'adozione di sistemi di contabilità ambientale da parte degli enti locali.

L'importanza attribuita al valore del capitale naturale potrebbe portare in futuro alla considerazione delle ipotesi di responsabilità erariale in caso di depauperamento accidentale di tale capitale a causa di azioni amministrative.

Gli effetti sugli strumenti giuridici dell'approccio "funzionale"

La concezione ecosistemica e funzionale dell'ambiente è già presente nella legislazione, il che permette una comprensione approfondita della logica di importanti istituti del diritto ambientale. Riguardo alla disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), l'articolo 5 definisce il concetto di impatto facendo riferimento agli effetti significativi, diretti o indiretti, di un piano, programma o progetto su fattori come la popolazione e la salute umana, la biodiversità, il territorio, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, i beni materiali, il patrimonio culturale, il paesaggio e l'interazione tra questi fattori. In secondo luogo, la disciplina della responsabilità per danno all'ambiente considera come danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità garantita da essa. L'articolo 302 identifica i servizi come le funzioni svolte da una risorsa naturale a vantaggio di altre risorse naturali o del pubblico. Sia nella disciplina della VIA che nella disciplina del danno ambientale, una delle possibili misure di applicazione sono le misure di compensazione ambientale. Nel caso della VIA, queste sono prescrizioni che l'amministrazione impone al promotore dell'opera nella decisione finale, mentre nel caso del danno ambientale rappresentano una delle possibili misure di ripartizione del danno stesso. Tali misure, nel caso in cui il ripristino o il mantenimento delle condizioni preesistenti non sia possibile, consentono di compensare il pregiudizio ambientale attraverso interventi che garantiscono il miglioramento delle condizioni ambientali perse.

2. Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale

Il ruolo della giurisprudenza nell'emersione del diritto ambientale

Il diritto ambientale si sviluppa principalmente attraverso la giurisprudenza. Nel sistema giuridico dell'Unione Europea, la protezione dell'ambiente è prevista dal diritto scritto solo a partire dal 2001, quando una sentenza ha fatto prevalere le esigenze di tutela dell'ambiente sulla libera circolazione. Attualmente ci sono otto norme del nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che si riferiscono all'ambiente, tre riferimenti all'ambiente nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e sei piani di azione comunitaria approvati. Nella nostra Costituzione, invece, si è partiti da una situazione in cui non esisteva alcuna disposizione relativa all'ambiente, per arrivare all'attuale situazione con un riferimento esclusivo alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. In molte occasioni, tuttavia, la conclusione è la stessa: sarebbe inutile cercare una risposta nel diritto scritto, mentre la giurisprudenza della Corte Costituzionale o dei giudici amministrativi ha elaborato soluzioni appropriate. La mancanza di certezza tecnico-scientifica, la rapidità delle evoluzioni e la necessità di condurre analisi scientifiche hanno messo in crisi il legislatore, aprendo nuovi spazi per il potere giurisdizionale. L'evoluzione del sistema va verso un ritorno al diritto romano e si avvicina sempre più ai sistemi di common law.

I nuovi spazi dell'amministrazione

In ambito tradizionale, l'ente amministrativo è percepito come secondario rispetto all'autorità legislativa, quest'ultima vista come il massimo baluardo di garanzia. Si è comunemente argomentato che il mantenimento di un ambito esclusivo amministrativo sia una sfida. Nell'occasione specifica, l'amministrazione è stata incaricata di implementare azioni per fronteggiare una crisi senza linee guida legislative dettagliate. Dalla fine del diciannovesimo secolo, le evoluzioni tecnologiche hanno portato a un'incertezza scientifica. Questo ha costretto le amministrazioni a prendere decisioni in un contesto dove la certezza scientifica è assente. Tuttavia, queste decisioni devono rimanere valide, selezionando l'opzione che meglio protegge l'interesse pubblico e resistendo all'esame giurisdizionale. L'analisi dei casi giudiziari dell'Unione Europea in materia ambientale rivela che la fase di istruttoria è vitale nell'operato amministrativo.

Nel contesto ambientale, l'azione amministrativa deve essere caratterizzata da equilibrio, non discriminazione e soprattutto un'analisi approfondita dei costi e dei benefici. La necessità di un'accurata fase istruttoria giustifica anche il motivo per cui il meccanismo del silenzio-assenso è limitato in questa materia: è permesso solo dopo un procedimento che includa tutte le verifiche e controlli indispensabili. Le misure adottate sono di natura temporanea, e in settori affetti da incertezza scientifica prevalgono provvedimenti a scadenza e rinnovabili. In generale, ogni provvedimento autorizzativo in materia ambientale deve essere regolarmente sottoposto a revisione per assicurare la costante aderenza agli interessi collettivi.

Il richiamo ai principi generali, in particolare la ragionevolezza, diventa fondamentale. La definizione dei fatti deve essere eseguita con precisione e con un'ottica olistica. Si ribadisce che il ruolo reale dell'organo esecutivo, che ha il compito di gestire concretamente l'interesse pubblico, è legato all'indipendenza nel raggiungimento dei suoi obiettivi, risultando in un'amministrazione che

è ricalibrata ma non debole. L'indagine sul diritto ambientale dimostra che, al contrario della tendenza attuale, le dispute legate a presunti abusi di potere sono in realtà più frequenti. A causa della natura mutevole e variabile della realtà, sull'amministrazione grava il dovere di condurre indagini approfondite

Le trasformazioni della legalità

Il campo del diritto ambientale evidenzia una tendenza crescente alla marginalizzazione del legislatore, che è sempre più spesso sorpassato e le sue prerogative ridotte. L'elemento temporale diventa cruciale in ambito ambientale a seguito di sentenze che condannano gli Stati per il ritardo nell'attuazione delle direttive. Con l'emergenza che si impone come norma, il legislatore si ritrova incapace di prevedere la vasta gamma di casi possibili nelle normative. È evidente la crisi della legge, aggravata dal fatto che i problemi ambientali, per la loro natura globale, riducono il ruolo del legislatore nazionale a vantaggio del diritto internazionale e regionale.

La capacità d'azione del legislatore nazionale in tema ambientale è notevolmente più ristretta rispetto al passato. I considerando delle direttive dell'Unione Europea possono essere visti come una parte fondamentale della direttiva, paragonabile alle premesse dei decreti amministrativi. Il principio secondo cui il diritto nasce dai fatti si estende dal mondo amministrativo a quello legislativo, imponendo l'obbligo di svolgere un'approfondita istruttoria per prevenire l'emanazione di norme arbitrarie.

La costante necessità di riferirsi ai fatti rende il potere legislativo simile a quello esecutivo, e i decreti amministrativi in materia ambientale sono soggetti a scadenza e revisione continua. La portata degli interventi di salvaguardia ambientale supera l'individuo e si estende per decenni, interessando in modo particolare le generazioni future, che non possono esprimere i loro interessi nel processo decisionale attuale.

L'assimilazione del legislativo all'amministrativo offre nuovi ambiti per il controllo sull'eccesso di potere legislativo e mette in discussione il principio di perfezione formale dei sistemi giuridici. L'instabilità invoca la necessità di un diritto basato su principi. Il diritto ambientale mette in luce la crisi delle caratteristiche di stabilità, sicurezza, prevedibilità e chiarezza del quadro normativo

3. L'allocazione delle funzioni normative e amministrative

I problemi specifici dell'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale

I fenomeni regolati dal diritto ambientale sfuggono spesso alla limitazione di un territorio circoscritto, risultando difficilmente riconducibili a una singola area geografica. L'importanza e la dinamicità degli interessi coinvolti dalle norme di protezione ambientale possono dare vita a dannosi atteggiamenti localistici. L'essenza tipicamente extraterritoriale di tali fenomeni e i potenziali conflitti che possono nascere tra diversi interessi pubblici territoriali richiedono attenzione. Nell'attribuzione delle competenze per la salvaguardia dell'ambiente, si dovrebbe considerare la necessità di conoscenze specialistiche tecniche e scientifiche da parte degli enti e organi preposti, come nel caso della definizione di standard ambientali. L'alta complessità tecnico-scientifica di molte funzioni legate all'ambiente suggerisce la loro gestione a un livello statale. La trasversalità dell'ambito ambientale influisce sulla distribuzione delle funzioni normative e amministrative, generando incertezze nella demarcazione dei confini tra le autorità normative statali e regionali.

Il panorama delle competenze amministrative nel settore ambientale è notevolmente disorganico e frammentato. Si nota un'eccessiva specializzazione all'interno della legislazione ambientale che si traduce in una complessità organizzativa, ulteriormente aggravata dalla creazione legislativa di diversi organismi ed enti specifici incaricati di gestire determinati aspetti ambientali. Il fatto che le dimensioni della tutela ambientale non coincidano con i confini amministrativi degli enti territoriali, unitamente alla specializzazione richiesta per l'adempimento di tali funzioni, ha spinto il legislatore a creare organi specializzati per la gestione di certi interessi ambientali.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza

L'adozione del principio di sussidiarietà non implica una preferenza automatica per gli enti governativi locali nella ripartizione delle competenze. Ai sensi dell'articolo 4 della legge 59/1997, le funzioni amministrative devono essere assegnate agli enti più vicini ai cittadini, a meno che non ci siano incompatibilità. Il principio di sussidiarietà verticale possiede una doppia natura, potenzialmente ambivalente, a seconda dell'ampiezza e della sostanza delle funzioni considerate. Il principio di adeguatezza è fondamentale nella distribuzione delle competenze ambientali

Le competenze normative in materia ambientale

Le competenze europee e i loro rapporti con quelle nazionali L'analisi delle fonti e delle competenze dell'Unione Europea in materia di ambiente mostra come il principio di sussidiarietà sia interpretato come una scala di competenze per l'esercizio di poteri normativi su più livelli. Inizialmente, l'intervento della Comunità in ambito ambientale era giustificabile solo per garantire il funzionamento del mercato comune, anche se il principio di sussidiarietà non era ancora esplicitamente menzionato nel Trattato. Con l'Atto Unico Europeo si è affermato che l'azione comunitaria si giustifica quando gli obiettivi siano più efficacemente perseguibili a livello comunitario piuttosto che nazionale. Il Trattato di Maastricht ha ampliato l'applicazione della sussidiarietà, e il diritto ambientale è diventato un ambito in cui si è consolidato questo principio. Il

diritto europeo si è evoluto in risposta all'insufficienza delle legislazioni nazionali, per raggiungere gli obiettivi comunitari.

Da Maastricht in poi, l'importanza dell'ambiente è stata riconosciuta esplicitamente, come indicato nell'articolo 3 del TUE. Oltre allo sviluppo e al funzionamento del mercato, un obiettivo primario dell'azione legislativa europea è la protezione e il miglioramento dell'ambiente. Le istituzioni europee hanno adottato diversi strumenti procedurali dal 1987. Le deroghe alle norme ambientali, che implicano una riduzione della protezione, sono concesse solo in modo eccezionale e temporaneo e devono essere esplicitamente previste dalle normative europee. Al contrario, le misure che offrono una maggiore tutela ambientale sono generalmente consentite. Tuttavia, secondo il TFUE, la regola della maggiore protezione ambientale non è applicata a ogni costo, contrariamente alle aspettative dei sostenitori dell'ambientalismo più radicale.

La disciplina della tutela ambientale tra Stato e Regioni Prima della Riforma del 2001, la Corte costituzionale aveva già preso atto della natura trasversale della questione ambientale, assegnando alle Regioni una competenza legislativa congiunta. Secondo l'articolo 117 pre-riforma della Costituzione, vi era una pluralità di basi giuridiche per legiferare in materia ambientale, con l'intenzione di fornire la massima protezione possibile all'ambiente. Tuttavia, la Riforma del 2001 ha spostato la tutela ambientale sotto la legislazione statale esclusiva. Nonostante questo, la Corte costituzionale ha continuato a riconoscere il diritto delle Regioni di occuparsi di questioni ambientali e ha accettato che esse possano legiferare per proteggere l'ambiente.

Rimane da chiarire in quali circostanze una legge regionale possa essere considerata in contrasto con una legge statale di tutela ambientale. In assenza di una specifica autorizzazione legislativa statale, le norme regionali che riducono la protezione dell'ambiente sono considerate in conflitto con le leggi statali. La concezione di una maggiore tutela ambientale a tutti i costi non tiene conto che stabilire leggi a favore dell'ambiente richiede spesso di trovare un equilibrio tra la difesa dell'ambiente e l'esercizio delle libertà economiche. Non si ritiene che questo comprometta la scelta costituzionale di assegnare la tutela dell'ambiente allo stato.

La Corte costituzionale non è stata immune dall'accogliere l'idea di una maggiore protezione ambientale incondizionata. Dopo la riforma del Titolo V, ha riconosciuto la validità delle norme regionali che offrono una maggiore protezione ambientale, senza considerare l'effetto di tali norme sulla concorrenza e sul mercato. Successivamente, la Corte ha escluso l'ammissibilità di norme regionali più protettive in assenza di disposizioni statali specifiche, pur continuando a sostenere le proprie decisioni precedenti in favore di una maggiore protezione regionale. Si auspica che la Corte esamini attentamente affinché le Regioni non introducano standard di protezione eccessivamente stringenti senza la necessaria autorizzazione.

Solleva dubbi il fatto che una normativa così cruciale e generale sul riparto di competenze legislative ambientali sia stata definita da una fonte sub-costituzionale, riempiendo in modo improprio un vuoto dell'articolo 117 della Costituzione.

Le scelte della Corte costituzionale in merito alle norme regionali di tutela ambientale. La Corte ha ripetuto in modo acritico le stesse argomentazioni e decisioni di prima riguardo alle norme regionali per la protezione ambientale. Bisogna sperare che la Corte verifichi sempre attentamente che le Regioni non introducano standard di tutela troppo severi senza l'autorizzazione necessaria. È

preoccupante che una norma così generale e importante sul riparto delle competenze legislative in materia ambientale sia stata stabilita da una fonte non costituzionale. Questa norma ha in modo improprio colmato una lacuna dell'articolo 117 della Costituzione.

La distribuzione delle funzioni amministrative

Il decreto legislativo 112/1998, che ha realizzato la terza devoluzione di funzioni alle Regioni e agli enti locali, ha restituito al diritto ambientale un quadro di competenze amministrative libero da molte funzioni statali. In applicazione del principio di sussidiarietà, molte funzioni statali di pianificazione e programmazione ambientale sono state eliminate, mentre le competenze per adottare provvedimenti amministrativi specifici in materia ambientale sono state attribuite alle Regioni. Tuttavia, le competenze dello Stato nell'emettere provvedimenti di natura tecnica a contenuto generale sono rimaste. Va notato che l'applicazione del principio di sussidiarietà ha portato a una riduzione delle funzioni ambientali a livello locale meno significativa rispetto a quella tra Stato e Regioni. A livello regionale sono rimaste non solo le funzioni di pianificazione e programmazione, ma anche le funzioni che richiedono dimensioni o complessità maggiori, mentre le funzioni ambientali conferite ai Comuni sono di dimensione inferiore e di minore complessità, come l'organizzazione dei servizi idrici e la gestione dei rifiuti urbani. Tuttavia, in conformità al principio di adeguatezza, si è previsto che tali funzioni siano esercitate su base territoriale sovracomunale.

Tuttavia, le leggi regionali hanno rafforzato il ruolo delle Province in materia ambientale. Oltre alle funzioni di controllo e vigilanza, alle Province sono state assegnate competenze importanti e delicate. In diverse Regioni, alle Province sono state conferite competenze significative sia per l'Valutazione di Impatto Ambientale sia per l'Autorizzazione Integrata Ambientale. Le Province sono definite enti di area vasta a cui sono attribuite funzioni fondamentali. Queste stesse funzioni sono anche assegnate alle Città Metropolitane, che hanno anche il compito di programmazione e pianificazione dello sviluppo strategico, coordinamento e promozione della gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

I principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione

Il vero problema è la frammentazione e la frequente mancanza di osservanza dei principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione, che compromettono l'efficacia delle funzioni e violano i principi di efficienza ed economicità. L'applicazione dei principi di responsabilità e unicità dovrebbe portare all'attribuzione di funzioni connesse e complementari a un soggetto unico; l'applicazione del principio di omogeneità dovrebbe portare all'assegnazione di funzioni omogenee allo stesso livello di governo. Questi principi sono collegati al principio di adeguatezza e al principio di buon andamento dell'amministrazione previsti dall'articolo 118 della Costituzione. Tuttavia, nel diritto ambientale, le competenze amministrative sono spesso allocate in modo disordinato, puntiforme e disomogeneo a causa della eccessiva settorializzazione della legislazione ambientale. Inoltre, la complessità organizzativa derivante dall'esercizio di varie funzioni ha portato alla creazione di enti e strutture con una struttura complessa.

I piani paesaggistici, i piani dei parchi, i piani di bacino, i piani di tutela delle acque e i vincoli imposti alla proprietà tramite questi piani hanno obiettivi che si sovrappongono. Questi soggetti si sovrappongono solo in piccola parte con i soggetti responsabili della pianificazione urbanistica e

territoriale. Da questa complessità organizzativa derivano esigenze di coordinamento funzionale e procedurale. Solo dopo aver razionalizzato il disegno delle funzioni e semplificato la loro distribuzione, il legislatore dovrebbe prevedere meccanismi adeguati di coordinamento funzionale e procedurale. Un tale processo di razionalizzazione è stato avviato con le autorizzazioni ambientali.

4. La valutazione del rischio ambientale

Rischio, sicurezza e paura

Il rischio è una componente inevitabile della condizione di ogni essere vivente; l'uomo lo prevede e ne ha paura. Molte delle norme amministrative possono essere interpretate come norme per affrontare il rischio. Il regime di autorizzazione si basa sulla premessa che ci sia un soggetto competente, con una valutazione preventiva, in grado di prevenire i rischi legati all'attività privata.

La valutazione del rischio: aspetto legislativo e aspetto amministrativo

La valutazione preventiva del rischio può essere fatta indicando le condizioni in cui il consenso dell'autorità amministrativa deve essere negato. La valutazione del rischio è suddivisa in diverse misure pubbliche. Da un lato c'è la legge che elenca le condizioni specifiche, dall'altro c'è la segnalazione dei possibili rischi secondo la normativa.

La prevenzione del rischio e i suoi costi

I rischi possono essere classificati in base alla capacità del soggetto di controllarli. Ci sono rischi derivanti dalle azioni del soggetto, che coinvolgono anche terzi, che sono causati da azioni volontarie o intenzionali di terze parti e che sono causati da eventi naturali imprevisti. L'evento dannoso può essere imputabile sia alla natura/caso che all'uomo. L'evento dannoso potrebbe non verificarsi, ma se accade, il danno è certo, anche se le dimensioni possono variare.

Il rischio ambientale ha una natura diversa, essendo il rischio del rischio senza certezza su quanto e se sia dannoso. Le misure di prevenzione del rischio ambientale spesso non vengono valutate per i costi. L'ambiente e la salute devono essere protetti a tutti i costi, quindi si rifiuta di valutare le misure di protezione ambientale o di salute in termini di costi. Più anticipata è la soglia del rischio, maggiore è il costo della prevenzione del rischio. I costi delle misure di prevenzione del rischio ambientale si dividono in due categorie. Poiché l'ambiente è danneggiato dalle attività umane, proteggere l'ambiente richiede una riduzione o un contenimento delle attività produttive o l'imposizione di oneri ai consumatori. Inoltre, ogni misura di protezione ambientale ha un costo di opportunità, che deriva dalla rinuncia ad altre scelte possibili.

Valutazione del rischio e stato delle conoscenze scientifiche

Il rischio riguarda un evento futuro e la valutazione della possibilità che si verifichi e la scelta della misura più appropriata per affrontarlo sono strettamente influenzate dallo stato delle conoscenze scientifiche. Il dibattito sulla discrezionalità tecnica ruota intorno a una scala di valori o alla presenza di interessi pubblici. Soprattutto negli Stati Uniti, sono stati proposti tre diversi approcci:

- **Il principio del minimo rischio possibile**, che prevede una riduzione al minimo possibile dell'esposizione umana ai rischi per la salute e l'ambiente.

- **La dottrina del rischio significativo**, secondo la quale alcuni rischi sono accettabili pacificamente mentre altri no. L'agenzia incaricata di stabilire gli standard deve basarsi sulle migliori evidenze disponibili. In presenza di risorse limitate, il costo effettivo della regolamentazione è il numero di vite che potrebbero essere salvate utilizzando le stesse risorse per prevenire rischi più significativi.

- **Il criterio del bilanciamento costi-benefici**, che migliora quello del rischio significativo. La determinazione di uno standard che ignori ogni considerazione economica porterebbe a una cattiva allocazione delle risorse e a un livello di sicurezza inferiore rispetto a quello ottenuto considerando i benefici ottenibili a un costo inferiore.

Il nesso tra rischio e conoscenza: le implicazioni

La tutela dell'ambiente richiede che le decisioni o le funzioni consultive siano affidate a organismi tecnici. Le politiche ambientali e sanitarie sono influenzate da un aspetto strutturale nelle comunità scientifiche. Tuttavia, gli scienziati sono contrari al principio dell'unanimità, come le società politiche. Questo significa che l'organo politico dovrà fare delle scelte. Lo stato delle conoscenze è in continuo cambiamento. L'esempio italiano riguardante le centrali nucleari, dopo allarmismi e referendum, è significativo perché la maggior parte degli esperti ritiene oggi che l'energia nucleare sia più pulita di altre fonti. È auspicabile che la legislazione in materia ambientale sia temporanea, per seguire i progressi scientifici.

Il rischio ambientale nelle politiche comunitarie: il principio di precauzione e i suoi limiti di applicazione

Il Trattato di Roma non aveva disposizioni in materia di ambiente. Le istituzioni comunitarie si sono interessate a partire dal 1973, utilizzando poteri impliciti. Solo con l'Atto Unico nel 1986 è stata introdotta una norma con tre obiettivi: preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, contribuire alla protezione della salute umana e garantire un utilizzo razionale delle risorse. Attualmente, la politica ambientale dell'Unione Europea si basa su due principi fondamentali: l'integrazione della tutela dell'ambiente in tutte le politiche comunitarie e il principio di precauzione. Il principio di precauzione è strettamente legato al rischio ambientale, che può variare.

5. Il principio dello sviluppo sostenibile

La genesi del principio: dal diritto internazionale al Codice dell'ambiente

La definizione più importante del principio dello sviluppo sostenibile è stata formulata dalla Commissione internazionale Brundtland, istituita nel 1983 dall'ONU e composta da rappresentanti di 21 paesi. A livello comunitario, con il Trattato di Amsterdam del 1997, è stato introdotto nel testo originale del Trattato sull'Unione Europea il riferimento a uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche; inoltre, anche il principio dell'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie è stato collegato alla prospettiva dello sviluppo sostenibile. Nell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea viene stabilito che la politica comunitaria in materia ambientale deve tener conto dei profili dello sviluppo socioeconomico, dei dati scientifici e tecnologici disponibili e delle analisi dei benefici e degli oneri.

A livello nazionale, il Codice dell'ambiente, introdotto con il decreto legislativo 152/2006, originariamente non faceva riferimento allo sviluppo sostenibile e agli altri principi ambientali; successivamente, è stato corretto con il decreto legislativo 4/2008 che li ha codificati. Con la codificazione generale si sminuisce la funzione di principio che caratterizza un punto di partenza e l'origine della normativa. L'art. 3-ter stabilisce che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'azione adeguata che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, prioritariamente alla fonte, dei danni causati all'ambiente e al principio del "chi inquina paga", regolamentato dall'articolo 174, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che disciplina la politica comunitaria in materia ambientale". Secondo l'art. 3-quater: "Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future".

La presenza di principi in materia ambientale sembra conferire una certa autonomia all'ambiente stesso: è grazie all'enunciazione di principi specifici che un sistema giuridico acquisisce indipendenza.

Sviluppo sostenibile, ambiente e dovere: rilevanza sistematica del principio

Il principio dello sviluppo sostenibile costituisce il fondamento del diritto ambientale. È utile criticare l'opzione ricostruttiva che si basa sull'idea dell'ambiente come soggetto di diritto, sostenuta anche dall'art. 32 della Costituzione. Questa ricostruzione non è convincente. La critica è valida solo se si accetta l'idea secondo cui il diritto soggettivo comporta la piena tutela di un interesse, la cui soddisfazione è garantita dall'ordinamento rendendolo immune da interferenze. In realtà, la dimensione più appropriata per definire i caratteri della disciplina ambientale è quella del dovere e della responsabilità.

L'ambiente è oggetto di un dovere, una situazione giuridica che trova riferimento nell'art. 2 della Costituzione. Si pone quindi un antropocentrismo dei doveri. La prospettiva dei doveri permette di cogliere il legame immediato con lo sviluppo sostenibile. Leggendo in combinazione gli articoli 2 e

3 della Costituzione, adempiere ai doveri di solidarietà ambientale costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo sviluppo della persona umana.

La matrice del dovere è il fondamento comune sia dell'ambiente che dello sviluppo sostenibile. Solo in modo immediato la disciplina riguarda la natura stessa. Infatti, i principi ambientali derivano da doveri e non da diritti.

Le indicazioni che possono essere tratte dal principio dello sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile richiede alle giuriste e ai giuristi di rispettare una serie di avvertenze importanti:

- Concetti come solidarietà, dovere e precauzione devono essere considerati come parte di un percorso e non come obiettivi ambientali immediati.
- La solidarietà è flessibile e dipende dal contesto in cui si applica.
- La solidarietà è legata alla responsabilità visibile.
- Lo sviluppo non può essere completamente prevedibile e il principio deve tenere conto di queste incertezze.
- Il principio di sviluppo sostenibile deve considerare non solo le relazioni tra economia, equità e ambiente, ma anche gli aspetti tecnologici e scientifici.

L'interpretazione dell'articolo 3-quater, d.lgs. 152/2006

L'articolo 2 della Costituzione richiede che i doveri derivanti dal principio di sviluppo sostenibile siano sostenuti da una copertura legislativa. L'articolo 3-quater comma 1 del decreto legislativo 152/2006 deve essere interpretato come una scelta di limitare l'applicazione della norma solo a situazioni già disciplinate esplicitamente. Questo principio può essere applicato solo quando esiste discrezionalità e si ravvisa un'interferenza con l'ambiente. Solo le decisioni strategiche più importanti sono coinvolte dal principio. L'articolo 3-quater comma 3 fa riferimento alle risorse e alle dinamiche di produzione e consumo, sostenendo l'opzione restrittiva. L'articolo 3-quater comma 4 può essere utilizzato per circoscrivere l'applicazione del principio ai casi in cui l'azione dell'amministrazione possa avere un impatto negativo sui sistemi ambientali. È ragionevole utilizzare il principio solo quando il rapporto tra azione e natura presenta profili complessi. Il comma 3 non si riferisce alle risorse che la generazione attuale ha il diritto di consumare, ma considera anche la solidarietà intergenerazionale. È importante considerare anche le dinamiche di produzione e consumo ereditate. Il comma 2 si applica esplicitamente solo alle decisioni discrezionali e non a quelle vincolate. La norma impone che gli interessi ambientali e culturali siano considerati prioritari. Il comma 4 stabilisce l'obiettivo di proteggere l'ecosistema naturale dalle modifiche negative prodotte dall'uomo. Le scelte discrezionali che risultano rilevanti per l'applicazione del principio di sviluppo sostenibile devono prendere in considerazione gli interessi coinvolti e giustificare il punto di equilibrio raggiunto. Una decisione che non consideri adeguatamente i vari interessi pubblici e privati è viziata. In generale, la norma è piuttosto generica e rappresenta un'opportunità per i giuristi di integrare l'aspetto ambientale nel diritto, definendo un insieme di regole minime. Il diritto comunitario richiede di considerare gli aspetti socio-economici e di analizzare i vantaggi e gli oneri derivanti dalle azioni o dall'inerzia.

6. Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente

Introduzione

Nel marzo 2007, la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di utilizzare strumenti di mercato per la politica ambientale con un libro verde dedicato. È noto che l'adozione di dispositivi tradizionali è una risposta alle debolezze del mercato. Nel settore ambientale, c'è una maggiore consapevolezza dei limiti e dei fallimenti dell'intervento pubblico. D'altra parte, orientare i modelli di produzione e consumo verso la sostenibilità richiede flessibilità. Gli strumenti incentivi e disincentivi facilitano la raccolta di informazioni e il processo di apprendimento per la protezione dell'ambiente, se utilizzati con cautela. Data la complessità evolutiva del sistema ambientale, è illusorio cercare di controllarlo rigidamente. Anche l'Unione europea riconosce che la gestione dell'ambiente richiede una combinazione flessibile e adattativa di strumenti diversi. Gli strumenti economici mirano a internalizzare la variabile ambientale nei processi di scambio. Ci sono due linee di intervento che favoriscono questo obiettivo.

Disseminazione informativa ed azione di supporto agli impegni volontari

Al livello più basso di interferenza vi sono i mezzi attraverso cui l'amministrazione si limita a diffondere informazioni, lasciando che siano le preferenze dei produttori e dei consumatori a guidare le scelte. Un approccio preventivo può affidarsi a meccanismi informativi e di orientamento che influenzano efficacemente potenziali inquinatori. Tuttavia, è spesso comune che gli acquirenti non abbiano una chiara consapevolezza dell'impatto ambientale dei prodotti e dei processi di fabbricazione necessari. È anche ragionevole supporre che le imprese non siano sufficientemente motivate a utilizzare tecnologie costose ma ecologicamente sostenibili, dato l'assenza di condizioni di credibilità e visibilità. Un trucco ingegnoso consiste nell'offrire alle imprese l'opportunità di ottenere una certificazione coerente, che può essere utilizzata nel rapporto con il pubblico. L'intervento pubblico aiuta a ridurre i costi delle negoziazioni che derivano dalla mancanza di conoscenze, rafforzando i requisiti di reputazione e di fiducia reciproca. Il monitoraggio spontaneo esercitato dai consumatori informati contribuisce a ridurre i costi dei controlli amministrativi. In Italia, due strumenti di certificazione sono le eco-etichette e l'audit ambientale, mentre un numero crescente di imprese si impegna volontariamente nel compilare anche eco-bilanci.

Appalti verdi

L'Unione Europea incoraggia le amministrazioni pubbliche a considerare in modo sostanziale gli aspetti ambientali nella valutazione delle offerte concorrenti per l'assegnazione di appalti pubblici. In questo modo, i costi e i benefici ambientali possono essere integrati nei contratti pubblici, diventando variabili che i negozianti sono incentivati a considerare. Il nuovo codice dei contratti pubblici attribuisce un ruolo centrale alla tutela dell'ambiente nella procedura, prevedendo la valutazione da parte dell'amministrazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in base al costo del ciclo di vita di beni e servizi. Vengono quindi elevate le caratteristiche ambientali delle prestazioni come parametro per la scelta delle offerte economicamente più vantaggiose, introducendo anche variabili ambientali nelle specifiche tecniche come requisito di partecipazione.

A livello amministrativo, il Ministero dell'Ambiente ha già elaborato un Piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di massimizzare l'uso di appalti sostenibili da parte degli enti pubblici. Questo piano prevede l'integrazione dei Criteri Ambientali Minimi, che dal 2016 sono obbligatori per gli enti appaltanti.

Sussidi e imposte ambientali

Un modo alternativo per influenzare le dinamiche di mercato consiste nella modifica autoritativa dei costi di accesso alle risorse e ai servizi ambientali, che altrimenti sarebbero gratuiti e liberamente accessibili. Il prezzo è determinato attraverso decisioni collettive e si manifesta un'intensificazione dell'interferenza pubblica. Tra gli strumenti utilizzati ci sono le imposte ambientali. Una tassa sulle emissioni inquinanti può contribuire alla loro riduzione. Le imposte possono essere utilizzate in vari modi. I sussidi sono strumenti complementari alle tasse, che possono essere utilizzati per stimolare la riduzione dell'inquinamento. I sussidi possono promuovere la riduzione dell'impatto ambientale, internalizzando i benefici sociali derivanti dall'adozione di misure antinquinamento e puntando sulle esternalità positive. Tuttavia, il meccanismo degli incentivi presenta maggiori inefficienze rispetto alle imposte, poiché aumenta i costi collettivi gravando sui contribuenti. L'uso improprio dei sussidi può anche provocare distorsioni della concorrenza.

Responsabilità per danno all'ambiente

L'obbligo di riparazione aumenta i costi delle attività che arrecano danni all'ambiente. La minaccia di sanzioni risarcitorie può incoraggiare l'adozione di sistemi più rispettosi dell'ecosistema e del territorio. Dal momento che il degrado ambientale è un pregiudizio diffuso e collettivo, che non può essere ridotto a danni patrimoniali ordinari, non sorprende che siano in vigore norme speciali e derogatorie. La responsabilità per i danni ambientali può assumere astrattamente una configurazione oggettiva o seguire lo schema di illecito basato sulla colpa, in termini di efficienza economica e funzionalità ecologica. Gli effetti dannosi spesso hanno un carattere unilaterale e non di rado il danno è causato da attività imprenditoriali. La scelta di trasferire i costi ambientali delle attività a coloro che le esercitano professionalmente può indurre i soggetti più adatti a contenere il rischio. Allo stesso tempo, affidarsi a intermediazione legale e intervento giudiziario può risultare eccessivamente costoso per la prevenzione di rischi moderati e facilmente calcolabili. Pertanto, alcuni propongono di limitare la responsabilità oggettiva solo alle entità dannose rare e infrequenti.

La costituzione di mercati artificiali: permessi e certificati negoziabili

In questi casi, l'intervento pubblico si concentra nella formazione dei cosiddetti mercati artificiali. Un esempio emblematico di questo tipo di intervento è la creazione di un mercato per la negoziazione di permessi di inquinamento. Questo metodo prevede una serie di operazioni. Inizialmente, viene stabilita collettivamente la quantità totale di consumi, cercando di affrontare l'incertezza attraverso criteri di precauzione. Successivamente, si decide come ripartire la quantità totale tra gli operatori economici, creando un numero di permessi pari alla quantità complessiva programmata. Questi permessi sono poi assegnati alle imprese, che hanno il libero arbitrio di negoziarli in un mercato specifico. La flessibilità del sistema di scambio di permessi favorisce la produzione di imprese più efficienti dal punto di vista ambientale. Il fulcro del sistema dei permessi negoziabili è la scelta autoritativa che stabilisce la quantità di risorse ambientali che possono

essere prelevate. Il prezzo di questi permessi dipende dalle dinamiche di mercato. Al contrario, le imposte correttive seguono uno schema inverso: la scelta pubblica definisce il prezzo, mentre il mercato regola la quantità consumata. Il modello dei permessi negoziabili sta acquisendo sempre più importanza nei paesi industrializzati ed è la base per l'attuazione del Protocollo di Kyoto. Tuttavia, ci sono alcune osservazioni legittime. Se l'uso di strumenti economici è considerato vantaggioso perché può generare sinergie tra i mercati e la tutela ambientale, è ragionevole supporre che non sia tollerabile un grado di complessità tale da ostacolare gli scambi. Pertanto, il corretto sviluppo del sistema di permessi deve considerare tutti gli effetti che l'esercizio dei diritti conferiti può avere sull'ecosistema. La necessità di adeguare gli strumenti economici alla complessità dei problemi ambientali può entrare in conflitto con la necessità di mantenere una certa semplicità per facilitare il funzionamento del mercato. Le carenze e le incertezze normative possono comportare costi supplementari per gli operatori economici e scoraggiare gli investimenti.

7. Le certificazioni ambientali

Lo strumento certificativo nella tutela ambientale: pluralità di fattispecie e caratteri comuni

L'ampia diffusione delle certificazioni riflette l'importanza dei meccanismi informativi che generano fiducia nei consumatori nei rapporti economici basati sul rischio e l'incertezza. L'aumento e la diversificazione dell'offerta rendono ancora più necessari strumenti in grado di identificare e segnalare la qualità dei prodotti e la conformità agli standard. La crescente attenzione per la protezione ambientale apre nuovi mercati per i prodotti certificati per la loro eco-compatibilità, mentre le politiche di protezione ambientale trovano terreno fertile. L'interesse per l'ambiente funge da correttivo per i mercati esistenti. In alcuni casi, le certificazioni ambientali non sono dirette ai consumatori, ma sono titoli scambiati in mercati creati dal legislatore per incentivare le fonti energetiche rinnovabili. Dal punto di vista tecnico, la certificazione è il processo di verifica di conformità di oggetti specifici a determinati standard. Si conclude con l'emissione di certificati, l'applicazione di etichette o la qualificazione di atti. Tutti gli strumenti di certificazione veicolano informazioni qualificate riguardanti beni di diversi tipi. Pertanto, le certificazioni ambientali sono strumenti che producono e diffondono contenuti informativi qualificati nei mercati reali o artificiali per raggiungere obiettivi di tutela ambientale.

La certificazione ambientale in funzione di correzione del mercato

La certificazione di prodotto e l'etichettatura ambientale sono strumenti volontari che promuovono l'adesione a standard più elevati di tutela ambientale per ampliare la quota di mercato dei produttori. Infatti, i prodotti certificati con marchi di qualità ecologica possono avere un maggiore richiamo e incontrare una domanda maggiore rispetto ad altri prodotti.

- **Certificazioni che attestano la conformità alle norme tecniche internazionali:** ISO 14020 e ISO 14040. Queste certificazioni si concentrano sulla Dichiarazione Ambientale di Prodotto, che è una dichiarazione fornita dal produttore con informazioni oggettive riguardanti l'impatto ambientale. Questa dichiarazione viene certificata da un organismo accreditato. Tuttavia, i sistemi di certificazione privati possono avere dei fallimenti a causa della difficoltà di garantire l'imparzialità e l'indipendenza solo tramite meccanismi di mercato. Pertanto, la qualificazione dei certificatori può essere affidata ad organismi pubblici di abilitazione o accreditamento.
- **Certificazioni/espressioni di sistemi pubblici:** gli Stati hanno la libertà di istituire sistemi di certificazione ambientale, purché non ostacolino gli scambi. Gli schemi di etichettatura ambientale possono competere tra loro. La certificazione europea ECOLABEL è particolarmente importante in questo contesto. Questo marchio indica ai consumatori che i prodotti sono ecocompatibili.

Certificazioni di sistemi di gestione ambientale e di ecoaudit

questi strumenti sono chiamati a conformare l'intera organizzazione a obiettivi predeterminati di politica ambientale e a sottoporsi a un processo continuo di miglioramento supportato da controlli interni ed esterni (audit). La certificazione più diffusa è la ISO 14001, che attesta che un'azienda ha implementato un sistema di gestione ambientale per ridurre l'impatto ambientale della propria

organizzazione e raggiungere obiettivi di politica ambientale. Tuttavia, l'adeguamento a queste norme non garantisce necessariamente risultati ottimali per l'ambiente. Un sistema più sofisticato è quello rappresentato dal sistema europeo di ecogestione e audit EMAS, che mira a migliorare continuamente le prestazioni ambientali delle organizzazioni tramite l'implementazione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione periodica della loro efficacia e la comunicazione costante con il pubblico. Una componente centrale di questo sistema è la dichiarazione ambientale, un documento rivolto al pubblico nel quale l'organizzazione espone in modo dettagliato i propri aspetti ambientali significativi, gli obiettivi di miglioramento e le misure adottate per incrementare le proprie prestazioni ambientali. Queste informazioni sono convalidate da un verificatore ambientale, garantendo la loro affidabilità.

I certificati ambientali strumentali alle politiche pubbliche nel settore energetico

La volontà di promuovere obiettivi di protezione ambientale nel settore liberalizzato di produzione elettrica ha portato il legislatore a stabilire una gamma di meccanismi mirati a favorire l'uso di fonti rinnovabili e a raggiungere traguardi di efficienza energetica. Per stimolare la generazione di energia da fonti rinnovabili, sono stati ideati sistemi basati sulla creazione di veri e propri mercati artificiali, ispirati ai meccanismi dei sistemi di scambio di quote di emissione. Questa è la logica dei certificati verdi, incentivi che generano una richiesta obbligatoria di energia rinnovabile al fine di sviluppare un'offerta corrispondente e aumentare la quantità totale di energia rinnovabile prodotta dal sistema. L'articolo 11 del decreto legislativo 79/1999 impone agli operatori che producono o importano energia da fonti non rinnovabili di inserire nel sistema elettrico nazionale una quota di energia rinnovabile ogni anno. Questi soggetti possono scegliere di acquistare i certificati verdi che attestano la produzione di energia sostenibile da altri produttori, in quantità equivalente. I certificati verdi sono emessi dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ai produttori con impianti IAFR (Impianti Alimentati da Fonti Rinnovabili). Secondo il legislatore, l'energia deve essere non solo rinnovabile ma anche di nuova produzione, proveniente da impianti di recente costruzione o aggiornati, al fine di incentivare l'aumento degli impianti a energia pulita. I certificati verdi sono negoziabili: possono essere scambiati attraverso negoziazioni dirette tra gli operatori soggetti all'obbligo e i produttori di energia rinnovabile, gestite dal Gestore del mercato elettrico. Il sistema consente ai produttori di energia rinnovabile di ottenere finanziamenti per l'energia pulita prodotta, oltre al ricavo dalla vendita dell'energia. Il GSE ha il compito di acquistare e rivendere i certificati eccedenti. Il funzionamento del sistema è inoltre garantito da misure punitive, sotto la giurisdizione dell'Autorità per l'energia, che rientrano negli strumenti di comando e controllo tradizionali.

Un meccanismo simile è rappresentato dai certificati bianchi o TEE (Titoli di Efficienza Energetica), che hanno lo scopo di promuovere progetti di risparmio energetico tra i distributori di energia elettrica e gas naturale. La creazione di questo mercato artificiale deriva dall'instaurazione di una domanda imposta per legge, al fine di sviluppare l'offerta corrispondente. L'obbligo legale induce i distributori a compiere azioni contrarie alla massimizzazione del profitto che non avrebbero intrapreso in un mercato libero. I certificati bianchi sono rilasciati dal Gestore del mercato elettrico in base ai progetti di risparmio energetico presentati dai distributori o da ESCO. L'unità di misura di certificati bianchi è il Tep, una tonnellata equivalente di petrolio risparmiata. La funzionalità di meccanismo del mercato è strettamente dipendente da fitta serie di attività amministrative, confermando la caratteristica tipica di tali sistemi in cui interesse pubblico è perseguito tramite strumenti privatistici e le attività private sono sorrette e regolate da interventi pubblici di varia intensità.

8. Governo del territorio e ambiente

Il governo del territorio e la tutela dell'ambiente in quanto "materie" costituzionali

Il governo del territorio riguarda attività che comprendono la conoscenza, la valutazione, la regolamentazione, la programmazione, la localizzazione, la vigilanza e il controllo al fine di valorizzare il territorio. Queste attività sono principalmente svolte nel settore normativo della pianificazione territoriale o urbanistica. Tuttavia, è ancora oggetto di dibattito se includere anche politiche ambientali nelle funzioni urbanistiche degli enti locali.

L'articolo 117 della Costituzione stabilisce i criteri per la ripartizione dei poteri legislativi tra lo Stato e le Regioni. In passato, si è cercato di ampliare il significato del termine urbanistica per includere anche il concetto di governo del territorio. Si può considerare il governo del territorio come una parte delle regole sull'uso del territorio, principalmente implementate a livello regionale e locale attraverso atti di pianificazione spaziale. Il governo del territorio riguarda principalmente regole procedurali, mentre l'ambiente è considerato un obiettivo finale, dove conta il risultato ottenuto più che i mezzi utilizzati.

Le funzioni amministrative ascrivibili al "governo del territorio" e i riflessi istituzionali e organizzativi sull'ambiente

La tendenza a ridurre il governo del territorio all'urbanistica è strettamente legata all'obiettivo di legittimare l'intervento legislativo dello Stato in settori su cui le Regioni reclamano tradizionalmente una propria autonomia legislativa. La giurisprudenza amministrativa sostiene che la disciplina urbanistica possiede una potenzialità espansiva volta a regolare ogni forma di utilizzo del territorio. Recentemente, è stato introdotto un ulteriore livello di pianificazione territoriale, quello provinciale, chiamato di coordinamento, in cui la tutela ambientale è l'obiettivo principale. Inoltre, c'è una tendenza ad utilizzare sempre di più tecniche di pianificazione urbanistica per proteggere specifici beni ambientali, sia da autorità statali, deputate alla tutela dell'ambiente, sia dagli enti politici territoriali con competenze nel governo del territorio. Le legislazioni più recenti richiedono l'inclusione di valutazioni sulla sostenibilità ambientale delle misure previste all'interno delle procedure per la promulgazione di tali piani.

La pianificazione territoriale con finalità di tutela ambientale

In molti casi, la tutela di interessi ambientali specifici è affidata a atti di pianificazione territoriale o urbanistica, per soddisfare due esigenze. La prima è graduare le misure di limitazione delle aspettative dei proprietari, stabilendo regole concrete di utilizzo anziché imposizione di vincoli procedurali. La seconda è migliorare il coordinamento tra le diverse prescrizioni. I piani che verranno analizzati successivamente sono rilevanti dal punto di vista quantitativo, poiché interessano gran parte del territorio nazionale.

Il piano di bacino distrettuale nazionale è uno strumento che comprende aspetti conoscitivi, normativi e tecnico-operativi ed è finalizzato alla conservazione, difesa, valorizzazione del suolo e corretta utilizzazione delle risorse idriche, tenendo conto delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio coinvolto. Il piano di bacino viene elaborato in base ai criteri e metodi stabiliti dalla conferenza istituzionale permanente, previa consultazione della conferenza operativa con ruolo

tecnico-consultivo. Questi organi sono il risultato di un compromesso tra gli interessi statali e regionali. La partecipazione dei portatori di interesse avviene tramite la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui il progetto di piano è obbligatoriamente sottoposto. Il piano di bacino è il risultato delle decisioni prese sia da organi tecnici che politici, con una predominanza dei secondi. Le prescrizioni del piano di bacino sono vincolanti per le amministrazioni, gli enti pubblici e i soggetti privati. Inoltre, i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto del territorio devono essere coordinati con il Piano del bacino approvato. L'Autorità di bacino non ha un meccanismo di controllo preventivo sull'esecuzione delle norme del piano di bacino. Sarà quindi una autorità regionale o subregionale a verificare l'osservanza delle disposizioni del piano di bacino nel momento in cui viene rilasciata un'autorizzazione.

Il piano per il parco ha l'obiettivo di proteggere i valori naturali, ambientali, storici, antropologici, ecc., utilizzando le tecniche di pianificazione urbana per modellare il territorio. La tecnica della zonazione prevede la suddivisione del territorio del parco in zone con diverse misure di tutela, ispirandosi alla tecnica utilizzata nei piani regolatori urbani. Il progetto del piano è preparato e adottato direttamente dall'ente parco. Dopo l'adozione, si apre una fase di partecipazione pubblica. Il progetto adottato viene depositato per un periodo di 60 giorni e vengono raccolte eventuali osservazioni, che vengono esaminate dall'ente parco. Entro 12 mesi dall'adozione, il piano viene definitivamente approvato dalla Regione, la quale deve tener conto del parere motivato espresso durante la valutazione ambientale strategica. Se il piano non viene approvato entro il termine, il Ministero dell'Ambiente può intervenire sostituendo la Regione. Il piano del parco sostituisce gli altri piani esistenti e annulla tutti gli atti di pianificazione precedenti. L'ente parco ha uno strumento di controllo per garantire l'osservanza delle norme del piano del parco. Per le aree di promozione economica e sociale, i Comuni possono esprimere il loro assenso direttamente, comunicandolo contemporaneamente all'ente parco.

Il piano paesaggistico viene elaborato dalle Regioni in collaborazione con lo Stato. Prevede specifiche norme di utilizzo del territorio, che vengono approvate tramite piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali che tengono conto dei valori paesaggistici su tutto il territorio regionale. Questi piani definiscono le misure per il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni protetti, individuano le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e salvaguardano le caratteristiche paesaggistiche delle diverse aree territoriali, limitando il consumo del suolo. Per raggiungere tali obiettivi, il piano paesaggistico stabilisce una disciplina specifica per la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici. Questo piano è di competenza esclusiva della Regione, che attraverso le proprie leggi stabilisce anche il processo di formazione, garantendo la partecipazione istituzionale, il confronto con lo Stato e la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni ambientaliste. Le disposizioni dei piani paesaggistici sono obbligatorie per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, e prevalgono immediatamente sulle eventuali disposizioni diverse contenute negli strumenti urbanistici locali. Esiste una gerarchia tra il piano paesaggistico, finalizzato alla tutela dell'interesse ambientale, e i piani urbanistici. L'autorità pianificatrice, la Regione, dispone di uno strumento per controllare l'osservanza delle norme del piano. Lo Stato mantiene un ruolo di primo piano attraverso le soprintendenze per i beni culturali.

La concorrenza di interessi e tutele

è risolta da tutti e tre i piani, che prevalgono, abrogano e impongono l'obbligo di conformarsi ad ogni altro livello di pianificazione territoriale. Non è possibile determinare quale dei tre piani sia effettivamente predominante sugli altri, in base alla legislazione attuale. Ognuno di essi si occupa di interessi specifici che contribuiscono a definire complessivamente l'uso del suolo in una determinata area. Il problema del sovraffollamento dei piani territoriali e della difficoltà di armonizzazione è ampiamente riconosciuto, e si ritiene necessaria una semplificazione del quadro normativo. Secondo l'articolo 57 del decreto legislativo 112/1998, il piano territoriale di coordinamento provinciale è il punto di convergenza di tutte le discipline territoriali di settore espresse in forma di pianificazione. La regione stabilisce che il piano territoriale di coordinamento provinciale ha valore e effetti di piani di tutela nei settori di protezione della natura e tutela dell'ambiente, a condizione che le disposizioni siano concordate tra la provincia e le amministrazioni competenti.

Un'altra considerazione riguarda le valutazioni tecniche-scientifiche che le autorità amministrative effettuano nella formulazione delle norme nei piani in questione. È difficile determinare con certezza le soluzioni scientificamente più corrette e, pertanto, la presenza di organi politicamente legittimati può essere vista come garanzia di responsabilità di fronte alle diverse opinioni della scienza e della tecnica.

Inoltre, va considerato il rapporto con i piani urbanistici comunali. Il piano generale e onnicomprensivo del Comune è essenzialmente il principale strumento di pianificazione locale. Sono previsti anche altri livelli di pianificazione generale del territorio, come i piani di gestione del rischio, e insieme ai piani comunali si ha la pianificazione dell'assetto territoriale. I piani urbanistici comunali devono recepire le norme di tutela stabilite dalla disciplina settoriale. Quando le misure per l'assetto del territorio sono diverse, è necessario che queste convergano nel piano generale di gestione del rischio. Inoltre, l'autorità comunale è tenuta ad accordarsi con le autorità che si occupano di interessi differenziati nella definizione delle norme per le aree soggette a vincoli.

Infine, va considerato il rapporto tra i piani in esame e la proprietà privata. Attraverso queste norme, l'esercizio delle attività private sul territorio può effettivamente essere sottoposto allo schema di "command and control". Tuttavia, l'atto autorizzatorio tende a perdere il suo contenuto normativo tipico delle autorizzazioni ambientali in presenza di vincoli vaghi o generici. I limiti all'uso economico dei beni correlati imposti dalle norme conformative non prevedono alcun indennizzo per i proprietari. Questa regola, stabilita dalla giurisprudenza costituzionale, non deriva da decisioni autoritative che abbiano un effetto ablativo sui normali diritti di sfruttamento economico.

9. L'ambiente e i piani urbanistici

Governo del territorio e ambiente nel prisma della pianificazione urbanistica

L'attenzione per l'ambiente e la sua considerazione nei piani urbanistici dimostrano l'importanza sempre crescente di questo tema. Anche se la tutela dell'ambiente non è un principio fondamentale della Costituzione, l'articolo 9 (e gli articoli 2 e 32) della Costituzione ha stabilito il diritto a godere di un ambiente salubre. Con la riforma del 2001, l'ambiente è stato incluso nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'ambiente è considerato come un sistema complesso e la sua protezione deve essere orientata alla fruizione, al riconoscimento e all'attuazione dei diritti fondamentali. La giurisprudenza costituzionale ha definito l'ambiente come un valore protetto e garantito indirettamente dalla Costituzione, in quanto la tutela del paesaggio è anche una difesa dell'ambiente come presupposto essenziale per l'umanità. L'ambiente comprende numerosi aspetti che riguardano non solo gli interessi naturalistici e sanitari, ma anche quelli culturali, educativi e sociali. La sua inclusione nell'articolo 117 della Costituzione conferma l'intento di proteggerne la sua indeterminatezza che impedisce una definizione giuridica e risponde alla necessità di elevare la protezione ambientale a elemento fondamentale della società. L'ambiente diventa un valore costituzionalmente protetto che rappresenta una materia trasversale in cui lo Stato ha il potere di stabilire standard di protezione uniformi e vincolanti per tutte le regioni.

La tutela dell'ambiente assume un ruolo di primaria importanza nelle legislazioni regionali sul governo del territorio e la pianificazione urbanistica. Questa tendenza ha portato alla diffusione di leggi regionali che cercano di combinare gli interventi edilizi con una riduzione del consumo di suolo attraverso meccanismi di incentivazione del riutilizzo. Le leggi urbanistiche regionali prevedono obiettivi di tutela ambientale nella definizione dei caratteri e delle procedure di elaborazione e approvazione degli strumenti di pianificazione. L'analisi affrontata in questo capitolo si concentra su due aspetti: prima di tutto, l'inclusione dell'interesse ambientale nel processo di formazione del piano urbanistico, e in secondo luogo, il ruolo della tutela ambientale nel piano stesso.

L'ambiente nel procedimento di formazione del piano

La legge urbanistica del 1942 stabiliva che il Piano Regolatore Generale (PRG) dovesse considerare l'intero territorio comunale. La legge-ponte del 1967 ha modificato il procedimento di elaborazione del PRG. Il legislatore prevedeva che, con l'atto di approvazione, il Ministero avrebbe dovuto apportare al PRG le modifiche che non comportassero innovazioni sostanziali. Ciò significava che l'autorità responsabile dell'approvazione del PRG aveva il potere di apportare modifiche necessarie per garantire la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici. Le modifiche volte alla tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici rappresentano una tipologia di modifica particolarmente incisiva sui poteri comunali. L'importanza dell'interesse ambientale giustifica la compromissione delle possibilità di partecipazione dei cittadini al processo di formazione del piano. La possibilità di apportare modifiche per la cura dell'interesse paesaggistico, ambientale e culturale è stata ammessa dal Giudice amministrativo con riferimento alle norme regionali che non attribuiscono tale potere all'autorità responsabile dell'approvazione del PRG. Tuttavia, la maggior parte delle leggi urbanistiche recenti si allontanano da questo modello, attribuendo solo alla Regione o alla Provincia il potere di verificare la conformità del PRG con il piano regionale o provinciale. L'ente di

ampio respiro non ha il potere di approvare strumenti urbanistici comunali. Tuttavia, l'interesse ambientale viene comunque adeguatamente considerato nei processi di pianificazione urbanistica. I legislatori hanno inserito contenuti ecologici negli strumenti di pianificazione del territorio, obbligando così le varie amministrazioni a prendere in considerazione le esigenze di tutela ambientale. Inoltre, l'approvazione dei piani urbanistici è ora soggetta a una valutazione di sostenibilità ambientale in conformità alla direttiva VAS 2001/42/CE

L'ambiente nel piano urbanistico: una tutela aggiuntiva

La legge 1187/1968 ha introdotto all'interno del piano regolatore generale l'indicazione dei vincoli da rispettare in aree di interesse storico, ambientale e paesaggistico. È stato chiesto se il piano regolatore possa offrire una tutela autonoma degli interessi ambientali. La giurisprudenza costituzionale ha dato preferenza a questa interpretazione, considerando il piano regolatore come una tutela aggiuntiva per l'ambiente.

L'ambiente è oggetto di tutela da parte di autorità diverse da quelle urbanistiche, ma può trovare una tutela supplementare attraverso strumenti urbanistici. L'interesse ambientale si espande e si combina con le scelte relative alla gestione del territorio e trova nei piani urbanistici il luogo per recepire le disposizioni e fornire ulteriore tutela. La natura compositiva dello strumento pianificatorio e la sua capacità di supportare la tutela dell'ambiente sono le ragioni giustificative della tutela urbanistica.

Un esempio è la tipizzazione di una zona del territorio come agricola, verde pubblico o parco privato per motivi di tutela ambientale. Il DM 1444/1968 stabilisce gli standard da rispettare per la formazione degli strumenti urbanistici. Le amministrazioni hanno iniziato a destinare quelle zone con l'obiettivo di preservarne il valore naturalistico e per tutela ambientale. L'ambiente può quindi essere protetto anche attraverso la pianificazione territoriale comunale.

Una conferma importante della possibilità di utilizzare i piani urbanistici come strumenti per la tutela ambientale aggiuntiva si trova nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'art. 145 stabilisce che le previsioni dei piani paesaggistici sono obbligatorie per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, e prevale immediatamente su eventuali disposizioni contrastanti negli strumenti urbanistici. La formulazione precedente dell'art. 145 affermava esplicitamente che i comuni e gli enti locali possono introdurre nei loro piani limitazioni ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla pianificazione settoriale per migliorare la salvaguardia dei valori paesaggistici e ambientali. Ancora più significative sono le previsioni contenute nelle recenti leggi urbanistiche regionali, che mostrano come i piani urbanistici contengano norme di tutela ambientale aggiuntive.

Nel contesto legislativo attuale, le regioni hanno dimostrato di aver superato il legislatore nazionale nell'integrazione di contenuti ecologici all'interno dei piani urbanistici e nella definizione di questi come strumenti per la tutela ambientale aggiuntiva rispetto a quelli del settore.

10. Le valutazioni ambientali

La comune ratio istitutiva e le finalità degli strumenti di valutazione ambientale: la valutazione preventiva della compatibilità ambientale di interventi antropici

La VAS e la VIA condividono la stessa ragione d'essere, entrambe hanno radici nel diritto dell'UE e sono la risultante significativa dell'emergere dell'interesse per la tutela ambientale. La VAS e la VIA hanno gli stessi obiettivi, che sono procedure amministrative autonome finalizzate a valutare la compatibilità ambientale di determinati interventi umani. Devono valutare se l'attività umana sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e della distribuzione di vantaggi connessi all'attività economica. La valutazione preventiva consente di impedire sin dall'inizio la realizzazione di attività che potrebbero arrecare danni alle matrici ambientali, garantendo il massimo livello di tutela, considerando che i danni potrebbero essere irreversibili. → Principio di prevenzione.

La VAS e la VIA sono incaricate di valutare gli impatti ambientali, gli effetti significativi (diretti o indiretti) di un piano/programma/progetto. I vari fattori ambientali devono essere considerati in relazione l'uno all'altro, valutando la loro interazione. Se la ragione è la stessa, le tipologie di interventi umani sono diverse: la VAS si applica ai piani e ai programmi, mentre la VIA riguarda i progetti. La definizione di piani e programmi è contenuta nell'art. 5 del d.lgs. 152/2006: gli atti e i provvedimenti di pianificazione e di programmazione di qualsiasi denominazione, compresi quelli co-finanziati dalla Comunità europea, e le loro modifiche. In ogni caso, si può affermare che per piani si intendono documenti di pianificazione del territorio, mentre per programmi si intendono atti che prevedono interventi concreti ispirati da una logica programmatica comune a un determinato settore. La definizione di "progetto" riguarda la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti o opere, compresi quelli che coinvolgono lo sfruttamento delle risorse naturali. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) si concentra su un singolo progetto, mentre la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) riguarda un atto sovraordinato di natura programmatica.

I procedimenti: la verifica di assoggettabilità a VAS e la VAS

La valutazione preliminare di assoggettabilità a VAS è un'analisi volta a stabilire l'obbligatorietà dell'applicazione della VAS a un determinato piano o programma, effettuata mediante un iter semplificato e veloce. Tale processo è innescato dall'autorità procedente mediante l'invio di un rapporto iniziale che include la descrizione del piano o programma e tutti i dati necessari per valutare l'eventuale incidenza significativa sull'ambiente. La responsabilità di decidere sull'assoggettabilità ricade sull'autorità competente, la quale dispone di 90 giorni dalla ricezione del rapporto per esprimere la propria determinazione, considerando le valutazioni ricevute. Se la decisione è affermativa, segue la VAS.

La VAS implica un percorso più articolato. Inizia con la valutazione del rapporto preliminare, che è il frutto di una collaborazione tra l'autorità competente e quella procedente, insieme ai soggetti specializzati in ambito ambientale, designati durante la fase di consultazione, o scoping, che dura 90 giorni. Questo periodo è destinato a stabilire l'ambito e il grado di dettaglio delle informazioni da integrare nel documento successivo, noto come rapporto ambientale. Quest'ultimo, che va redatto dall'autorità procedente seguendo le linee guida emerse durante lo scoping, deve

esaminare gli effetti significativi che l'attuazione del piano o programma potrebbe esercitare sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Il rapporto ambientale è poi oggetto di una seconda consultazione di 60 giorni, aperta a tutti gli interessati. Terminata questa fase, spetta all'autorità competente formulare entro 90 giorni un parere motivato di VAS, che influenzerà obbligatoriamente la stesura del piano o programma. L'autorità procedente è tenuta a effettuare le modifiche e revisioni necessarie prima della definitiva approvazione del piano o programma. La VAS, che accompagna la relazione del piano o programma, ne determina i contenuti finali e svolge un ruolo strategico per definire le direttive di lungo periodo.

La valutazione di impatto ambientale (VIA)

La VIA è un processo amministrativo volto all'analisi olistica, proattiva e continua degli effetti che un progetto specifico può avere sulle componenti ambientali e sul patrimonio culturale. Questa valutazione è olistica poiché considera l'intero spettro degli impatti ambientali significativi, non solo aspetti isolati. È proattiva perché viene attuata prima del completamento del progetto. È continua perché si estende per tutta la durata dell'intervento, dalla sua concezione fino alla sua dismissione. I progetti che richiedono una VIA e la relativa verifica di assoggettabilità sono definiti in base alla loro categoria specifica. I progetti soggetti a VIA sono elencati negli allegati II a IV della Parte II del decreto legislativo 152/2006; mentre la verifica di assoggettabilità è descritta negli allegati II-bis e IV. La responsabilità della gestione è condivisa tra lo Stato, per i progetti elencati negli allegati II e II-bis, e le Regioni, per quelli negli allegati III e IV.

La fase precedente alla VIA: il nuovo procedimento di valutazione preliminare e il riformato procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA

Recentemente è stata introdotta la valutazione preliminare, un procedimento ambientale molto sommario e rapido che determina se un progetto deve essere sottoposto o meno a valutazione ambientale. Il proponente può avviare questo procedimento solo se il progetto proposto rappresenta una modifica, estensione o adeguamento tecnico di un progetto esistente, volto a migliorare le prestazioni ambientali dell'opera. L'istanza di valutazione preliminare deve essere accompagnata da elementi informativi forniti da apposite liste di controllo.

Entro 30 giorni, l'autorità competente deve verificare se il progetto non ha impatti ambientali significativi e negativi. Solo in caso di esito positivo, il progetto verrà escluso da ulteriori valutazioni ambientali. La natura sommaria del processo richiede cautela e l'istituto offre la possibilità di evitare procedure più complesse.

Il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (screening) per progetti in allegati II-bis e IV Parte II d.lgs. 152/2006

Il procedimento, introdotto con il decreto semplificazioni, ha ridotto notevolmente i tempi e il coinvolgimento del proponente. Quest'ultimo avvia il processo trasmettendo uno studio preliminare ambientale e l'autorità competente ha 5 giorni per richiedere integrazioni entro un termine di 15 giorni. Successivamente, si passa alla consultazione pubblica e, entro 45 giorni, alla decisione che determinerà se il progetto ha impatti significativi e negativi sull'ambiente. In caso positivo, si richiede la VIA. Nei procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può scegliere tra due iter procedurali: uno per l'adozione del provvedimento di VIA ordinaria e l'altro per il PUA.

Il procedimento di VIA statale "ordinaria"

Il proponente avvia il procedimento presso l'autorità competente presentando la documentazione necessaria, tra cui lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica. Lo studio deve descrivere in dettaglio gli effetti significativi del progetto sull'ambiente e le misure previste per evitarli o compensarli, inclusa l'opzione zero. Inoltre, deve includere un piano di monitoraggio degli impatti. Il processo procedurale inizia con una fase di verifica formale e di completezza della documentazione, durante la quale l'autorità competente può richiedere integrazioni entro un termine di 30 giorni. Dopo questa verifica, si passa alla consultazione pubblica, che può durare fino a 60 giorni, durante la quale chiunque può fare osservazioni. In alternativa alla consultazione, il proponente può optare per un'inchiesta pubblica. Il proponente ha il diritto di rispondere alle osservazioni e l'autorità competente può richiedere integrazioni, con l'obbligo di nuova consultazione in caso di nuova documentazione. Successivamente, si passa alla fase decisionale. Entro 60 giorni, la Commissione VIA/VAS dovrà inviare il proprio parere, che sarà parte integrante del provvedimento di VIA da adottare con un decreto del MITE, previa acquisizione del consenso del MIBACT. Il provvedimento sarà pubblicato sul sito web e includerà un termine di durata, non inferiore a 5 anni, entro il quale il proponente dovrà realizzare il progetto. Il superamento di questo termine comporta la necessità di un nuovo VIA. Il provvedimento di VIA sarà integrato nell'autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo per la realizzazione di progetti sottoposti a VIA, inclusi i contenuti e le condizioni ambientali.

Il procedimento di VIA statale con il Provvedimento Unico Ambientale (PUA)

In caso di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere che il provvedimento di VIA sia rilasciato con un PUA. Questo provvedimento ha lo scopo di includere tutte le autorizzazioni, intese, pareri, concerti, nulla osta o atti di assenso in materia ambientale richiesti dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Si tratta di una misura importante di semplificazione che consente al proponente di ottenere contemporaneamente tutti i titoli ambientali necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Oltre alla documentazione richiesta per la VIA, il proponente deve presentare anche la documentazione e gli elaborati progettuali richiesti dalle normative settoriali per consentire un'istruttoria completa dal punto di vista tecnico-amministrativo al fine di ottenere i titoli ambientali necessari. Tutto questo deve essere presentato al Ministero dell'Ambiente, che svolgerà anche un ruolo di coordinamento con altre amministrazioni coinvolte. Dopo la fase di verifica e adeguatezza, si avviano contemporaneamente la consultazione pubblica e la conferenza di servizi decisoria, alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni coinvolte. La decisione finale spetta alla conferenza di servizi, che emetterà un provvedimento unico con tutti i titoli oggetto del procedimento, eccetto la VIA che sarà rilasciata mediante decreto ministeriale. Il PUA rappresenta una soluzione diversa che comporta un'unica procedura e un unico provvedimento, ma non comporta la fusione dei titoli acquisiti.

La VIA regionale: il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)

Nel caso in cui un progetto debba ottenere un'autorizzazione regionale, si applica l'articolo 27-bis del decreto legislativo 152/2006: l'autorizzazione VIA regionale deve essere acquisita contemporaneamente a tutti i permessi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel

provvedimento autorizzativo unico regionale vengono inclusi tutti i permessi necessari, non solo quelli relativi all'ambiente.

Il processo è avviato dal proponente, che è tenuto a inviare all'autorità competente in materia di VIA anche la documentazione e i progetti richiesti dalle normative settoriali per una completa valutazione tecnico-amministrativa al fine di ottenere tutti i permessi dalle amministrazioni coinvolte. L'autorità competente per la VIA, mantenendo la propria competenza specifica, svolge il ruolo di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte nella concessione degli altri permessi necessari per il progetto. Ciascuna amministrazione coinvolta deve effettuare gli opportuni controlli di adeguatezza e completezza, assegnando al proponente un termine per produrre le necessarie integrazioni e partecipando alle successive fasi del processo, fino alla conferenza dei servizi in cui deve esprimere la propria decisione.

Dopo la verifica di adeguatezza e completezza, viene avviata una consultazione, con la pubblicazione dei documenti e la possibilità per chiunque di presentare osservazioni. Successivamente, inizia la fase finale, che prevede la convocazione di una conferenza dei servizi decisionale. Il provvedimento finale è comunque vincolato dalle decisioni in materia di VIA, che hanno la priorità secondo legge. Se il VIA ha un esito negativo, la richiesta del provvedimento autorizzativo unico viene respinta. In caso di esito positivo, il provvedimento unico finale assume la forma di una determinazione conclusiva della conferenza dei servizi, includendo tutti i permessi necessari per realizzare il progetto.

11. Acqua e ambiente

L'acqua è una risorsa utilizzata per scopi produttivi e di sussistenza, ma è anche un elemento dell'ecosistema. Il suo utilizzo non mette in pericolo l'ambiente, ma la risorsa stessa. La disciplina dell'acqua si è sviluppata considerando sia l'uso che la salvaguardia della risorsa, sia in termini di quantità che di qualità, diventando un interesse di pubblico interesse diretto. Questo elemento condivide caratteristiche con altre componenti dell'ambiente. Dal punto di vista dell'organizzazione e delle funzioni amministrative ad esso legate, pone insieme le questioni connesse al territorio e quelle relative alle conseguenze extraterritoriali della sua disciplina.

Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse alle acque: Dalla protezione dall'acqua alla protezione dell'acqua

La prima normativa che considera le acque risale al periodo successivo all'unità d'Italia: una parte della legge sui lavori pubblici 2248/1865 stabilisce la necessità di una concessione per l'utilizzo delle acque pubbliche. In questa fase, l'acqua non è considerata un interesse giuridicamente rilevante, ma piuttosto è oggetto di regolamentazione che mira a garantire altri interessi, come la navigazione e la sicurezza. Successivamente, si avverte la necessità di una regolamentazione che consenta allo Stato di governare anche quantitativamente l'uso delle acque.

L'acqua come bene e come risorsa: la dimensione proprietaria quale strumento di tutela

Le modalità per garantire gli interessi legati alle acque iniziano a passare attraverso il loro riconoscimento come beni pubblici, consentendo allo Stato di esercitare tutti i diritti di proprietà ad essi collegati. Con il regio decreto 1775/1933 si sistematizzano per la prima volta tutte le norme in materia di acque. Le concessioni di acqua diventano uno strumento fondamentale per tutelare l'uso delle acque e l'amministrazione ha il potere di intervenire sulle situazioni giuridiche preesistenti per coordinare l'uso dell'acqua nell'interesse generale. Con la legge Galli, la qualità pubblica dell'acqua non è più legata ai suoi profili di interesse pubblico, ma è intrinseca all'acqua stessa; secondo questa legge, l'uso delle acque deve essere effettuato conservando le aspettative e i diritti delle generazioni future di godere di un patrimonio ambientale intatto. L'acqua passa da essere un bene produttivo a diventare una risorsa da salvaguardare. L'interesse per l'acqua assume quindi una dimensione temporale, tipica degli interessi ambientali in generale.

L'acqua come elemento dell'ambiente e come fine da perseguire

Con le alluvioni del fiume Po negli anni '50 si riconosce la necessità di regolamentare le acque con un impatto più ampio sul territorio, in grado di influenzare l'assetto del territorio in generale. La legge 183/1989 è fondamentale e mostra come l'interesse legato all'acqua come risorsa abbia una qualità trasversale e non possa essere adeguatamente tutelato se non in relazione ad altri interessi. La combinazione dell'interesse per la risorsa idrica con quello della difesa del suolo influisce profondamente sulle modalità di tutela giuridica. Le competenze principali assegnate a un nuovo soggetto chiamato "bacino" consistono nella gestione e nella protezione del territorio in modo funzionale per garantire la qualità del suolo. Negli anni '90 si è assistito all'integrazione tra l'uso e la protezione delle risorse idriche attraverso una politica ecologica dell'acqua, che si concentra sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici, nonché sull'utilizzo sostenibile e duraturo delle acque.

La dimensione sovranazionale dell'interesse all'acqua: l'acqua in Europa.

L'Unione Europea si occupa della gestione e della salvaguardia delle risorse idriche, riconoscendo l'acqua come un patrimonio da proteggere. In Europa, il concetto di "servizio idrico" è più ampio rispetto a quello nazionale e include qualsiasi attività di fornitura delle risorse idriche per determinati utilizzi.

A livello mondiale, la questione dell'acqua è particolarmente sentita a causa della disomogeneità nella distribuzione e nell'accesso a questa risorsa.

La complessità organizzativa: l'individuazione di ambiti di intervento e dei soggetti competenti: La fluidità degli interessi legati alle acque e il collegamento con il territorio

L'organizzazione delle competenze legate all'acqua è complessa e si basa sulla relazione tra l'acqua e il territorio. Ad esempio, vengono individuati i bacini idrografici come spazi in cui le acque defluiscono in superficie verso un corso d'acqua specifico, ma che non sempre coincidono con le circoscrizioni amministrative esistenti. Allo stesso modo, i distretti idrografici sono aree terrestri e marine costituite da uno o più bacini idrografici limitrofi, nonché da acque sotterranee e costiere. Un altro esempio di organizzazione funzionale degli interessi legati all'acqua è rappresentato dagli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle regioni per organizzare e gestire il Servizio idrico integrato. Questi ATO combinano il rispetto dell'unità del bacino con la pianificazione e mirano a garantire una maggiore efficienza dei servizi idrici superando la frammentazione delle gestioni.

L'acqua fra competenze statali, regionali e locali

L'articolazione delle competenze in materia di risorse idriche coinvolge Stato, regioni e enti locali in base all'evolversi degli interessi collegati all'acqua. È significativo notare che l'Assemblea costituente ha scelto di non inserire le acque pubbliche nell'elenco delle materie riservate alla competenza concorrente delle regioni. Nel corso degli anni '70, la protezione dell'ambiente ha cominciato a essere considerata una parte fondamentale della gestione del territorio. La centralità delle Regioni, competenti in materia urbanistica, è stata acquisita nel 1977. Con il passare del tempo, l'interesse specifico per l'ambiente e la conseguente tutela delle risorse idriche hanno portato a una progressiva redistribuzione delle competenze, con un rafforzamento del ruolo dello Stato. Nel 2001, la Riforma del Titolo V ha ridefinito le competenze normative dello Stato e delle Regioni secondo lo stesso principio residuale. Nel 2006, il codice dell'ambiente ha raggruppato e razionalizzato le competenze di diversi livelli di governo in materia di acque. La distribuzione di poteri normativi e amministrativi mira a mantenere funzioni a livello centrale per guidare uniformemente il settore. La Conferenza Stato-Regioni fornisce pareri, proposte e osservazioni per l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento di competenza statale, al fine di mantenere una stretta collaborazione con il livello regionale. Le Regioni hanno la responsabilità di stabilire le norme e svolgere attività di pianificazione a livello sottostatale. Secondo il codice dell'ambiente, gli enti locali che hanno sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali secondo le modalità stabilite dalle Regioni.

Complessità organizzativa e modello cooperativo

A causa della molteplicità di soggetti coinvolti nella disciplina e nell'amministrazione delle acque, è necessario avere strumenti di coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di governo. In molti

casi, è opportuno intervenire già a livello organizzativo per garantire che le decisioni siano prese da organi collegiali in cui sono rappresentati soggetti con interessi diversi. Ad esempio, le autorità di bacino distrettuale sono soggetti con competenze riconosciute in pianificazione e controllo e sono composte da rappresentanti di enti diversi interessati alla gestione delle acque. La Conferenza Stato-Regioni fornisce pareri, proposte ed osservazioni che influenzano l'azione di coordinamento e pianificazione generale in materia di acque. Per garantire un utilizzo omogeneo delle risorse ambientali, l'articolo 57 del decreto legislativo 152/2006 stabilisce la necessità di coordinamento e collaborazione tra i soggetti pubblici.

Gli strumenti di tutela delle acque: l'attività di conoscenza

Recentemente, è diventato necessario che il governo disponga di dati e informazioni che guidino le decisioni di amministrazione. L'accesso del pubblico alle informazioni ambientali, regolato dall'articolo 9 del decreto legislativo 195/2005, prevede che il Ministero dell'Ambiente garantisca che le informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche siano aggiornate, precise e confrontabili. L'attività di conoscenza in materia di acque è fondamentale per molteplici fattori. I dati devono essere inviati non solo alla Regione interessata, ma anche all'ISPRA, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

Pianificazione e programmazione

L'efficacia della tutela dell'ambiente dipende dalla presenza di comportamenti virtuosi che necessitano di essere coordinati tra loro. Il Codice dell'ambiente conferma che l'attività di pianificazione e programmazione è centrale nel quadro del sistema di protezione del suolo e delle acque. La pianificazione ha il ruolo di strumento di conoscenza e normativo per regolare le azioni future, mentre la programmazione permette di attuare piani e mezzi operativi. Le Regioni sono responsabili dell'adozione del piano di tutela delle acque, che contiene le misure necessarie per garantire la qualità e la quantità del sistema idrico. Le Province adottano il piano territoriale di coordinamento, che determina le linee guida generali per l'organizzazione del territorio.

Amministrazione puntuale

Per regolare l'uso delle acque e garantirne la tutela, le amministrazioni utilizzano principalmente autorizzazioni e concessioni. Le autorizzazioni vengono impiegate per disciplinare le attività potenzialmente dannose per l'ambiente, garantendo che vengano svolte in conformità agli obiettivi di tutela. Le concessioni, invece, regolano l'utilizzo delle risorse idriche. Praticamente ogni deviazione di acqua richiede una concessione, che viene rilasciata solo se non compromette il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti per il corso d'acqua interessato. Oltre ai poteri amministrativi di disciplina e regolamentazione dell'uso dell'acqua, l'amministrazione ha anche il potere di controllare l'osservanza delle prescrizioni stabilite.

12. Energia e ambiente

Le due facce di una medesima realtà

Il concetto di energia e ambiente può essere interpretato in diversi modi. L'energia rappresenta la capacità di un oggetto di produrre lavoro e richiama l'idea di una forza attiva che può modellare e trasformare la realtà per ottenere una varietà di effetti naturali. Questo fenomeno è poi stato concepito come una potenza casuale. Per i giuristi è stato utile utilizzare l'immagine dinamica dell'energia per sviluppare il concetto obiettivo del potere: l'energia giuridica presente nelle norme. La società e l'ambiente coevolvono attraverso processi di adattamento non lineari, in cui si confrontano la necessità di utilizzare le risorse energetiche per soddisfare i crescenti bisogni umani. La sfida principale per i giuristi è trovare un equilibrio tra queste esigenze, sviluppando istituti che possano regolarle adeguatamente.

Energia, il valore paradigmatico di una parabola concettuale: dalla corsa agli interessi, ovvero dal contratto al potere pubblico

Un esempio emblematico di questa sfida giuridica riguarda l'energia. Nel 1883 è stato installato il primo impianto di produzione di elettricità a Milano, segnando l'inizio di un'importante attività di fornitura di energia elettrica che richiedeva una protezione giuridica adeguata. La questione è stata affrontata considerando i rapporti giuridici tra le parti coinvolte. L'equazione energia-cosa ha permesso di risolvere tutti i principali problemi in un solo colpo. È stato stabilito che, dal punto di vista del diritto penale, l'energia elettrica con un valore economico viene considerata come una cosa mobile. Questa formulazione è stata utile per gestire correttamente gli interessi legati alla produzione e distribuzione di energia.

Da notare che il concetto di bene è stato utilizzato per analizzare dinamicamente gli interessi e i bisogni umani, non solo la natura del bene in sé. Dal punto di vista giuridico, le cose vengono considerate non per quello che sono, ma per il loro valore nei rapporti umani e nella soddisfazione dei bisogni umani. L'articolo 43 della Costituzione ha stabilito che il settore energetico è influenzato da interessi di carattere generale che devono essere presi in considerazione. Le imprese energetiche sono soggette a un nuovo regime giuridico semplicemente perché lavorano con fonti di energia.

Organizzazioni separate e valutazioni procedimentali frazionate degli interessi pubblici in gioco

Tuttavia, è impossibile produrre o utilizzare energia senza incidere sull'ambiente. A causa delle diverse tempistiche e modalità di emergenza dei relativi interessi, l'organizzazione dei settori competenti è stata a lungo problematica, poiché non c'erano criteri razionali o organici per gestirli. La prospettiva dell'infrastruttura di rete e la sua connessione con il territorio, come elemento chiave per qualsiasi iniziativa insediativa e per il collegamento con vari interessi, è stata associata all'aspetto economico-produttivo e ha isolato il diritto dell'energia come un settore molto specialistico. L'articolo 117 della Costituzione non permette di stabilire confini netti. La soluzione per gestire in modo razionale questa pluralità organizzativa è stata individuata nel principio di leale collaborazione. Anche con la Riforma del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha continuato a considerare gli interessi come centrali, mantenendo competenze unitarie.

La natura diffusa e intersettoriale degli interessi legati alle questioni ambientali ed energetiche ha impedito l'attuazione di un progetto di attribuire queste competenze ad organizzazioni distinte e coese sia in termini istituzionali che territoriali. Inoltre, l'approccio settoriale si è riflettuto anche nella gestione delle procedure per affrontare gli interessi in gioco.

Un esempio emblematico è la disciplina prevista dal TU 1775/1933 per la realizzazione di impianti elettrici. Questa legge istituisce una servitù generale su tutti gli immobili per consentire il passaggio di cavi elettrici e assicura la compatibilità degli impianti con le esigenze ambientali in senso lato. Ciò è stato realizzato attraverso due meccanismi: richiedendo che le domande per la costruzione di nuove linee e variazioni di quelle esistenti fossero comunicate alle autorità interessate; oppure stabilendo che le autorizzazioni per questi cavi non potessero essere rilasciate senza l'approvazione delle autorità competenti. Questo sistema normativo ha configurato il governo come principale autorità nel rilascio delle autorizzazioni, escludendo l'ingerenza effettiva delle amministrazioni locali.

Rispetto a questi obiettivi, altre esigenze pubbliche sono considerate come secondarie e subordinate. L'isolamento della verifica di compatibilità con interessi sottesi è diventato una pronuncia distinta e autonoma, che fatica a trovare il suo posto nel procedimento principale. Questa pronuncia svolge il ruolo di avviso, ma non è una manifestazione autonoma di volontà, poiché non è ammissibile che l'opposizione di un'unica autorità possa paralizzare l'autorizzazione di opere che interessano intere regioni. Si è quindi arrivati a valorizzare il contributo dell'ente di settore fino a definirlo come autorizzazione preventiva e autonoma, che costituisce un presupposto e non solo un elemento del provvedimento autorizzativo principale. Altrimenti, la pronuncia viene considerata come un elemento di valutazione per specifiche esigenze di interesse pubblico. Esiste anche un orientamento consolidato secondo cui il contributo dell'autorità di settore assume la forma del nulla osta, un atto conclusivo di un sotto-procedimento che si inserisce nel procedimento principale con effetti giuridici preparatori e relativamente autonomi. Questa manifestazione di volontà assorbe e consuma ogni ulteriore potere di valutazione degli enti competenti, poiché l'iter procedurale è già perfettamente delineato e non può rimanere alcun potere amministrativo fuori da esso.

In questo modo, nel nostro ordinamento si è sviluppata la tendenza a valutare separatamente gli interessi di settore ogni volta che vengono presi in considerazione, e a isolare le relative forme contrattuali e provvedimenti di controllo. Questa scelta ha portato all'affermazione di visioni unilaterali dei problemi.

Le alterne vicende dell'interesse pubblico primario

L'aumento dell'importanza delle questioni ambientali ha progressivamente portato il legislatore a dare maggiore rilevanza agli interessi correlati nei procedimenti legati all'energia. Di conseguenza, è emersa una nuova esigenza, assunta dallo Stato nel suo ruolo di produttore di norme, attraverso la creazione di appositi organi amministrativi incaricati di attuare procedure speciali finalizzate all'emissione di specifici atti autorizzativi, ordini, divieti e sanzioni.

L'importanza della componente sanitaria è stata valorizzata attraverso rigorose disposizioni introdotte negli anni '60 sulla brevettabilità pacifica dell'energia nucleare e sulla legge anti-smog. La prima ha mirato a garantire efficacemente la sicurezza degli impianti e la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione dai pericoli delle radiazioni ionizzanti, prevedendo un'apposita autorizzazione da parte del Ministero dell'industria per la costruzione di impianti nucleari, con il parere del Comitato nazionale per l'energia nucleare. La seconda ha stabilito una disciplina organica e speciale per la tutela della salute pubblica contro l'inquinamento atmosferico, che ha avuto la precedenza sulla disciplina generale nella parte in cui ha fissato limiti più rigorosi alle emissioni consentite dagli impianti industriali.

Nel decennio successivo, sia l'aspetto sanitario che quello paesaggistico sono stati integrati nelle discipline dei procedimenti autorizzatori per la localizzazione e la realizzazione delle centrali termoelettriche. Un elaborato sistema di pianificazione a lungo termine degli insediamenti e degli interventi correttivi degli squilibri ambientali è stato messo a punto, basato sulla valutazione preventiva di tutti gli interessi in gioco. È significativo che siano state definite procedure in cui il potere decisionale si è spostato sul meccanismo dell'accordo tra le regioni e i comuni interessati, mentre il ruolo dei ministeri e dell'Enel è diventato più consultivo, e la fase istruttoria è diventata più articolata, consentendo una maggiore valutazione delle caratteristiche tecniche ed ambientali delle location. È stato previsto anche l'obbligo per l'Enel di tenere udienze pubbliche di informazione. L'istituzione del Ministero dell'ambiente ha fornito l'opportunità di affidare a tale ente, sentite le regioni interessate e il MIBACT, il potere di pronunciarsi sulla compatibilità ambientale degli impianti e di sospendere i lavori in caso di contrasto con gli interessi tutelati.

Le fonti rinnovabili e l'incentivo per l'uso di energia compatibile con l'ambiente

Il Rapporto Energia e Ambiente del 2006 ha evidenziato due sfide fondamentali che la società deve affrontare: garantire e assicurare le risorse energetiche per sostenere la crescita economica e lo sviluppo; mitigare i processi di cambiamento climatico in corso per proteggere l'ambiente. Trovare un equilibrio tra queste esigenze ci obbliga ad avviare una vera e propria transizione verso un sistema energetico e uno sviluppo più sostenibili; il fallimento potrebbe avere conseguenze catastrofiche. Diversi studi hanno evidenziato l'impatto dell'attività umana sull'inquinamento, anche a causa dell'aumento della popolazione che richiede energia; considerando che l'80% delle risorse energetiche derivano dai combustibili fossili.

In base ai trattati internazionali, come il Protocollo di Kyoto (1997) e l'Accordo di Parigi, i paesi si sono impegnati a ridurre progressivamente le emissioni di gas serra al fine di limitare l'aumento della temperatura media globale a meno di 2°. L'UE ha riconosciuto l'importanza di integrare clima, energia e innovazione nelle politiche energetiche future. Nel documento "Una politica energetica per l'Europa" è stato stabilito l'obiettivo strategico di una energia sostenibile, sicura e competitiva, auspicando una nuova rivoluzione industriale. Le principali misure per realizzare questo piano sono l'aumento dell'efficienza energetica, il ricorso alle energie rinnovabili e lo sviluppo di tecnologie ad alta efficienza energetica. L'UE ha inoltre proposto di aumentare la quota di energie rinnovabili nel mix energetico al 20% entro il 2020 e almeno al 32% entro il 2030, invitando gli Stati membri a elaborare piani strategici specifici. Il futuro dell'umanità dipende dalla capacità di combinare la crescita demografica, il crescente fabbisogno di energia e il ruolo delle tecnologie, tenendo conto

che l'uso dei combustibili fossili è limitato e l'ambiente ha una capacità finita di assorbire gli effetti delle attività economiche.

L'integrazione delle politiche e la valutazione congiunta degli interessi in gioco nell'ambito di procedimenti unitari

In conformità al principio di integrazione stabilito dall'articolo 11 del trattato UE, la tutela dell'ambiente assume un ruolo unificante e finalizzante per le diverse tutela giuridiche dei beni ambientali. Questo principio implica il superamento della logica gerarchica e settoriale, ponendo l'obbligo di coordinamento sia a livello normativo che procedurale. Da un lato, è importante comprendere che non esiste una contraddizione tra crescita economica e tutela ambientale, anzi è possibile raggiungere in modo più efficace gli obiettivi ambientali utilizzando strumenti di mercato flessibili. Dall'altro lato, gli interessi in gioco vengono bilanciati e composti nel contesto dei procedimenti amministrativi, in modo da definire un assetto unitario di interessi utilizzando meccanismi di codecisione che tengono conto delle diverse prospettive. Inoltre, la disciplina delle fonti energetiche rinnovabili offre strumenti procedurali agevolativi, come l'autorizzazione unica, per facilitare la realizzazione delle infrastrutture necessarie. L'integrazione delle valutazioni e delle sequenze è necessaria per garantire un'unificazione funzionale del pluralismo amministrativo che caratterizza il sistema delle competenze e degli interessi.

Le centrali eoliche rappresentano un importante mezzo per produrre energia pulita a basso costo. Paesi come il Regno Unito e la Cina hanno fatto grandi progressi nello sviluppo dell'energia eolica. Tuttavia, la scelta dei siti appropriati rappresenta una sfida. Spesso, i siti adatti per l'installazione delle centrali eoliche si trovano in cime di rilievi che hanno un notevole valore ambientale e naturalistico.

La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha adottato una posizione critica nei confronti delle moratorie delle procedure autorizzative, dei divieti assoluti o generali che possono impedire qualsiasi tipo di installazione, dei rifiuti degli atti di annullamento delle precedenti autorizzazioni che non sono adeguatamente motivati rispetto a specifiche situazioni concrete. Nel caso di conflitto potenziale tra la necessità di produrre energia elettrica pulita e la tutela di altri valori non economici, l'amministrazione non deve operare a totale svantaggio di una parte degli interessi, ma deve lavorare in modo equilibrato.

Le questioni appena esaminate evidenziano l'importanza del territorio come punto di riferimento fisico per varie forme di sfruttamento delle risorse, per la delimitazione e differenziazione degli attori abilitati, e come fattore di realizzazione e finalizzazione del bilanciamento delle risorse. In questa prospettiva operativa, il territorio assume un'accezione positiva, poiché diventa un elemento costitutivo dei nuovi sistemi di gestione delle questioni complesse e dei profili evoluti esaminati.

13. I rifiuti: da “problema” a “risorsa” nel sistema dell’economia circolare

I dati numerici sui rifiuti e le principali direttive europee

La nostra società di consumo produce un gran numero di rifiuti. Si tratta delle rimanenze dei processi di consumo, cioè i rifiuti urbani. Secondo il rapporto ISPRA, si producono circa 30 milioni di tonnellate di rifiuti urbani ogni anno. A questi si aggiungono i rifiuti provenienti dalle attività economiche, alcuni dei quali sono anche pericolosi a causa delle sostanze chimiche presenti, che ammontano a 140 milioni di tonnellate. Quando questi scarti non vengono gestiti correttamente, si verificano danni gravi all'ambiente biologico e alla salute umana. È quindi necessario individuare una serie di regole obbligatorie e istituire un sistema di soggetti che collaborano in sinergia e funzionalmente per raggiungere questi obiettivi. A livello dell'Unione Europea, il riferimento normativo vigente è la direttiva 2008/98 che definisce i rifiuti e stabilisce le regole per la loro gestione.

L'economia circolare tra i rifiuti e il sistema

La questione dei rifiuti deve essere reinterpretata alla luce del pacchetto "Economia Circolare" (2018), composto da 4 direttive e accompagnato dalla comunicazione della Commissione: "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare". Nel pacchetto non è presente una definizione esplicita del concetto di economia circolare, che deve essere dedotto da un'interpretazione. Per sviluppare questo concetto, si parte dal concetto di limite. Nell'ecosistema naturale, l'esistenza di limiti fisici comporta che tutto venga riutilizzato e nulla venga perso. Quindi, anche l'economia dovrebbe imitare la natura, mirando alla produzione di beni che possano diventare risorse per cicli successivi. I residui della produzione e del consumo non solo non dovrebbero avere effetti negativi sull'ambiente, ma dovrebbero addirittura contribuire al miglioramento dell'ambiente. Il rifiuto diventa una risorsa da riutilizzare nel ciclo produttivo. La sfida dell'economia circolare riguarda la ricerca di modelli di sviluppo in grado di conservare le risorse del pianeta e aumentare la qualità della vita dei suoi abitanti. Inoltre, l'obiettivo è progettare e produrre beni e prodotti che, alla fine della loro vita, abbiano il minor impatto possibile sull'ambiente. Questa economia è un'applicazione del principio di prevenzione.

È importante distinguere tra riciclaggio e flussi organici. Si parla spesso delle "3 R": riduzione, riutilizzo e riciclaggio. Rispettare i limiti del pianeta significa progettare e concepire prodotti da riutilizzare o riciclare più volte, con il minor utilizzo possibile di risorse naturali.

Un aspetto fondamentale è quello dell'ecodesign, che si differenzia dalla "red economy" basata su un modello che prevede la produzione di beni senza considerare il loro utilizzo e il loro fine vita, con conseguenti sprechi di risorse e impatti ambientali negativi (modello dissipativo). L'economia circolare nel suo significato di "blue economy" affronta le questioni della sostenibilità andando oltre la semplice conservazione dell'ambiente, con l'obiettivo di rigenerare l'ambiente. Si passa dall'economia dei prodotti all'economia del sistema.

Quando si parla di economia circolare con l'obiettivo di aumentare i tassi di riciclaggio, la legislazione italiana prevede l'obbligo di riciclare il 65% dei rifiuti urbani entro il 2035 e l'80% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, vietando in gran parte lo smaltimento in discariche di rifiuti che possono essere riciclati o recuperati e disincentivando progressivamente gli impianti di incenerimento. L'importanza di un approccio sistemico nell'economia circolare, focalizzato sulla riduzione delle emissioni di CO2 dei prodotti anziché sul prezzo.

Le nozioni di rifiuto, di sottoprodotto e di end of waste

Le leggi che regolamentano i rifiuti sono contenute nella parte IV del decreto legislativo 152/2006 (articoli 177-238). Alcune parti dei rifiuti del Testo Unico Ambiente (TUA) sono state modificate dal decreto legislativo 116/2020. Il TUA è diviso in due parti: generale (articoli 117-216) e speciale (articoli 217-238). Uno dei concetti chiave è la definizione di "rifiuto", che include sostanze o oggetti di cui il detentore desidera o è obbligato a disfarsi (articolo 183). Ci sono due elementi da considerare: uno oggettivo (qualsiasi sostanza o oggetto) e uno soggettivo (la volontà, l'intenzione o l'obbligo del detentore di disfarsi di essa). Secondo l'articolo 185 del TUA, possono essere considerati rifiuti solo beni mobili, non emissioni nocive immesse nell'aria o acque di scarico. Per quanto riguarda il requisito soggettivo, qualsiasi oggetto che può diventare rifiuto può essere preso in considerazione. In passato, c'era una tendenza ad ampliare il concetto di rifiuto il più possibile, ma successivamente sono state escluse alcune sostanze: i sottoprodotti e le sostanze precedentemente considerate rifiuti ora definite come fine del rifiuto o materie secondarie.

Nella produzione industriale è comune produrre involontariamente prodotti secondari che possono essere riutilizzati nello stesso o in un altro processo produttivo. Inizialmente, si considerava che questi prodotti secondari dovrebbero essere qualificati come rifiuti, poiché il loro scopo era quello di disfarsene. Tuttavia, a partire dalla sentenza Palin Granit del 2002, è stata introdotta la distinzione tra residui di produzione, cioè sostanze non ricercate per un altro utilizzo, e sottoprodotti, cioè sostanze che l'azienda desidera comunque sfruttare o commercializzare in un processo successivo, che può essere diverso o utilizzato da terzi in un altro processo di produzione. Questo ha portato all'attuale definizione di sottoprodotto, che include oggetti e sostanze che soddisfano quattro condizioni: provengono da un processo di produzione il cui scopo principale non era la loro produzione; è certo che saranno utilizzati successivamente; non sono sottoposti a ulteriori trattamenti diversi dalle normali pratiche industriali; è certo che il loro ulteriore utilizzo sia legale e non abbia impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. La cessazione della qualifica di rifiuto o fine del rifiuto avviene quando il rifiuto viene sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa quattro condizioni: la sostanza o l'oggetto è destinato a un uso specifico; esiste un mercato per la sostanza o l'oggetto; la sostanza o l'oggetto soddisfa gli standard esistenti; l'uso della sostanza o dell'oggetto non ha impatti negativi complessivi sull'ambiente o sulla salute umana. La differenza tra sottoprodotti e materie secondarie è che i primi non sono mai stati rifiuti, mentre le seconde derivano da rifiuti che sono stati trasformati in prodotti utilizzabili di valore economico sul mercato. In questo modo, il principio di prevenzione viene applicato a valle del sistema produttivo, evitando che sostanze qualificate come rifiuti vengano generate.

La gestione dei rifiuti: i criteri di priorità

L'articolo 179 del TUA disciplina i criteri prioritari per la gestione dei rifiuti, ovvero le modalità di affrontare le problematiche ambientali derivanti dalla produzione dei rifiuti. Questa gestione avviene attraverso le seguenti fasi:

- Prevenzione attraverso l'ecoprogettazione,
- Riutilizzo che comporta il ritorno nel ciclo produttivo senza trattamenti significativi,
- Riciclaggio che permette di ottenere nuove materie prime omogenee o materiali fertilizzanti,
- Recupero che viene solitamente utilizzato come combustibile
- Smaltimento in discarica.

C'è una tendenza a prevenire la formazione di rifiuti promuovendo il riciclaggio, anche per quanto riguarda il riciclaggio organico. Al fine di realizzare una società del riciclaggio e un'economia circolare, il legislatore ha stabilito specifici obiettivi di riciclaggio e ha previsto un programma di prevenzione, con conseguenze legali in caso di mancato rispetto. È stata introdotta anche il sistema di raccolta differenziata (articoli 205 e 222 del TUA) per raggiungere tali obiettivi. I tre flussi distinti sono i seguenti:

1. Il flusso dell'indifferenziato: include la fase di raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati all'impianto di trattamento meccanico biologico (TMB) e la fase successiva alla raccolta, dove si cerca di ridurre il peso dei rifiuti, recuperare il possibile e prepararli per lo smaltimento. Purtroppo, spesso i rifiuti indifferenziati vengono direttamente depositati in discarica perché non vi sono abbastanza impianti di trattamento.

2. Il flusso degli imballaggi: comprende la raccolta e il trattamento differenziato degli imballaggi. Una corretta gestione di questi prodotti produce materie secondarie che possono essere riutilizzate nel ciclo produttivo, seguendo il principio dell'economia circolare.

3. Il flusso dell'organico (compresi gli imballaggi compostabili): i rifiuti organici vengono raccolti e trattati separatamente. Vengono trasformati in compost attraverso impianti di compostaggio e successivamente utilizzati come fertilizzante naturale. Questo processo permette di dare una seconda vita al rifiuto organico.

Attraverso un'adeguata informazione e comunicazione rivolta ai cittadini, la raccolta differenziata dei rifiuti urbani di qualità può favorire il ritorno di gran parte dei rifiuti nel ciclo produttivo o naturale, riducendo significativamente gli impatti sull'ambiente e sulla salute umana, oltre a generare vantaggi economici.

La prevenzione “a monte”: il ridisegno in senso sostenibile della produzione (ecoprogettazione)

Il principio di prevenzione è fondamentale nel sistema di economia circolare e si applica sia a valle che a monte. La prevenzione a monte consiste nel progettare prodotti che abbiano una durata maggiore nel tempo, che siano riciclabili e che non abbiano un impatto negativo sull'ambiente, anzi che lo migliorino. Per raggiungere una produzione sostenibile, il legislatore può utilizzare quattro strumenti principali:

1. Misure di messa al bando o divieto: vietando la commercializzazione di prodotti non sostenibili, si spinge il mercato verso prodotti circolari. Questa misura viene utilizzata solo in casi estremi, poiché limita la libertà di circolazione delle merci.

2. Leva fiscale: utilizzata in modo negativo per scoraggiare la produzione, l'immissione sul mercato e la commercializzazione di prodotti non sostenibili. In modo positivo, invece, il legislatore può incentivare la produzione di prodotti circolari attraverso sgravi finanziari per i produttori.

3. Azioni di informazione del pubblico: attraverso l'etichettatura dei prodotti, si cerca di informare i consumatori sulla sostenibilità del prodotto, al fine di orientarli verso una scelta che tuteli l'ambiente.

4. Responsabilità estesa del produttore (EPR - Extended Producer Responsibility): questo principio prevede che chi produce o immette sul mercato un prodotto diventi responsabile dei costi relativi alla fine della vita di quel prodotto. In questo modo, si incoraggiano i produttori a realizzare prodotti riciclabili o sostenibili, poiché dovranno sostenere i costi del loro smaltimento. L'internalizzazione di questi costi rende più conveniente la produzione di prodotti riciclabili, orientando la produzione verso una economia circolare. Un effetto di questa responsabilità estesa è anche la promozione dei prodotti duraturi, scoraggiando quelli usa e getta. L'EPR è stato disciplinato nel pacchetto della Circular Economy, garantendo la tutela dell'ambiente attraverso la pluralità di sistemi di EPR.

Il principio EPR si basa sul concetto che chi inquina deve pagare, quindi ogni consumatore o impresa che produce rifiuti deve pagare proporzionalmente alla quantità di rifiuti prodotti. In relazione a ciò, si discute anche dell'implementazione di una tariffa per i rifiuti urbani, che prevede che i cittadini che producono più rifiuti indifferenziati paghino di più (pay as you throw), ma è difficile da misurare a causa dei costi condivisi da tutta la collettività. Il ruolo del legislatore nella gestione dei rifiuti si basa su un sistema che utilizza presunzioni, una tariffa commisurata alla quantità e alla qualità dei rifiuti prodotti in base all'unità di superficie e in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte.

Dalla "proprietà" alla "responsabilità dei rifiuti"

In passato, i rifiuti erano considerati una fonte di costi e non si poneva il problema di chi aveva il diritto di valorizzarli. Tuttavia, la legislazione ambientale in materia di rifiuti non riconosce il concetto di proprietà, ma solo quello di detenzione. L'economia circolare ha introdotto il concetto di responsabilità estesa del produttore, che deriva dai principi "chi inquina paga" e di prevenzione. Questa responsabilità sovrappone vari passaggi di proprietà e comporta doveri come il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, indipendentemente dalla proprietà nel corso della vita del prodotto. L'articolo 221 del Testo Unico sull'Ambiente (TUA) stabilisce che i produttori e gli utilizzatori di imballaggi sono responsabili della corretta e efficace gestione ambientale dei rifiuti relativi ai propri prodotti, in proporzione alla quantità di imballaggi immessi nel mercato nazionale. Questo legame non riguarda tanto il singolo prodotto, ma l'equivalente di materiale immesso inizialmente al consumo. L'economia circolare accelera il processo di scomparsa della dimensione proprietaria, sostituendola con quella della responsabilità, competenza, titolarità e riferibilità.

I soggetti

La complessità delle problematiche richiede un insieme di soggetti che interagiscono tra loro per formare un sistema sinergico. Al Ministero della Transizione Ecologica (MITE) spetta il ruolo di indirizzo e coordinamento del sistema, adottando il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e quello nazionale per la gestione dei rifiuti. L'ISPRA svolge il ruolo di organo tecnico-valutativo per il MITE e le Regioni, mentre l'Albo Nazionale dei gestori ambientali si occupa della certificazione e del controllo dei soggetti che operano nel settore. Il Catasto dei Rifiuti fornisce i dati relativi ai rifiuti. Alle Regioni è attribuito il potere di pianificazione, programmazione e autorizzazione, alle Province quello delle sanzioni e della localizzazione di vari tipi di impianti, mentre ai Comuni spetta la gestione del servizio. Le autorità d'ambito sono enti che si occupano dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti in ambiti territoriali delimitati dalle Regioni, affidandolo a società pubblico/private che si occupano operativamente della raccolta con un contratto di servizio. L'AEEG/ARERA si occupa di regolare specifici settori come energia e gas, acqua, teleriscaldamento e rifiuti. L'AGCM svolge un ruolo sempre più importante nella tutela dell'ambiente nel settore dei rifiuti, in quanto i rifiuti tendono a diventare risorse e a creare nuovi mercati per gli operatori economici. La Commissione bicamerale sul ciclo dei rifiuti, ora un organo ordinario, svolge funzioni di moral suasion oltre a quella istituzionale primaria di indagine e conoscenza per l'orientamento legislativo.

Inoltre, i produttori che rientrano nel sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR) solitamente si organizzano in consorzi come soggetti con personalità giuridica. Tuttavia, i soggetti fondamentali di questo sistema di economia circolare sono i cittadini stessi.

14. Alimentazione e ambiente

In questo capitolo si propone di superare il paradigma della separazione tra diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione, favorendo una progressiva integrazione. Si sostiene che il diritto dell'ambiente non dovrebbe essere considerato un limite esterno al diritto dell'alimentazione, ma piuttosto una disciplina giuridica che costituisce una base presupposta del diritto alimentare. Lo studio giuridico dell'alimentazione richiede una collaborazione tra diversi settori del sapere, che da soli non sono in grado di cogliere la complessità del rapporto tra ecosistemi, alimenti e sociosistemi. Un punto di incontro tra il diritto ambientale e il diritto alimentare potrebbe essere rappresentato dalla piattaforma scientifica comune dell'agroecologia, un campo di ricerca internazionale che si è sviluppato rapidamente negli ultimi quarant'anni. L'agroecologia riconsidera il ruolo multifunzionale dell'agricoltura.

Ambiente e alimentazione alla luce del modello dei sistemi socio-ecologici

Si ipotizza che il diritto dell'ambiente si preoccupi di proteggere non solo l'ambiente in senso naturale, ma anche l'ambiente sociale, ovvero l'ambiente umano. L'ambiente giuridico è caratterizzato principalmente dalle interdipendenze multidimensionali tra questi fattori. In linea con le linee concettuali del modello teorico dei sistemi socio-ecologici, l'ambiente, inteso come concetto giuridico, identifica i metasistemi che interagiscono e si organizzano in un tutto che va oltre la somma delle sue parti. Nell'era dell'Antropocene, il diritto dell'ambiente ha il compito di stabilire principi e regole vincolanti affinché le interazioni tra natura e società avvengano in modo tale da garantire la sopravvivenza e l'evoluzione dei diversi fattori. Lo scopo del diritto dell'ambiente è preservare la sostenibilità delle condizioni indispensabili per la sopravvivenza dei sistemi socio-ecologici. Se consideriamo l'ambiente come un sistema di grado superiore, allora il diritto dell'ambiente ha come oggetto la protezione dell'ambiente riguardo ai seguenti aspetti: i presupposti essenziali della struttura per l'esistenza del sistema; i principi e le regole fondamentali del flusso per il funzionamento e l'evoluzione del sistema; le trasformazioni che le singole componenti subiscono quando vengono inserite in una dinamica di relazioni con altre componenti all'interno del sistema.

In modo metaforico, possiamo immaginare l'ambiente-sistema come un poliedro sezionabile in diversi piani nello spazio a tre dimensioni, ciascuno corrispondente a una disciplina differenziata, assumendoli come base per la sistematizzazione delle proprietà emergenti del poliedro.

L'alimentazione non può essere considerata un argomento estraneo al diritto dell'ambiente. Il cibo ha un ruolo importante nel legare la vita sia a livello individuale che sociale ed ecologico. Da ciò emerge il rapporto tra i diritti e i doveri relativi al cibo e quelli relativi alla vita a diverse scale, che rappresentano la chiave per comprendere il ruolo fondamentale che l'alimentazione svolge all'interno dei sistemi socio-ecologici. Il potenziale antagonismo tra gli interessi di natura economica e quelli di natura ecologica, sociale e culturale non sembra poter essere risolto solo a livello del diritto dei mercati agro-alimentari. Si rende necessario coinvolgere il diritto dell'ambiente per affrontare tali conflitti. Attualmente, il principio dello sviluppo sostenibile,

formulato nell'articolo 3-quater del decreto legislativo 152/2006, rappresenta il criterio principale per la composizione dei possibili conflitti tra interessi economici, socio-culturali ed ecologici.

Ambiti di progressiva integrazione tra diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione: alcuni esempi: La tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare

La legge italiana 194/2015 ha introdotto una serie di innovative disposizioni a livello nazionale per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. Lo scopo è proteggere le risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali che sono a rischio di estinzione o erosione genetica. Questa legge stabilisce i principi per l'istituzione di un sistema nazionale di protezione delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali da estinzione, che si basa su quattro pilastri: un registro nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, una rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, un comitato permanente per la biodiversità di interesse agricolo e alimentare e un portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. La legge prevede anche il riconoscimento degli agricoltori custodi che si occupano delle risorse a rischio di estinzione.

L'emersione del concetto di dieta (e alimentazione) sostenibile

La FAO, in un rapporto del 2012 a Roma, ha definito le diete sostenibili come diete a basso impatto ambientale che contribuiscono alla sicurezza alimentare e nutrizionale e a una vita sana per le generazioni presenti e future. Il rapporto evidenzia l'interdipendenza tra la produzione e il consumo di cibo, le esigenze alimentari e le raccomandazioni nutrizionali. Le diete sostenibili sono fondamentali per ridurre l'uso di acqua e minimizzare le emissioni di gas serra. In un altro recente rapporto, la FAO ha denunciato i gravi costi ambientali determinati dai modelli attuali insostenibili di produzione e consumo alimentare. La situazione peggiorerà considerando che entro il 2050 la popolazione mondiale raggiungerà i 10 miliardi, aumentando la domanda mondiale di prodotti agricoli del 50%. I cambiamenti climatici aggraveranno la situazione, influenzando tutti gli aspetti della produzione alimentare e agendo come una causa aggiuntiva di maggiori variazioni delle precipitazioni. Sarebbe necessario definire il concetto stesso di sicurezza alimentare, che comprende la disponibilità di cibo, l'accesso al cibo, l'uso degli elementi nutritivi e la stabilità nel tempo di tali condizioni. Questo rappresenta una quinta dimensione della sicurezza agroalimentare, che dovrebbe essere rappresentata dalla sostenibilità dei sistemi agroalimentari.

L'importanza dell'acqua come alimento e bene ambientale

La definizione legale di alimento (art. 2 Reg CE 178/2002) comprende anche l'acqua, che è considerata un alimento e un elemento essenziale per l'ambiente.

La tutela e promozione della produzione agroalimentare biologica

La produzione agroalimentare biologica è regolata dal Reg CE 834/2007, che stabilisce norme sulla produzione, preparazione e distribuzione di prodotti biologici, nonché sull'uso di indicazioni di produzione biologica sull'etichetta.

Gli OGM e i novel foods L'utilizzo degli OGM è un argomento dibattuto nel campo del diritto agroalimentare e ha implicazioni per il diritto dell'ambiente. Il d.lgs. 227/2016 recepisce la direttiva UE 2015/412, che permette agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM.

15. Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell'aria

La tutela della qualità dell'aria e lo sviluppo economico sono due esigenze contrastanti. L'inquinamento causato dalle attività umane ha un impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente. Questo capitolo esplora la complessità della normativa che cerca un equilibrio tra la protezione dell'aria e lo svolgimento di attività economiche inquinanti. Inoltre, analizza il legame tra inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici.

Inquinamento atmosferico: l'evoluzione della disciplina internazionale

La disciplina sull'inquinamento atmosferico si basa su diverse fonti normative internazionali, comunitarie, nazionali e regionali. La Convenzione internazionale di Ginevra del 1979 ha fornito la prima definizione di "inquinamento atmosferico" e ha stabilito obblighi per gli Stati nel limitare e prevenire l'inquinamento atmosferico.

L'evoluzione della disciplina europea e nazionale

L'Unione Europea ha adottato diverse misure legali per contrastare l'inquinamento atmosferico, tra cui limiti di emissione per determinati agenti inquinanti e norme di qualità dell'aria ambiente. Questo capitolo esamina la evoluzione della disciplina europea e nazionale in materia di inquinamento atmosferico.

1. Direttiva 2008/50/CE e la qualità dell'aria: Questa direttiva stabilisce regole per la concentrazione di alcuni inquinanti, come i valori limite da raggiungere entro determinati periodi, gli obiettivi per prevenire gli effetti nocivi a lungo termine, i livelli critici basati su conoscenze scientifiche e le soglie di allarme per situazioni di inquinamento acuto. Inoltre, la direttiva indica le nuove tecniche scientifiche da utilizzare. Gli Stati membri devono adottare e attuare piani per la qualità dell'aria e prendere misure appropriate per rimediare all'inquinamento nel minor tempo possibile. Le normative specifiche sono anche introdotte per le emissioni industriali e quelle provenienti dal settore dei trasporti.

2. Normativa nazionale sulla qualità dell'aria: Prima della legge 615/1966, che introdusse norme anti-inquinamento, non c'era una disciplina generale per la protezione dell'aria. Questa legge stabiliva regole per gli impianti termici, industriali e i veicoli a motore e divideva il territorio in zone di controllo, in base al grado di industrializzazione e alla popolazione. Successivamente, il DPR 203/1988 introdusse l'obbligo di autorizzazione preventiva per nuovi impianti di emissione e la necessità di rispettare i valori limite di emissione, abbandonando il criterio di zonizzazione. Altre attività richiedevano un'autorizzazione specifica.

3. Quadro normativo attuale: Il quadro normativo attuale sulla qualità dell'aria è composto da diverse regolamentazioni nazionali. Alcune fonti di emissione, come gli impianti di incenerimento e trattamento termico dei rifiuti, sono disciplinate separatamente. Il traffico veicolare è regolato dal codice della strada, con limiti di emissione per le auto e controlli di conformità. Il codice dell'ambiente definisce l'inquinamento atmosferico come ogni modifica dell'aria atmosferica

causata dall'introduzione di sostanze che possono danneggiare la salute umana o l'ambiente, oltre a prescrivere limiti di emissione e autorizzazioni per gli stabilimenti che producono emissioni.

4. D.Lgs. 155/2010 e la gestione della qualità dell'aria: Questo decreto ha lo scopo di stabilire un quadro omogeneo a livello nazionale per la valutazione e la gestione della qualità dell'aria. A tal fine, viene prevista la divisione del territorio in zone per una valutazione uniforme. Il decreto definisce anche le modalità di misurazione e valutazione dei dati e dà alle regioni e province la possibilità di individuare misure specifiche nei loro piani d'azione per raggiungere i valori limite e livelli critici, nonché per perseguire gli obiettivi di qualità dell'aria.

5. Procedure d'infrazione e azioni per migliorare la qualità dell'aria: L'Italia è stata oggetto di due procedure d'infrazione a livello europeo per non aver adempiuto agli obblighi della direttiva 2008/50/CE, in particolare per i valori limite. Per evitare eventuali condanne, le regioni e province autonome hanno firmato un protocollo d'intesa nel contesto del Clean air dialogue, istituendo il Piano di azione per il miglioramento della qualità dell'aria. Questo piano identifica le attività da svolgere per implementare misure di contrasto all'inquinamento atmosferico a breve e medio termine e impegna le parti a adottare misure normative, programmatiche e finanziarie necessarie per le fonti di emissione più inquinanti.¹ Interventi a favore dell'attuazione della normativa europea e del miglioramento della qualità dell'aria

Il primo capitolo descrive le misure prese per garantire una corretta attuazione delle norme europee e migliorare la qualità dell'aria. Il Decreto Legislativo 111/2019 ha introdotto incentivi per comportamenti ecosostenibili come la mobilità sostenibile nelle aree metropolitane, il trasporto scolastico sostenibile e il miglioramento della qualità dell'aria tramite zone economiche ambientali. Tuttavia, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia UE per aver superato i limiti consentiti di particelle PM10 in modo continuo.

La lotta ai cambiamenti climatici: l'evoluzione della normativa internazionale

La regolamentazione dell'inquinamento atmosferico a livello globale è intimamente legata alle azioni contro i cambiamenti climatici. Il principale strumento normativo è la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, avente l'obiettivo di prevenire alterazioni climatiche permanenti attraverso la diminuzione delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera. È riconosciuta la responsabilità collettiva, ma differenziata, degli Stati, i quali hanno l'obbligo di tutelare il clima per il benessere delle generazioni attuali e future. Ai paesi più sviluppati è richiesto di guidare la battaglia contro i cambiamenti climatici. Questa convenzione ha dato vita alla Conferenza delle Parti (COP).

Il Protocollo di Kyoto adotta il principio di responsabilità comune ma differenziata in base al livello di sviluppo industriale, categorizzando gli Stati in industrializzati, in transizione e in via di sviluppo. Gli oneri relativi alle emissioni inquinanti sono stati assegnati solo agli Stati industrializzati e a quelli in transizione, con la previsione di meccanismi flessibili che permettono lo scambio di quote di emissione di gas serra.

Un altro fondamento del Protocollo è la solidarietà, tradotta in una serie di doveri per i paesi sviluppati a favore di quelli emergenti. L'opposizione di alcuni Stati ha complicato l'applicazione del Protocollo, e l'assenza di paesi come Cina e India, unita alla mancata ratifica da parte di Stati come gli USA, ha reso inefficaci i suoi risultati. Il Protocollo di Kyoto si applicava al periodo 2008-2012, e per il futuro si sono succedute diverse COP. La questione centrale è come assicurare lo sviluppo e il progresso economico dei paesi emergenti, proteggendo il clima e limitando la deforestazione,

senza gravare eccessivamente sui paesi sviluppati. L'Accordo di Copenaghen ha fissato a 2° il limite massimo di aumento della temperatura globale, esortando i paesi sviluppati a ridurre le emissioni entro il 2020 e creando il Fondo Verde per il clima. A Doha, è stato deciso di estendere la durata del Protocollo di Kyoto fino al 2020, pianificando nel contempo l'adozione di un nuovo accordo climatico, che si è concretizzato con la COP di Parigi.

Nell'Accordo di Parigi si ribadisce l'obbligo di mantenere l'incremento della temperatura globale al di sotto dei 2°, mirando a non superare 1,5°. L'accordo stabilisce che ogni Stato debba presentare un piano di azione nazionale entro il 2020. Si prevede inoltre la direzione di investimenti e flussi finanziari per sostenere azioni di mitigazione delle emissioni e di adattamento ai cambiamenti climatici nei paesi in sviluppo. L'accordo di Parigi, privo di meccanismi punitivi, punta su rafforzamento della trasparenza e dell'obbligo di rendicontazione da parte degli Stati. Infine, l'Accordo invoca il concetto di resilienza climatica insieme alla necessità di migliorare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, delineando due aspetti fondamentali per le politiche climatiche future. Questo nuovo approccio bottom-up si basa su impegni reciproci a vari livelli, incentrati sulla visibilità e la trasparenza delle azioni.

L'evoluzione della normativa europea e nazionale

Il terzo capitolo analizza come l'Unione Europea ha adottato misure per contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici. L'UE ha ratificato il Protocollo di Kyoto e ha introdotto un sistema di scambio di quote di emissioni di gas serra, che impone ai settori industriali limiti massimi di emissioni negoziabili tra gli operatori. Il sistema si basa sulla necessità di ottenere un'autorizzazione per le emissioni di CO₂, monitorando gli impianti e restituendo annualmente le quote acquisite. La sourcing di quote di emissione da altri operatori sarà possibile se le quote assegnate non copriranno le emissioni effettuate. Dopo il 2012, l'UE ha sottoscritto l'Estensione del Protocollo di Doha, focalizzandosi sugli obiettivi per il 2020: incremento dell'energia da fonti rinnovabili, miglioramento dell'efficienza energetica del 20% e riduzione del 20% delle emissioni di gas serra. Il settimo Programma d'azione europeo per l'ambiente ha unificato i documenti precedenti contenenti strategie ambientali e ha stabilito obiettivi giuridicamente vincolanti. Il sistema di scambio di quote di emissione (ETS) ha continuato a essere cruciale, con le quote per il periodo 2013-2020 assegnate attraverso un sistema di aste anziché gratuitamente. Con l'Accordo di Parigi sono stati rafforzati gli obiettivi e sono state messe in atto una serie di misure, come il regolamento sulla governance energetica e climatica dell'UE, che definisce le politiche e le misure adottate dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni, miglioramento dell'efficienza energetica, innovazione e sicurezza energetica. Il regolamento ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di adottare un Piano nazionale integrato per l'energia e il clima. Un altro regolamento del 2018 si occupa delle emissioni provenienti dai settori dei trasporti, degli impianti industriali di riscaldamento, dell'agricoltura e dei rifiuti non soggetti all'ETS. Il futuro sviluppo delle normative ambientali europee sarà definito dall'ottavo Programma di azione europeo per l'ambiente (PAA). Nel dicembre 2019, la Commissione europea ha presentato il Green Deal europeo, che si propone di guidare la transizione verso una società con zero impatto climatico, concentrandosi sull'economia circolare, sulla finanza sostenibile e sulla biodiversità. Il Green Deal europeo prevede l'adozione di una legislazione europea sul clima che rappresenti uno strumento a lungo termine per le politiche europee di neutralità climatica. È inoltre previsto il Patto europeo per il clima, che coinvolgerà la società civile e i cittadini promuovendo la

partecipazione. A livello nazionale, la legislazione per la lotta ai cambiamenti climatici è in gran parte un'attuazione di quella sovranazionale ed europea. Il decreto legislativo 216/2006 ha attuato la prima direttiva sull'ETS, istituendo un sistema di scambio di quote di emissione. Anche l'Italia ha adottato la propria Strategia Energetica Nazionale (SEN), che viene periodicamente aggiornata e la cui attuazione è disciplinata dal Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), che stabilisce azioni e tempistiche.

Le funzioni amministrative in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico e di difesa del clima

La distribuzione di funzioni amministrative tra i diversi enti territoriali in tema di inquinamento atmosferico segue il principio di sussidiarietà verticale. L'articolo 83 del decreto legislativo 112/1998 assegna allo Stato alcune funzioni cruciali per assicurare un livello omogeneo di protezione ambientale su scala nazionale, quali la fissazione di limiti massimi, di obiettivi qualitativi e di soglie d'allarme. Secondo la normativa ambientale, le Regioni e le Province autonome detengono l'autorità di concedere permessi per gli stabilimenti che generano emissioni, escluse le piattaforme offshore gestite dal Ministero dell'Ambiente, e hanno anche il compito di supervisionare e sanzionare in caso di mancato rispetto delle prescrizioni autorizzative.

Per ciò che riguarda le funzioni amministrative connesse alla valutazione e alla gestione della qualità dell'aria, il decreto legislativo 155/2010 le suddivide tra Stato, Regioni, Province autonome e enti locali. Regioni e Province autonome hanno la responsabilità di elaborare piani per il raggiungimento e il mantenimento degli obiettivi di qualità fissati a livello nazionale, per minimizzare il rischio di superamento dei limiti e delle soglie d'allarme, nonché di zonizzare e classificare le aree territoriali e gestire o monitorare le stazioni di misura. Le Regioni non possono elevare arbitrariamente il livello di protezione stabilito dallo Stato. Le province hanno il compito di monitorare e regolamentare le emissioni in atmosfera.

I sindaci detengono poteri di proibizione, in particolare possono limitare la circolazione stradale dei veicoli per ridurre il rischio di superamento di livelli inquinanti nocivi per la salute pubblica. In situazioni d'emergenza, il sindaco può anche modificare gli orari di apertura di attività commerciali e servizi pubblici, e interrompere attività lavorative che compromettano la salute pubblica.

La legge 120/2002, che attua il protocollo di Kyoto, affida al CIPE, su proposta del Ministero dell'Ambiente in collaborazione con il MEF, la responsabilità di deliberare il Piano di azione nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra. La legge istituisce anche un Sistema informativo nazionale per le politiche e le misure relative ai cambiamenti climatici. Le emissioni e l'assorbimento di gas serra sono monitorati da ISPRA, che redige un inventario. Il CIPE invia una relazione alle Camere entro giugno sull'attuazione delle politiche e delle misure per la riduzione delle emissioni di gas serra, nonché sull'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi. Spetta al Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con altri Ministeri, adottare la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e il relativo Piano.

La normativa di attuazione del Pacchetto clima 2030 prevede alcune modifiche che non stravolgono le competenze esistenti. Il decreto legge 111/2019 attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di approvare il Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria. Si prevede che le amministrazioni

pubbliche adottino misure per contrastare i cambiamenti climatici e migliorare la qualità dell'aria. L'articolo 1 c1bis istituisce un tavolo permanente interministeriale presso il Ministero dell'Ambiente per affrontare l'emergenza climatica.

I tipi di procedimento in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico e di difesa del clima

Nei procedimenti di pianificazione, per contrastare l'inquinamento atmosferico, le Regioni suddividono il territorio in zone o aggregati e stabiliscono stazioni di monitoraggio con una rete controllata dallo Stato per misurare il livello di inquinamento dell'aria. Le Regioni redigono piani per raggiungere e mantenere valori obiettivo e piani d'azione con misure immediate, basandosi su indirizzi stabiliti dal Ministero dell'Ambiente tramite un organo di coordinamento.

Nella lotta ai cambiamenti climatici, esiste anche il Piano nazionale di assegnazione (PNA), che permette di individuare la quota nazionale di emissione assegnata a ciascuno Stato membro dell'UE. Ogni Stato membro stabilisce il totale delle quote di emissione da utilizzare nel triennio e assegna quote agli operatori di diversi impianti. Per il periodo 2021-2030, è prevista una riduzione lineare annuale delle emissioni del 2,2%. Un altro strumento di pianificazione è il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), che contiene le politiche nazionali a lungo termine in cinque linee di intervento integrate. Il PNIEC deve essere implementato secondo le tempistiche e le modalità indicate. Un ulteriore strumento di programmazione è il Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, previsto dal decreto clima. Questo programma evidenzia la connessione tra inquinamento atmosferico e cambiamenti climatici ed è di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, approvato tramite DPCM su proposta del Ministro dell'Ambiente, previa consultazione di ministri interessati e della Conferenza Stato-Regioni, che stabilisce le risorse economiche disponibili per ciascuna misura.

Procedimenti di autorizzazione

il Codice dell'Ambiente richiede un'autorizzazione preventiva per tutti gli stabilimenti che emettono inquinanti nell'aria. Lo stabilimento viene definito come un complesso unitario e stabile, con un ciclo produttivo gestito da un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o vengono svolte una o più attività che producono emissioni. Gli impianti e le attività all'interno dello stabilimento non sono soggetti ad autorizzazioni distinte. L'autorizzazione comprende valori limite, prescrizioni e modalità operative. L'autorizzazione consente inoltre all'autorità di controllare il rispetto delle normative sulle emissioni.

L'autorizzazione ha una durata di 15 anni e può essere rinnovata se la richiesta viene presentata un anno prima della scadenza. Durante questo periodo, l'autorità competente può modificare le prescrizioni relative agli impianti in base all'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e della situazione ambientale, ma solo se le modifiche sono sostanziali.

Il Codice ambientale prevede la possibilità di adottare autorizzazioni di carattere generale in deroga per specifiche categorie di impianti. Prima dell'installazione o dell'avvio dell'attività, il gestore deve presentare una domanda di adesione all'autorizzazione generale all'autorità competente almeno 45 giorni prima. Le autorizzazioni vengono rinnovate ogni 10 anni e hanno una durata di 15 anni dopo l'adesione.

L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) sostituisce l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria per gli stabilimenti. Sono previsti anche procedimenti semplificati per gli impianti che producono energia elettrica da fonti rinnovabili. Inoltre, è stata stabilita una disciplina specifica per le autorizzazioni all'emissione di biossido di carbonio nel sistema di scambio di quote di emissione di ETS. Il Comitato presso il Ministero dell'Ambiente invia all'Autorità europea l'elenco degli impianti soggetti all'autorizzazione, che ha validità per 5 anni. L'ISPRA ha il ruolo di amministratore della sezione italiana. L'autorizzazione viene rilasciata solo se il Comitato accerta che il gestore sia in grado di monitorare, controllare e comunicare le emissioni dell'impianto. Il gestore deve allegare un Piano di monitoraggio delle emissioni e un Piano di metodologie di calcolo. Le quote assegnate vengono restituite alla fine dell'anno e possono essere mantenute, utilizzate per il futuro fabbisogno o vendute ad altri gestori. Se ci sono modifiche strutturali o al funzionamento dell'impianto, l'impresa deve presentare una domanda di modifica dell'autorizzazione. Nel caso in cui il gestore non rispetti le comunicazioni prescritte, l'autorizzazione può essere revocata.

Procedimenti di controllo e di natura sanzionatoria

Per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico, l'autorità competente deve effettuare un primo accertamento entro 6 mesi dalla messa a regime dell'impianto e ha il potere di ispezione generale. Il controllo riguarda principalmente il rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alle emissioni ed è competenza dell'autorità autorizzatrice. Gli enti locali possono avvalersi di organismi esterni con competenza tecnica specifica, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con quello dello sviluppo economico e della salute. Per quanto riguarda i procedimenti sanzionatori, in caso di inosservanza dell'autorizzazione alle emissioni di un impianto industriale, la Regione/Provincia emette una diffida assegnando un termine per la rimozione delle irregolarità e, in caso di mancato adeguamento, può revocare l'autorizzazione e chiudere l'impianto. Alcune violazioni hanno rilevanza penale, mentre altre hanno rilevanza amministrativa per le emissioni provenienti da impianti termici civili.

Per quanto riguarda Sistema di scambio di quote di emissione il Comitato presso il Ministero dell'Ambiente si occupa dei controlli sull'osservanza del decreto e delle relative sanzioni nel sistema di scambio di quote di emissione. Può svolgere attività ispettive, basate sull'analisi del profilo di rischio di non conformità dell'attività svolta. Le sanzioni sono regolate dall'articolo 42 del Codice ambientale e sono determinate dal Comitato sulla base di una stima delle emissioni. Le sanzioni includono la restituzione delle quote rilasciate in atmosfera, al netto di quelle assegnate gratuitamente. Le sanzioni sono applicate anche in caso di mancata presentazione di domanda di modifica dell'autorizzazione o mancata comunicazione del Piano.

Le principali problematiche giurisprudenziali in tema di inquinamento atmosferico

Nel campo dell'inquinamento atmosferico, ci si concentra sulle problematiche legate all'applicazione dell'articolo 674 del Codice Penale, che punisce chi getta o versa cose che possono offendere, imbrattare o molestare persone, o provoca emissioni di gas, vapori o fumo senza il consenso della legge. Si pone la questione se la violazione si configuri anche senza il superamento dei valori limite di emissione stabiliti dalla legge. Secondo un primo orientamento, si presume che

siano consentite le emissioni che rispettano le caratteristiche qualitative e quantitative stabilite dal legislatore speciale. Una prospettiva differente

In questa nuova prospettiva, si dà maggior rilevanza alla tutela dell'aria come bene giuridico e si ammette che le emissioni siano considerate penalmente rilevanti solo quando superino i limiti di tollerabilità normale ed eliminabili. L'obiettivo del reato è la salvaguardia della salute e dell'incolumità delle persone, indipendentemente dal rispetto degli standard per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico. Ciò che conta è evitare il verificarsi di un certo risultato, imponendo un obbligo di risultato senza alcun vincolo di condotta.

Il contenzioso climatico

A causa dell'aumento normativo per contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, sono emerse nuove responsabilità e nuovi diritti che possono costituire una base legale per azioni giudiziarie. Le controversie pongono particolari problemi, a partire dall'identificazione della situazione giuridica tutelata. Anche se si ammettesse l'esistenza di un diritto a un clima stabile, le risposte delle corti nei diversi ordinamenti possono variare a seconda della configurazione giuridica specifica per proporre un'azione legale (legittimazione ad agire e interesse a ricorrere). Le misure dirette a contrastare i cambiamenti climatici rientrano nella discrezionalità del legislatore e, pertanto, non creano diritti azionabili dai cittadini nei confronti degli Stati per accertarne l'inerzia o l'inefficacia delle politiche adottate. La stessa sorte si applica ai migranti climatici in controversie contro il rifiuto da parte dello Stato di destinazione di riconoscere lo status di rifugiato.

Un'azione legale di successo destinata ad avere conseguenze future è stata la sentenza della Corte distrettuale AIA Olanda (2015). La controversia è nata da un reclamo presentato da un'organizzazione ambientalista a tutela dei cittadini che vogliono vivere in un futuro in cui l'ambiente non sia pregiudicato dai cambiamenti climatici. La Corte ha stabilito che l'Olanda non sarebbe riuscita a ridurre le proprie emissioni del 17% entro il 2020, come previsto, e ha pertanto imposto al governo olandese l'adozione di politiche o misure volte a ridurre le emissioni del 25%. Non è valido il motivo che la soluzione al riscaldamento globale dipende solo minimamente dall'Olanda. Il ragionamento giuridico alla base delle azioni legali sul cambiamento climatico è stato sancito anche nella "Carta dei principi di Oslo sulle obbligazioni relative al cambiamento climatico", secondo cui il diritto internazionale e il principio di precauzione impongono ai governi di adottare tutte le misure necessarie per evitare il superamento della soglia di aumento di temperatura di 2° rispetto al periodo pre-industriale. Un ambiente salutare è il presupposto per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona.

Il percorso intrapreso dalla dottrina è quello di tutelare i diritti umani attraverso la violazione dell'ambiente. Sebbene la Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo non contempli il diritto all'integrità dell'ambiente come diritto tutelato dalla Convenzione, la Corte ha sviluppato una giurisprudenza sull'ambiente valorizzando gli articoli 2 e 8 della CEDU. L'assenza del diritto all'integrità dell'ambiente nella CEDU spiega la mancanza di sentenze da parte della Corte per violazione dei diritti fondamentali in caso di contestazioni riguardo all'inerzia o all'insufficienza delle azioni degli Stati aderenti. La tutela del clima come presupposto per garantire i diritti esclude una tutela preventiva del clima, poiché comporterebbe una valutazione preventiva dell'adequatezza delle misure da adottare per raggiungere l'obiettivo.

Quiz di 28 domande

Basato sul libro:

Diritto e ambiente

G. Rossi & A. Farì

Quarta ed.

Quiz

Domande

1. Qual è stata la dinamica storica dell'interesse ambientale nella sfera giuridica?

- A) È sempre stato rilevante.
- B) È diventato giuridicamente rilevante solo recentemente.
- C) È stato rilevante solo in epoche antiche.
- D) Non è mai stato rilevante.

2. Che cosa evidenzia la sindrome di Nimby in relazione alla disciplina ambientale?

- A) La responsabilità individuale nella protezione ambientale.
- B) L'indifferenza generale nei confronti della tutela ambientale.
- C) La difficoltà di localizzazione delle infrastrutture a causa delle ripercussioni ambientali.
- D) La facilità di gestire gli impatti ambientali a livello locale.

3. Quali sono i problemi associati all'individuazione dei soggetti portatori dell'interesse ambientale?

- A) Sono facilmente identificabili e protetti.
- B) Sono sempre stati chiaramente definiti.
- C) Sono difficili da identificare e necessitano di protezione.
- D) Non esistono soggetti portatori dell'interesse ambientale

4. Quando si può parlare di un interesse giuridicamente rilevante?

- a) Quando c'è un bisogno suscettibile di tutela giuridica
- b) Quando si tratta di un interesse non suscettibile di tutela giuridica
- c) Quando si tratta di un interesse economico
- d) Quando non c'è una tutela giuridica disponibile

5. Quali sono le specificità della disciplina dell'ambiente?

- a) L'interesse ambientale si affianca ad altri interessi già tutelati
- b) La disciplina ambientale riguarda solo il territorio in cui si manifestano i fenomeni ambientali
- c) L'evoluzione dell'economia determina nuovi bisogni non rilevanti per il diritto
- d) La tutela giuridica dell'ambiente è sempre immediata e diretta

6. Quali sono alcune tappe fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente?

- a) Conferenza ONU di Stoccolma, Rapporto Brundtland, Protocollo di Kyoto
- b) Conferenza ONU di Ginevra, Rapporto Maastricht, Protocollo di Tokyo
- c) Conferenza ONU di Stoccolma, Rapporto Brundtland, Accordo di Parigi
- d) Conferenza ONU di Ginevra, Rapporto Kyoto, Accordo di Tokyo

7. Cosa afferma il principio di precauzione?

- a) Che la prevenzione di eventi dannosi non richiede certezza scientifica
- b) Che la prevenzione di eventi dannosi richiede che sia acquisita la certezza scientifica
- c) Che l'inquinatore deve pagare il costo del proprio inquinamento
- d) Che il cambiamento climatico è inevitabile e va solo mitigato

8. Cosa prevede l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico?

- a) Una riduzione delle emissioni inquinanti
- b) Un aumento delle temperature globali di 2 gradi
- c) Un aumento delle temperature globali di 1.5 gradi
- d) Una maggiore cooperazione tra nazioni per la tutela dell'ambiente

9. Secondo Giannini, l'ambiente è:

- a) Nozione giuridica
- b) Oggetto definito e separato
- c) Solo oggettivo
- d) Somma di profili giuridicamente rilevanti

10. In Italia, la tutela del paesaggio era considerata principalmente sotto il profilo:

- a) Estetico
- b) Legale
- c) Scientifico
- d) Economica

11. La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente in Italia è:

- a) L.1089/1939
- b) L.349/1986
- c) L.1024/1955
- d) L.200/2010

12. La giurisprudenza ha individuato progressivamente situazioni soggettive protette, affermando l'esistenza di un:

- a) Diritto soggettivo all'ambiente
- b) Diritto di proprietà
- c) Diritto di salute
- d) Diritto di tutela del paesaggio

13. La riparazione del danno ambientale può includere misure di riparazione:

- a) Primaria
- b) Secondaria
- c) Proporzionale
- d) Continuativa

14. Qual è il ruolo principale della giurisprudenza nel diritto ambientale?

- a. Stabilire le competenze tra Stato e Regioni nella tutela dell'ambiente
- b. Creare nuove leggi ambientali
- c. Interpretare il diritto scritto e fornire soluzioni alle problematiche ambientali
- d. Garantire la libera circolazione nel contesto ambientale

15. Cosa ha causato la frammentazione nella produzione normativa in materia ambientale?

- a. La mancanza di competenze delle Regioni
- b. L'obsolescenza delle norme ambientali
- c. L'elevato tecnicismo delle prescrizioni di diritto ambientale
- d. L'assenza di leggi quadro su principi di diritto ambientale

16. Come vengono prese le decisioni amministrative in assenza di parametri normativi?

- a. Vengono prese in base ai principi generali di ragionevolezza
- b. Vengono prese in base alle decisioni della Corte costituzionale
- c. Vengono prese in base alla legge comunitaria
- d. Non vengono prese in assenza di parametri normativi

17. Qual è l'effetto del carattere delocalizzato dei fenomeni ambientali sul legislatore nazionale?

- a. Il legislatore nazionale ha piena autorità sulle questioni ambientali
- b. Il legislatore nazionale è limitato dall'ingerenza del diritto internazionale e regionale
- c. Il legislatore nazionale ha il compito di creare leggi ambientali internazionali
- d. Il legislatore nazionale può delegare le competenze regionali in materia ambientale

18. Perché si verificano più controversie sulla violazione dell'eccesso di potere nel diritto ambientale?

- a. A causa del riferimento ai principi generali di ragionevolezza
- b. A causa della crisi del diritto e della mutevolezza della realtà ambientale
- c. A causa delle azioni amministrative irrazionali
- d. A causa dell'eterogeneità delle fonti normative in materia ambientale

19. Quali sono i tipi prevalenti di funzioni amministrative nel campo ambientale?

- a) Gestione dei servizi
- b) Verifiche e controlli
- c) Tutela dei beni privati

d) Programmazione generale

20. Qual è il carattere delle funzioni di pianificazione?

- a) Effettuare interventi puntuali su singoli settori
- b) Distribuire le risorse sul territorio
- c) Coordinare l'attività dei soggetti privati e pubblici
- d) Coinvolgere principalmente le Città metropolitane

21. Qual è lo scopo delle autorizzazioni a valenza ambientale?

- a) Stimolare l'attività dei privati nel rispetto dell'ambiente
- b) Rimuovere gli ostacoli all'attività dei privati
- c) Esercitare la tutela dell'ambiente attraverso prescrizioni
- d) Controllare l'interesse ambientale a monte degli altri interessi

22. Cosa si intende per determinazioni di standards nell'ambito ambientale?

- a) Fissare limiti di concentrazione o emissione di sostanze
- b) Stabilire gli ambiti di competenza delle autorità ambientali
- c) Predisporre controlli a monte delle attività private
- d) Regolamentare il ruolo dell'amministrazione nell'informazione

23. Qual è il significato della disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali?

- a) Favorire la sensibilizzazione dei cittadini sull'ambiente
- b) Limitare l'accesso agli atti della pubblica amministrazione
- c) Rendere disponibili informazioni sull'ambiente a tutti
- d) Garantire il controllo sociale sull'amministrazione

24. Quale affermazione descrive l'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica?

- a) L'interesse giuridicamente rilevante può essere tutelato solo se è nuovo
- b) L'interesse ambientale è sempre stato rilevante nella sfera giuridica
- c) L'interesse ambientale non è mai stato rilevante nella sfera giuridica

d) L'evoluzione dell'economia determina la graduale emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica

25. Qual è una delle specificità della disciplina del diritto ambientale?

- a) L'interesse ambientale non si interseca con altri interessi già tutelati
- b) L'effetto distruttivo si determina nello stesso contesto in cui si produce la causa
- c) È facile individuare i soggetti portatori dell'interesse ambientale
- d) Danni ambientali e condotte sono sempre immediatamente collegati

26. Come è stata considerata la tutela del paesaggio in passato?

- a) Solo sotto profilo estetico
- b) Solo sotto profilo economico
- c) Solo sotto profilo ecologico
- d) Solo sotto profilo artistico

27. Qual è una delle fonti di consolidamento della nozione di ambiente in senso giuridico?

- a) La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente
- b) La cronologia dei fenomeni ambientali
- c) Le norme internazionali
- d) La giurisprudenza

28. Qual è stato il passaggio della tutela ambientale dopo il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale?

- a) Da tutela conservativa a tutela propositiva
- b) Da tutela propositiva a tutela conservativa
- c) Da tutela propositiva a tutela repressiva
- d) Da tutela repressiva a tutela propositiva

Risposte

1. b)
2. c)
3. c)
4. a)
5. a)
6. c)
7. a)
8. c)
9. d)
10. a)
11. b)
12. a)
13. a)
14. c)
15. c)
16. a)
17. b)
18. b)
19. b)
20. b)
21. c)
22. a)
23. c)
24. d)
25. b)
26. a)
27. d)
28. a)