

Recensione al volume

“Codice dell’Ambiente e Normativa Collegata”,

Commentario diretto da Angelo Buonfrate

di Pietro Falletta e Laura De Vito

La protezione dell’ambiente ha assunto, negli ultimi decenni, un ruolo crescente e trasversale negli atti e nelle politiche della comunità internazionale e, di qui, all’interno del nostro ordinamento giuridico. In particolare, la disciplina comunitaria in materia di ambiente costituisce per il legislatore nazionale uno stimolo continuo per la ridefinizione degli ambiti normativi afferenti a molteplici attività antropiche, al fine di creare la più ampia integrazione tra politiche di sviluppo ed azioni di tutela ambientale.

In questi termini, il valore ambiente trova sempre più spazio all’interno di molteplici settori disciplinati dall’ordinamento giuridico, dalle attività produttive alla sanità, dall’azione amministrativa al lavoro, così da costituire una risorsa strategica per il rafforzamento delle posizioni soggettive che caratterizzano quelle stesse discipline.

La tutela dell’ambiente, quindi, non può più essere considerata come un ambito indipendente o marginale dell’ordinamento, a tal punto che è difficile affrontare la materia in maniera univoca senza incorrere in forzature o incomplete analisi dei principi e degli istituti ad essa collegati.

Lo sviluppo di una nuova sensibilità verso queste problematiche è avvenuto in maniera graduale ed a velocità variabile rispetto ai diversi settori, per cui la produzione normativa, soprattutto comunitaria, è stata inizialmente piuttosto frammentaria e disorganica. In particolare, i primi atti normativi della Comunità, risalenti agli anni ’70, non rispondevano ad un disegno preordinato e sistematico di tutela, ma si basavano prevalentemente su interventi correttivi di carattere emergenziale.

Ben presto, ci si è resi conto che questa metodologia non era né sufficiente né adeguata a proteggere la biodiversità e gli ambienti naturali, per cui si è via via affermata la tendenza a proporre obiettivi positivi e di miglioramento dello stato ecologico dell’ambiente secondo un criterio ecosistemico e multidimensionale

dello sviluppo sostenibile che comprendesse, allo stesso tempo, l'aspetto ecologico, l'aspetto sociale ed anche l'aspetto economico.

Tra le conseguenze più rilevanti della nuova prospettiva, va sicuramente menzionata la necessità di adeguare il complesso della normativa vigente e l'esigenza di intervenire sulla formazione e sull'aggiornamento delle conoscenze, favorendo così l'interiorizzazione di questo nuovo linguaggio e l'implementazione di un approccio integrato alle politiche ambientali.

Bisogna considerare, inoltre, che la complessità della disciplina ambientale deriva anche dall'intrecciarsi di diversi livelli di competenze (internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale), nonché dalle sovrapposizioni orizzontali tra pubblici poteri e soggetti privati, che contribuiscono a complicare non poco il quadro di riferimento.

La stessa Corte Costituzionale, in diverse pronunce¹, ha dovuto affrontare il tema della delimitazione delle competenze in campo ambientale. Più in particolare, la Consulta si è interrogata sulla possibilità di configurare l'ambiente come materia giuridica autonoma, riconoscendogli addirittura la natura di "valore costituzionale" ed indicando, così, "la rilevanza che l'ordinamento attribuisce al bene giuridico *ambiente*, la funzione che è destinato a svolgere nel contesto istituzionale, la scala di priorità nella quale è collocato nei confronti di altri beni giuridici ed interessi pubblici da tutelare, l'intensità e l'estensione della tutela"².

In questo contesto sono stati avviati gli sforzi di semplificazione legislativa, nel tentativo soprattutto di razionalizzare ed unificare le discipline che, in materia ambientale, risultavano divise in diversi filoni e andavano a costituire un complesso normativo all'interno del quale era difficile orientarsi. Basti pensare,

¹ V. ad esempio la s. 407/2002, in cui la Corte Costituzionale esclude che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che: "non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". V. CARETTI PAOLO – TARLI BARBIERI GIOVANNI, *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2007, p.62.

² DELL'ANNO PAOLO, "La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione", disponibile sul sito: http://www.lexambiente.it/article4807.html#_ftnref5 [data ultimo accesso 28 giugno 2009].

ad esempio, alla legislazione nazionale in materia di acque che affidava a tre distinti testi normativi, in particolare alla legge 183/1989³, al decreto legislativo 152/1999⁴ e alla legge 36/1994⁵, la tutela del suolo, la tutela dall'inquinamento e la regolamentazione dei servizi idrici, non valorizzando, così, la valenza strategica del "bene acqua" unitariamente inteso.

Il tentativo di razionalizzare e semplificare la disciplina in materia ambientale ha avuto un primo riscontro con il d.lgs. 152/2006⁶, il cosiddetto Testo Unico in materia ambientale, generalmente, e forse impropriamente, ribattezzato come il "nuovo codice dell'ambiente".

A seguito della pubblicazione di questo articolato corpo normativo sono stati avanzati numerosi rilievi sui principali contenuti del codice, che hanno portato a successivi interventi correttivi del Testo Unico, attraverso il d.lgs 284/2006⁷, il d.lgs 4/2008⁸ e, da ultimo, la legge 13/2009⁹. Nondimeno, è ragionevole ritenere che interverranno ulteriori modifiche rispetto al testo attualmente in vigore considerata la scarsa aderenza di molte disposizioni del codice alla disciplina comunitaria di riferimento, nonché la mancata realizzazione degli obiettivi di chiarezza ed organicità inizialmente prefissati.

Il volume *Codice dell'Ambiente e Normativa Collegata*, Commentario al codice dell'ambiente diretto da Angelo Buonfrate (UTET Giuridica, Torino, 2008), intende illustrare e chiarire questo ginepraio normativo, non limitandosi al

³ Legge 18 maggio 1989, n. 183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, Gazzetta Ufficiale del 25 maggio 1989, n. 120

⁴ Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Testo aggiornato del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante: "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258", Gazzetta Ufficiale n. 246 del 20 ottobre 2000 - Supplemento Ordinario n. 172.

⁵ Legge 5 gennaio 1994, n. 36 Disposizioni in materia di risorse idriche, Supplemento, Ordinario n. 11 Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 1994, n. 14.

⁶ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.

⁷ Decreto legislativo 9 novembre 2006, n. 284 Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, G.U. n. 274 del 24 novembre 2006.

⁸ Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 - Supplemento Ordinario n. 24.

⁹ Legge n. 13 del 27 Febbraio 2009, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2009; testo Coordinato G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2008.

commento delle norme contenute nel d.lgs. 152/2006, ma prendendo in considerazione anche i principi generali del diritto ambientale e le materie escluse dal Testo Unico.

Il volume offre, quindi, un'assai completa ed aggiornata trattazione della materia ambientale all'interno delle sei parti in cui è diviso.

La prima parte ha come oggetto i principi generali ed è suddivisa in tre Titoli.

Il Titolo I, dedicato all'ambiente nel diritto internazionale, contiene un contributo di Marcella Spagnolo intitolato "Principi di diritto internazionale" nel quale si ricostruiscono i concetti di protezione, conservazione e valorizzazione dell'ambiente, nonché la formulazione del concetto di "patrimonio comune dell'umanità", del principio di precauzione quale metodologia di "protezione avanzata" per "salvaguardare in modo responsabile le risorse della terra a vantaggio delle generazioni future" e del principio di azione preventiva, che presuppone, a differenza dell'azione precauzionale, una minaccia di danno. Nei paragrafi successivi si passano in rassegna i principi dello sviluppo sostenibile come principio di "equità intergenerazionale" e la sua prima elaborazione nell'ormai celeberrimo rapporto "*our common future*"¹⁰ presentato dal Primo Ministro norvegese Brundtland, ed il principio "chi inquina paga", che figura tra i ventisette principi della Dichiarazione di Rio de Janeiro, e che si fonda sull'idea secondo cui i costi ambientali debbano essere a carico dei soggetti inquinatori e non della società.

Il Titolo II è dedicato alla disciplina comunitaria dell'ambiente.

Il primo contributo del Titolo II, di Micaela Falcone, si propone di inquadrare i principi generali nell'ambito della normativa comunitaria, con riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e ai principi desumibili dal diritto comunitario derivato.

Il contributo di Angelo Buonfrate, dal titolo "Ambiente, ricerca scientifica e innovazione tecnologica", affronta la questione dei limiti accettabili di inquinamento, evidenziando il ruolo dell'informazione scientifica, del principio di precauzione e di valutazione integrata dei rischi. Successivamente viene trattato il tema della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica nell'ambito dei

¹⁰ Relazione del 1987, indirizzata alle Nazioni Unite dalla "Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo", presieduta da G. Brundtland, intitolata *Our Common Future*.

programmi di azione in materia ambientale e all'interno dell'ordinamento italiano; in particolare, viene analizzata l'applicazione dei risultati della ricerca scientifica in termini di sviluppo di tecnologie pulite per una maggiore tutela dell'ambiente. Il Capitolo III, a cura di Liliana Cori, ricostruisce il ruolo dell'Organizzazione mondiale della sanità nel panorama internazionale e le politiche dell'Unione europea in materia di ambiente e tutela della salute umana attraverso un utilizzo prudente e razionale delle risorse, a dimostrazione di come la politica ambientale abbia mantenuto sempre una costante attenzione per la salute. L'intervento conclusivo, di Fabrizio Bianchi, analizza un interessante strumento di valutazione, in particolare la procedura di Valutazione di Impatto Sanitario (*Health Impact Assessment*), che segue il solco tracciato dalla Valutazione di Impatto Ambientale nell'ambito dei processi decisionali.

Il Titolo III della Parte prima del volume, curato da Cataldo De Sinno, affronta il tema dell'ambiente nell'ordinamento italiano, sotto il profilo dei principi costituzionali e della tutela civilistica.

La Parte Seconda dell'opera è interamente dedicata all'analisi puntuale del d.lgs. 152/2006 e delle successive disposizioni correttive ed integrative.

Gli interventi seguono l'impostazione del decreto stesso, per cui il Titolo I è dedicato alle disposizioni comuni del T.U. ambientale, all'ambito di applicazione e alle finalità dello stesso; il Titolo II ha ad oggetto la parte seconda del T.U. Ambientale, e dunque le procedure per VIA, VAS e IPPC. Pierfrancesco Fighera e Roberto Primerano commentano queste procedure innovative e in grado, se correttamente applicate, di migliorare la capacità di pianificazione, di coordinamento, controllo e valutazione. Gli autori specificano che si tratta di capacità che possono inquadrarsi all'interno di quattro specifiche aree funzionali: l'area della valutazione, l'area della comunicazione (integrazione e partecipazione), della rendicontazione (o della responsabilità, *accountability*) e della programmazione. In particolare, va citata la procedura di VAS (Valutazione Ambientale Strategica, introdotta in Europa dalla direttiva 2001/42/CE, ma di origine statunitense) che può essere definita come un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte, politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi, ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato, fin

dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale. Proprio la procedura di VAS è stata oggetto di diverse modifiche rispetto alla versione originale del decreto, che delineava per questo strumento un iter amministrativo autoritativo e in contrasto con lo spirito della direttiva stessa.

Successivamente nel volume viene trattata la parte III del T.U. ambientale relativa alle norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione. Il commento, a cura di Gisella Fico, approfondisce la disciplina della pianificazione a livello di bacino idrografico, dei distretti idrografici e degli strumenti di pianificazione.

Il contributo successivo, dal titolo "Cause della desertificazione e rimedi", illustra la struttura del Piano d'azione nazionale per la lotta alla desertificazione (PAN) e gli strumenti per il risanamento del suolo, del sottosuolo e per il risanamento idrogeologico, con particolare attenzione al riparto delle competenze tra i vari livelli territoriali di governo e altri soggetti, come ad esempio l'APAT (l'attuale ISPRA, *n.d.r.*) e le Autorità di bacino distrettuale.

Ancora in materia di acque, ed in particolare in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e della gestione delle risorse idriche, un altro contributo di Gisella Fico ne ricostruisce i principi generali, con uno sguardo alla normativa precedente, tutti gli aspetti connessi ai servizi idrici e alla tutela delle acque dall'inquinamento. Molto analiticamente vengono presi in esame il regime di autorizzazioni ed il sistema di controlli; gli strumenti di tutela delle acque; i criteri generali della disciplina degli scarichi; il servizio idrico integrato e le Autorità competenti in tema di affidamento del servizio.

L'aspetto delle sanzioni penali ed amministrative in materia di acque è preso in considerazione nel commento agli artt. 133, 134 e 137 del T.U. di Alessandro Amato, che illustra il sistema delle sanzioni amministrative e penali in tema soprattutto di scarichi.

Anche gli allegati alla parte terza del T.U. sono oggetto dell'analisi di Roberto Primerano e Rosanna Racioppi, che, concludendo il Titolo terzo della seconda Parte del volume, sostanzialmente si propongono di rendere più agevole la comprensione di contenuti in alcuni passaggi caratterizzati da un linguaggio decisamente tecnico e specifico.

Il Titolo IV della parte seconda contiene commenti rispettivamente dedicati alle norme in materia di gestione dei rifiuti, a cura di Renato Nitti; alla bonifica di siti contaminati, a cura di Sonia D'Angiulli; al ruolo del proprietario incolpevole nella bonifica dei siti contaminati, a cura di Emanuela Gallo; alle sanzioni amministrative e penali in materia di rifiuti, a cura di Renato Nitti. La complessità della materia trova, quindi, in questa Parte del volume, un'organica ed accurata trattazione.

Con il Titolo V ed il Titolo VI si conclude la Parte dedicata al *corpus* normativo del d.lgs. 152/2006. Piero Francesco Luongo e Roberto Rossi analizzano e commentano le norme concernenti la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera e quelle relative alle sanzioni amministrative e penali in materia di tutela dell'aria. Nel Titolo VI sono presenti due contributi di Fabio Anile sulle norme in materia di tutela contro i danni dall'ambiente e sul risarcimento del danno ambientale.

La Parte Terza del volume è particolarmente interessante poichè tratta le materie escluse dal T.U. Ambientale.

Angelo Buonfrate ricostruisce il quadro normativo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), considerando anche le interazioni tra AIA e altre prescrizioni autorizzative previste dalla direttiva "Severo", dalla direttiva sulle emissioni dei gas ad effetto serra e dal T.U. ambientale. Un altro delicato ed assai attuale aspetto, connesso strettamente alle politiche ambientali, è quello delle azioni di protezione ambientale delle associazioni e dei cittadini. In particolare, vengono approfonditi gli aspetti riguardanti la protezione dell'ambiente tra interessi diffusi e interessi legittimi, la legittimazione all'azione giudiziale dei singoli cittadini, la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste (e dei comitati) e la legittimazione attiva per il risarcimento del danno ambientale delle associazioni ambientali e dei cittadini alla luce del T.U. ambientale.

Lo stesso Buonfrate, poi, offre un quadro sistematico e completo avente ad oggetto le problematiche relative all'atmosfera ed al clima, passando in rassegna la speciale tutela normativa della qualità dell'aria e la protezione dell'ozono stratosferico; l'inquinamento atmosferico prodotto dai trasporti e la prospettiva di una mobilità sostenibile. Infine, viene presentato il Protocollo di Kyoto e le

politiche sui cambiamenti climatici in Italia tra la ratifica degli accordi del 1997 e l'attuazione della direttiva europea in materia.

La protezione degli ecosistemi, viene organizzata per aree tematiche relative a: Agricoltura e pesca, Biodiversità ed ecosistemi, Aree protette, Fauna e attività venatoria, Flora, Difesa del mare, Biotecnologie ed OGM. Tutti questi aspetti sono oggetto dei commenti di Angelo Buonfrate, Monica Andrisano, Rossella Carbonara, Pietro Frisani e Piero Francesco Luongo.

Un aspetto opportunamente considerato in stretta connessione con l'ambiente, e quindi da trattare in questo contesto, riguarda i beni culturali e paesaggistici, con commento a cura di Alessandra Boccuni sulla relativa tutela e l'analisi di Roberto Rossi sul sistema sanzionatorio relativo agli illeciti penali e amministrativi in materia di beni culturali e paesaggistici.

Il rapporto tra ambiente ed informazione è affrontato nell'intervento di Micaela Falcone, in cui si approfondisce il diritto all'informazione ambientale nel quadro normativo comunitario e nazionale.

I successivi commenti, a cura di Rossella Carbonara, Vittorio Triggiani, Alessandro Amato, Pietro Frisani, Annalisa Boccuni, Pasquale Giungato, Patrizia Milano e Roberto Rossi, approfondiscono i profili dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico, dell'inquinamento luminoso, della sicurezza e della salute dei lavoratori, della disciplina dei rischi di incidenti rilevanti e sostanze pericolose e del rapporto tra ambiente ed urbanistica.

Segue la Parte quarta del volume, che illustra, con i contributi di Maria Pia Magarelli, Emanuela Gallo, Giorgio Assennato, Roberto Primerano, Vittorio Triggiani e Annalisa Boccuni, gli strumenti istituzionali di vigilanza e protezione dell'ambiente. Più in particolare le procedure e gli istituti di tutela ambientale; i piani e programmi di tutela ambientale; gli organi di vigilanza, controllo e protezione dell'ambiente ed il sistema agenziale; gli organi di Polizia per la tutela dell'ambiente.

Le due Parti conclusive dell'opera riguardano l'Economia, la Politica e la Fiscalità ed il rapporto tra Ambiente e Contratti.

Più in particolare, nella Parte quinta Vito D'incognito, Giuseppe Tasselli, Massimo Guido e Bruno Notamicola, Angelo Buonfrate, Ettore Settanni, Cosimo Buonfrate, Patrizia Milano, Emanuela Gallo e Angelo Voza, commentano lo

sviluppo eco-sostenibile, presentano Agenda 21, il programma per l'integrazione delle scelte di sostenibilità ambientale nel processo di *decision-making*, i sistemi di gestione ambientale, la responsabilità ambientale delle imprese e della P.A. e la cosiddetta contabilità "verde", gli incentivi e le sovvenzioni ecologiche per concludere con la fiscalità ambientale e le "ecotasse".

Nella Parte sesta e conclusiva del volume viene ricostruito il delicato quadro dei contratti di diritto pubblico e privato in tema ambientale e dei cosiddetti appalti pubblici "verdi".

Angelo Buonfrate tratta il tema degli appalti pubblici ecocompatibili nella Comunità europea e in Italia, nonché il tema del danno ambientale e del contratto di transazione; Alessandra Boccuni approfondisce il tema delle clausole contrattuali di garanzia ambientale; Pietro Frisani commenta il tema del danno ambientale e del contratto di assicurazione.

Già da una prima lettura dell'indice dell'opera, si può dunque evincere che il volume non si limita ad una mera elencazione della normativa, né ad un commento del decreto legislativo 152/2006. Tanto più che il c.d. Testo Unico Ambientale non esaurisce tutti i campi di disciplina che fanno capo all'ambiente, rimanendo escluse alcune materie che in maniera più o meno diretta interagiscono con questo sistema. L'ambiente, infatti, rimane un sistema complesso e poliedrico, difficilmente riconducibile ad un unico *corpus* normativo.

Da questa constatazione deriva l'utilità di avere un vero e proprio codice commentato che delinei un quadro esaustivo sia sul piano dei principi che della legislazione internazionale, comunitaria e nazionale, che possa offrire lo spunto per lo studio e per l'approfondimento della materia e che possa costituire anche un sussidio per chi si appresta per la prima volta ad affrontare il linguaggio tecnico e specifico del diritto ambientale.

L'opera, dunque, costituisce un punto di riferimento autorevole, completo e sistemico del diritto ambientale, che approfondisce temi specifici di assoluta rilevanza i quali richiedono uno studio accurato e non frammentario. La complessità della materia si evince dall'articolazione stessa dell'opera che, con un notevole sforzo di sistemazione riesce ad organizzare le varie aree tematiche dimostrando, come affermato dallo stesso curatore dell'opera, come sia possibile

far convergere verso un unico centro di interesse aree disciplinari eterogenee, a dimostrazione dell'estrema trasversalità e permeabilità del valore ambiente.