

GESTIONE AMBIENTALE

V edizione

Interamente riveduta ed aggiornata

**a cura di Stefano Maglia, Paolo Pipere,
Luca Prati, Leonardo Benedusi**

Edizioni  **TUTTOAMBIENTE**

GESTIONE AMBIENTALE
V edizione

© 2023 Edizioni TuttoAmbiente
Tutti i diritti sono riservati

Premessa

Il presente volume è dedicato all'intera gestione ambientale, con particolare riguardo alle disposizioni contenute nel D.L.vo n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale).

L'opera è articolata in 19 capitoli (Moduli), e tratta tutti i temi fondamentali del diritto ambientale con particolare riferimento alle responsabilità ambientali, per passare poi alle autorizzazioni (VIA, VAS, IPPC, AUA), alla gestione delle acque e dei rifiuti, alle bonifiche, alle emissioni in atmosfera, al danno ambientale, al rumore ed elettrosmog, all'energia, alle aree protette ed ai beni culturali, all'edilizia e urbanistica ed alle sostanze pericolose (REACH, Seveso, ADR), per concludere infine con le norme in tema di informazione ed accesso ai documenti e di strumenti volontari e responsabilità sociale.

Tutti gli argomenti sono trattati con taglio pratico/operativo, in modo da costituire una vera e propria guida alla corretta gestione ambientale, al fine di procedere con sicurezza ed autorevolezza tra le numerosissime disposizioni, obblighi e responsabilità che regolano la particolare disciplina.

Questa quinta edizione è stata resa necessaria alla luce delle numerose e rilevanti modifiche normative intervenute in questi ultimi anni.

A completamento ed integrazione vogliamo segnalare il MASTER on-line "GESTIONE AMBIENTALE" (www.tuttoambiente.it/prodotto/master-on-line-gestione-ambientale/) cui tale volume costituisce altresì la raccolta delle relative dispense didattiche.

GLI AUTORI

Piacenza, dicembre 2023

Gli Autori ringraziano per la preziosa collaborazione le Dott.sse Miriam Viviana Balossi,
Elena Mussida e Alessandra Corrù

Sommario

Cap. 1 - ELEMENTI DI DIRITTO AMBIENTALE	5
Cap. 2 - Responsabilità ambientali	21
Cap. 3 - La VAS e la VIA.....	45
Cap. 4 - L'autorizzazione integrata ambientale (I.P.P.C.)	65
Cap. 5 - L'autorizzazione unica ambientale.....	81
Cap. 6 - Gestione e tutela acque.....	91
Cap. 7 - Gestione rifiuti (PARTE GENERALE)	121
Cap. 8 - Gestione rifiuti (PARTE SPECIALE).....	171
Cap. 9 - Bonifiche siti contaminati	207
Cap. 10 - Emissioni in atmosfera.....	229
Cap. 11 - Danno ambientale.....	259
Cap. 12 - Rumore ed elettrosmog	281
Cap. 13 - Energia (FER)	303
Cap. 14 - Vincoli: paesaggio e beni culturali.....	325
Cap. 15 - Aree protette, fauna, OGM.....	337
Cap. 16 - Edilizia e urbanistica	359
Cap. 17 - Informazioni e accesso ai documenti	367
Cap. 18 - Sostanze pericolose	377
Cap. 19 - Strumenti volontari e responsabilita' sociale	387

Cap. 1

ELEMENTI DI DIRITTO AMBIENTALE

A cura di Stefano Maglia

Sommario: 1. *L'evoluzione del diritto ambientale italiano*; 2. *Ambiente e Costituzione*; 3. *I principi fondamentali*; 4. *Le fonti del diritto ambientale*; 5. *La natura formale delle norme ambientali*; 6. *Introduzione al Testo Unico Ambientale*.

1. *L'evoluzione del diritto ambientale italiano*

Il diritto ambientale italiano nella sua forma attuale si può ritenere abbia sostanzialmente origine negli anni '80 e, pertanto, è da ritenersi una branca del diritto piuttosto recente.

Infatti, nonostante dal punto di vista esegetico si possano già considerare quali archetipi del diritto internazionale e nazionale normative singole che da parecchio tempo hanno in qualche modo interessato il tema della protezione delle risorse naturali e della salute, ma in modo assolutamente estemporaneo (basti pensare persino ad alcuni editti medievali relativi all'inquinamento atmosferico oppure alle normative italiane degli anni '30 sui parchi e sui vincoli e persino al Testo Unico Leggi Sanitarie), solo dopo la metà degli anni '80 è iniziata una operazione più organica di disciplina per l'intera materia sulla spinta di un'esigenza collettiva tesa a migliorare la qualità della vita dopo la deregulation post bellica (boom economico) anche sulla spinta di alcune emergenze ambientali.

Del resto, è assai sintomatico rilevare che solo in quegli anni vi sia stato il riconoscimento dello stesso concetto di ambiente, a tal punto che solo alla fine degli anni '80 viene persino concepita la prima opera di codificazione nazionale dell'intera materia attraverso il Codice dell'ambiente, che ebbi, ed ho, il compito e l'onere di curare sin dal 1988.

Ma è meglio parlare di diritto dell'ambiente o diritto all'ambiente?

Ritengo senz'altro preferibile parlare asetticamente di **diritto ambientale**, disancorato da un lato da anomale soggettivazioni del concetto fisico-naturale di ambiente e, dall'altro, da un antropocentrico tentativo di assumerne in qualche modo la "proprietà" che, come vedremo, ha da sempre prodotto un assoggettamento brutale dell'ambiente ai desideri e capricci del vero padrone del mondo: l'uomo.

A distanza di quarant'anni anche il diritto ambientale è cresciuto e si è fatto grande, ma è diventato anche finalmente maturo? Iniziamo col porci una prima, semplice domanda: perché oggi è così numerosa e disorganica la normativa ambientale?

Essa in realtà soffre della presunzione tipica del nostro ordinamento giuridico che non può permettersi lacune: ogni più piccolo e remoto argomento o problema deve essere in qualche modo "regolato".

In questa materia, peraltro, si devono fare i conti con particolari problematiche, che rendono questa opera di normazione particolarmente difficile. Proviamo ad individuarne alcuni:

-una **tecnologia** dall'evoluzione sempre più frenetica (e comunque molto più veloce

dei naturali tempi biologici) che, seguendo il più delle volte meri meccanismi di mercato, produce problemi sempre nuovi, ai quali si reagisce spesso con risposte (sia scientifiche che giuridiche) non sempre chiare ed univoche (es.: elettrosmog);

-fortissime **resistenze** socio-politico-culturali al tema “ambiente” visto il più delle volte come vincolo anziché come risorsa allo “sviluppo” economico liberista;

- la necessità (la indispensabilità) di un approccio **multidisciplinare**. Un buon conoscitore della materia deve essere al tempo stesso biologo, chimico, giurista, fisico, ingegnere, ecc. Colui che si ritiene un buon esperto ambientale e non conosce contemporaneamente i principi del Testo Unico Ambientale sui rifiuti ed i principi della termodinamica è solo un presuntuoso, a meno che non sia ben conscio dei suoi limiti e sappia che per poter affrontare un problema concreto si debba confrontare con esperti (tecnici o giuridici) per avere il quadro corretto e complessivo della materia;

- il fatto che si debba spesso tener conto della situazione ambientale e della normativa **internazionale**, sia con riferimento agli obblighi (in particolare all'appartenenza alla Ce) che ai doveri. D'altronde l'attenzione alla crisi ecologica non può non essere vista che su scala mondiale.

Circa 100-150 disposizioni normative nuove vengono ogni anno prodotte dai nostri legislatori in materia ambientale, in gran parte “ingolfando” le conoscenze e le procedure, e rendendo ancor più difficile la loro corretta applicazione, mentre i problemi planetari aumentano.

Per quanto ci riguarda, è quindi sostanzialmente solo dal c.d. Decreto-Galasso in poi (D.L. 312/1985) che la produzione normativa italiana in materia è cominciata ad aumentare vorticosamente, seppure in modo disorganico.

Il tema della qualità della vita e della protezione della salute e dell'ambiente ha iniziato ad incidere in una coscienza collettiva più generalizzata anche sulla spinta di fenomeni particolarmente gravi, Harrisburg, Seveso, Chernobyl, la crisi del petrolio, ecc.

Gli organismi internazionali, in particolar modo la CEE, hanno dunque cominciato a produrre direttive che impegnano gli Stati membri a tradurle in legge. L'Italia si è caratterizzata per arrivare quasi sempre ultima a questi appuntamenti, ma quando ci arrivava (5, 6 o 10 anni dopo) cosa faceva? Realizzava un bel decreto legislativo di recepimento nel quale il più delle volte si dimenticava di inserire le sanzioni. Per cui si realizzava il più scolastico esempio di legge inefficace: “tu non puoi fare questa cosa, ma se la fai non ti succede niente”. Altro caso era quello di un recepimento in piena regola con tanto di sanzioni. Peccato però che utilizzando il famigerato meccanismo del decreto legge (ora finalmente ricondotto nel suo alveo naturale di decretazione straordinaria e di urgenza) ogni due mesi il governo di turno emanava un decreto legge di deroga nei confronti di quanto stabilito nella legge di recepimento, vanificandone così tutte le finalità e l'efficacia. Vi sono stati casi di 10, 15, 18 decreti legge consecutivi in materia di acque, di rifiuti, di rischi di incidenti rilevanti.

Finalmente, da qualche anno la situazione è migliorata (anche perché la Corte costituzionale ha detto chiaramente e definitivamente “basta” ad un uso distorto ed indiscriminato del decreto legge, che deve essere utilizzato solo in caso di effettiva urgenza ed emergenza), anche se la produzione normativa è ancora convulsa e disordinata.

La tendenza è ora quella di affidarsi il più possibile ai cosiddetti Testi unici, ovvero a raccolte normative dedicate ad ogni singola macro-materia, sullo spirito degli “act” dei paesi anglo-sassoni. Tali raccolte dovrebbero servire a rendere più organica e meno caotica la normativa, ora dispersa in centinaia di leggi, decreti e regolamenti. Ciò non è affatto facile. E' infatti necessario fare molta attenzione a non modificare troppo la disciplina vigente, per evitare stravolgimenti economico-produttivi (da un lato) o ambientali (dall'altro) che potrebbero risultare devastanti. Bisogna, poi, tener conto non solo dei principi costituzionali, ma anche di quelli internazionali e – specialmente – europei, dai quali non ci si può comunque discostare.

Chi si occupa di diritto ambientale deve avere ben presenti le difficoltà insite in questa particolare disciplina.

In particolare, dal 2006 è vigente il cosiddetto **Testo Unico Ambientale (T.U.A.)**, ovvero il D.L.vo n. 152/2006, che costituisce il punto di riferimento principale di tutta la disciplina italiana del settore.

Per quanto riguarda gli **strumenti** indispensabili da utilizzare, è evidente che solo una **documentazione** ed una **formazione** specifica autorevole e completa abbinata ad un costante **aggiornamento**, tipico e fondamentale in questa materia, potranno costituire le basi per un modus operandi efficace e responsabile. Fondamentale, altresì, rammentare che le responsabilità personali, professionali e aziendali insite in questa disciplina si uniscono alla stessa responsabilità ambientale per tutti coloro che si avvicinano e trattano il diritto ambientale.

Vi sono strumenti molto utili che possono essere ricavati dal web, potente e rischioso strumento di ricerca e di lavoro e, pertanto, è fondamentale innanzitutto sapere quali sono i siti istituzionali (e non) ai quali accedere per effettuare ricerche autorevoli e consapevoli (in particolare, ovviamente si segnalano i siti della stessa Gazzetta Ufficiale italiana ed europea, nonché la banca dati istituzionale www.normattiva.it).

Vi è poi da segnalare che le norme ambientali possiedono alcune caratteristiche assolutamente tipiche ed uniche non solo per il fatto che non c'è nessuna branca del diritto che ha tanta attinenza con la scienza e la tecnica, ma specialmente per la sua indispensabile multidisciplinarietà ed internazionalità.

Persino la struttura tipica di una norma ambientale standard risente di queste caratteristiche: quasi tutti gli obblighi previsti dalla medesima (che chiameremo per semplicità in seguito “norma speciale ambientale”) fanno riferimento prevalentemente alle autorizzazioni necessarie per intraprendere una determinata attività con potenziali impatti negativi sull'ambiente in base al principio di prevenzione (l'inadempimento ad un obbligo autorizzatorio da quasi sempre origine a sanzioni di natura penale). Ciò non presuppone un sostanziale inquinamento ma solo un controllo ex ante preventivo. Inoltre, gli stessi sistemi tabellari presuppongono limiti che solo col superamento dei medesimi possono dare origine a sanzioni (prevalentemente di natura amministrativa), ma dal punto di vista strettamente normativo si tratta comunque della possibilità di “inquinare” fino a quel limite. Ma su questa **natura formale** tipica delle norme giuridiche ambientali torneremo in seguito.

2. Ambiente e Costituzione

Dopo oltre 35 anni di attesa, speranza e lotta (giuridica), e decine di tentativi abortiti, finalmente la tutela dell'ambiente è un principio fondamentale costituzionalmente garantito.

E' infatti vigente dal 9 marzo 2022 la Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”.

In particolare, integrando l'articolo 9 della Costituzione, la citata Legge introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Modifica, inoltre, l'articolo 41 della Costituzione, prevedendo che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali.

In precedenza avevo già scritto che “nella nostra Costituzione sono contenute due norme, l'art. 9 e l'art. 32, che trattano, rispettivamente, di tutela del paesaggio (in una visione in realtà alquanto “utilitaristica”, con finalità di tipo prettamente estetico-turistico) e della salute (in una visione prettamente “sanitaria”), ma non direttamente di ambiente,