

Claudia Pasqualini Salsa

*Manuale di*

# Diritto ambientale

- Principi di diritto dell'ambiente
- Normativa nazionale, direttive europee e sentenze

Aggiornato:

- al D.Lgs. 3 marzo 2010, n. 28  
*(promozione dell'energia da fonti rinnovabili)*
- al D.Lgs. 7 luglio 2011 n. 121  
*(tutela penale dell'ambiente)*
- al D.L. 13 agosto 2011, n. 138  
*(cosiddetta manovra correttiva bis)*

www.moduli.maggioli.it

X edizione

**© Copyright 2011 by Maggioli S.p.A.**  
**Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.**  
**Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2000**

*47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8*  
*Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020*  
*www.maggioli.it/servizio clienti*  
*e-mail: servizio.clienti@maggioli.it*

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione  
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di settembre 2011  
dalla Litografia Titanlito s.a.  
Dogana (Repubblica di San Marino)

# Indice

---

<i>Prefazione</i> .....	Pag. 11
<i>Introduzione</i> di Annibale Salsa .....	» 13

## Capitolo 1 - Il diritto dell'ambiente

1.1 Cenni storici. Il bene-ambiente come bene giuridicamente rilevante. Il rapporto uomo-ambiente.....	» 15
1.2 Nozione e fonti .....	» 18
1.2.1 <i>Le fonti di diritto italiano</i> .....	» 18
1.2.2 <i>Le norme comunitarie</i> .....	» 21
1. La contabilità ambientale.....	» 21
2. L'Agenda 21 e l'Agenda 21 Locale.....	» 22
3. Il VI Programma di azione in materia di ambiente.....	» 24
4. Piano di Efficienza Energetica 2011 .....	» 26
5. La Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.....	» 27
1.2.3 <i>La legislazione italiana</i> .....	» 28
1. I Codici .....	» 28
2. Il d.lgs. 152/2006 .....	» 44
3. Il d.lgs. 7/7/2011, n. 121.....	» 46
1.2.4 <i>Contabilità ambientale</i> .....	» 52
1. Contabilità ambientale nelle aziende private .....	» 52
2. La contabilità ambientale pubblica .....	» 53
1.3 L'inquinamento come fenomeno internazionale.....	» 55
1.4 Prevenzione dell'inquinamento marino .....	» 57
1.4.1 <i>Convenzioni internazionali</i> .....	» 58
1.4.2 <i>Norme comunitarie</i> .....	» 59
1.4.3 <i>Legislazione statale</i> .....	» 61
1.4.4 <i>Il risarcimento dei danni</i> .....	» 63
1.5 Beni culturali e paesaggistici.....	» 64
1.5.1 <i>I beni culturali</i> .....	» 64
1.5.2 <i>I beni paesaggistici</i> .....	» 66
1.5.3 <i>Le sanzioni</i> .....	» 70

## Capitolo 2 - Le competenze della p.a.

2.1 Il Ministero dell'ambiente.....	» 73
2.2 ISPRA, ARPA, APPA.....	» 74
2.2.1 <i>ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale</i> .....	» 74
2.2.2 <i>Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA)</i> .....	» 74
2.3 La protezione civile.....	» 75
2.4 Gli Enti locali .....	» 78

2.4.1	<i>Le Regioni</i> .....	Pag. 79
2.4.2	<i>Gli Statuti e i Regolamenti delle Province e dei Comuni</i> .....	» 80
2.4.3	<i>Le Aree Metropolitane e le Città Metropolitane</i> .....	» 82
2.4.4	<i>Le Comunità Montane</i> .....	» 83
2.4.5	<i>Forme associative</i> .....	» 84
	1. <i>Convenzioni</i> .....	» 84
	2. <i>Consorzi</i> .....	» 85
	3. <i>Unioni di Comuni</i> .....	» 85
	4. <i>Accordi di Programma</i> .....	» 87
2.5	<i>Le competenze della Regione in materia ambientale</i> .....	» 88
2.6	<i>Le competenze della Provincia in materia ambientale</i> .....	» 90
2.7	<i>Le competenze del Comune in materia ambientale</i> .....	» 91

### Capitolo 3 - La gestione dei rifiuti

3.1	<i>Premessa</i> .....	» 93
3.2	<i>Il d.lgs. 152/2006 e successive modifiche</i> .....	» 94
	3.2.1 <i>Principi generali</i> .....	» 94
	3.2.2 <i>Definizioni</i> .....	» 99
	3.2.3 <i>Classificazione dei rifiuti</i> .....	» 104
	3.2.4 <i>Materie, sostanze e prodotti secondari</i> .....	» 106
	3.2.5 <i>Sottoprodotto</i> .....	» 107
	3.2.6 <i>Cessazione della qualifica di rifiuto</i> .....	» 107
	3.2.7 <i>Terre e rocce da scavo</i> .....	» 108
	3.2.8 <i>Il Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER)</i> .....	» 109
	3.2.9 <i>La responsabilità della gestione dei rifiuti</i> .....	» 111
	3.2.10 <i>Controllo della tracciabilità dei rifiuti e SISTRI</i> .....	» 112
	3.2.11 <i>I Registri di carico e scarico</i> .....	» 115
	3.2.12 <i>Il Catasto dei rifiuti e il Modello Unico di Dichiarazione (M.U.D.)</i>	» 116
	1. <i>Il catasto dei rifiuti</i> .....	» 116
	2. <i>Il Modello Unico di Dichiarazione (M.U.D.)</i> .....	» 118
	3.2.13 <i>Il trasporto dei rifiuti</i> .....	» 119
	3.2.14 <i>Spedizioni transfrontaliere</i> .....	» 121
	1. <i>Spedizioni all'interno della Comunità</i> .....	» 123
	2. <i>Spedizioni all'interno della Comunità con transito attraverso Paesi terzi</i> .....	» 125
	3. <i>Esportazioni dalla Comunità verso Paesi terzi di rifiuti destinati allo smaltimento</i> .....	» 126
	4. <i>Esportazioni dalla Comunità verso Paesi terzi di rifiuti destinati al recupero</i> .....	» 128
	5. <i>Esportazioni verso Paesi ai quali si applica la decisione OCSE</i> .....	» 129
	6. <i>Importazioni nella Comunità da Paesi terzi</i> .....	» 131
	3.2.15 <i>Autorizzazioni</i> .....	» 135
	1. <i>Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti</i> .....	» 135
	2. <i>Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale</i> .....	» 138

3. Autorizzazioni in ipotesi particolari .....	Pag. 139
4. Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione .....	» 140
5. Rapporto con l' autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) .....	» 140
3.2.16 <i>Albo Nazionale Gestori Ambientali</i> .....	» 141
3.2.17 <i>Procedure semplificate</i> .....	» 144
3.2.18 <i>Autosmaltimento</i> .....	» 146
3.2.19 <i>Operazioni di recupero</i> .....	» 146
3.3 Gestione degli imballaggi .....	» 147
3.3.1 <i>Definizioni</i> .....	» 149
3.3.2 <i>Obiettivi di recupero e di riciclaggio</i> .....	» 151
3.3.3 <i>Obblighi dei produttori e degli utilizzatori</i> .....	» 152
3.3.4 <i>Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione</i> .....	» 154
3.3.5 <i>I consorzi</i> .....	» 155
3.3.6 <i>Consorzio nazionale imballaggi (CONAI)</i> .....	» 156
3.4 Particolari categorie di rifiuti .....	» 159
3.4.1 <i>Pneumatici fuori uso</i> .....	» 159
3.4.2 <i>Veicoli fuori uso</i> .....	» 160
3.4.3 <i>Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture</i> .....	» 161
3.4.4 <i>Rifiuti sanitari e ospedalieri</i> .....	» 162
3.5 I consorzi obbligatori .....	» 162
3.5.1 <i>Il consorzio degli oli e grassi vegetali e animali esausti</i> .....	» 162
3.5.2 <i>Consorzi nazionali per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene</i> .....	» 164
3.5.3 <i>Consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi</i> .....	» 167
3.5.4 <i>Oli usati e consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati</i> .....	» 168
1. Oli usati .....	» 168
2. Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati .....	» 169
3.6 Rifiuti RAEE (Rifiuti Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) .....	» 171
3.7 Rifiuti radioattivi .....	» 174
1. Prima categoria .....	» 174
2. Seconda categoria .....	» 174
3. Terza categoria .....	» 175
3.8 Combustibile da rifiuti e combustibile da rifiuti di qualità elevata – Cdr e Cdr-Q .....	» 175
3.9 Rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico .....	» 176
3.10 Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani .....	» 176
3.11 Le sanzioni .....	» 177
3.11.1 <i>Abbandono di rifiuti</i> .....	» 178
3.11.2 <i>Attività di gestione di rifiuti non autorizzata</i> .....	» 178
3.11.3 <i>Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari</i> .....	» 180
3.11.4 <i>Traffico illecito di rifiuti</i> .....	» 181
3.11.5 <i>Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti</i> .....	» 182
3.11.6 <i>SISTRI</i> .....	» 183
3.11.7 <i>Imballaggi</i> .....	» 185

### Capitolo 4 - L'inquinamento idrico

4.1	Premessa .....	Pag. 217
4.2	Il d.lgs. 152/2006 .....	» 218
4.2.1	<i>Definizioni</i> .....	» 219
4.2.2	<i>Obiettivi di qualità: qualità ambientale e qualità per specifica destinazione</i> .....	» 226
4.2.3	<i>Obiettivi di qualità: standard di qualità per l'ambiente acquatico</i> .....	» 227
4.2.4	<i>Obiettivi di qualità: qualità per specifica destinazione</i> .....	» 227
1.	Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile .....	» 228
2.	Acque destinate alla balneazione .....	» 229
3.	Acque dolci idonee alla vita dei pesci .....	» 229
4.	Acque destinate alla vita dei molluschi.....	» 230
4.3	Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento.....	» 231
4.3.1	<i>Aree sensibili</i> .....	» 231
4.3.2	<i>Zone vulnerabili da nitrati di origine agricola</i> .....	» 231
4.3.3	<i>Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione</i> .....	» 232
4.3.4	<i>Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano</i> .....	» 233
4.4	Tutela quantitativa della risorsa e risparmio idrico.....	» 234
4.4.1	<i>Trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane</i> .....	» 237
4.4.2	<i>Impianti di acquacoltura e piscicoltura</i> .....	» 238
4.4.3	<i>Utilizzazione agronomica</i> .....	» 238
4.4.4	<i>Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia</i> ...	» 239
4.4.5	<i>Dighe</i> .....	» 239
4.4.6	<i>Tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici</i> .....	» 241
4.5	Piani di gestione e piani di tutela delle acque .....	» 241
4.5.1	<i>Piani di gestione e registro delle aree protette</i> .....	» 241
4.5.2	<i>Rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici</i> .....	» 242
4.5.3	<i>Piani di tutela delle acque</i> .....	» 243
4.6	Gestione delle risorse idriche .....	» 244
4.6.1	<i>Principi</i> .....	» 244
4.6.2	<i>Tariffa del servizio di fognatura e di depurazione</i> .....	» 250
4.7	Trasferimento di acque .....	» 251
4.8	Gestione delle aree di salvaguardia .....	» 252
4.9	Disciplina delle acque nelle aree protette .....	» 252
4.10	Controlli .....	» 252
4.11	Usi produttivi delle risorse idriche .....	» 253
4.12	Disciplina degli scarichi .....	» 254
4.12.1	<i>I principi generali</i> .....	» 254
4.12.2	<i>Domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali</i> .....	» 255
4.12.3	<i>Scarichi di acque termali</i> .....	» 259
4.12.4	<i>Scarico sul suolo</i> .....	» 259
4.12.5	<i>Scarico nel sottosuolo e nelle acque sotterranee</i> .....	» 260

4.12.6 Scarico in acque superficiali.....	Pag. 261
4.12.7 Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili .....	» 262
4.12.8 Scarichi in reti fognarie .....	» 262
4.12.9 Scarico di sostanze pericolose .....	» 263
4.13 Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia .....	» 264
4.14 Il controllo degli scarichi .....	» 265
4.14.1 Controllo degli scarichi.....	» 265
4.14.2 Piani di gestione e piani di tutela delle acque.....	» 265
4.14.3 Sanzioni amministrative .....	» 268
4.14.4 Sanzioni penali.....	» 270
4.15 Gestione delle risorse idriche .....	» 272
4.15.1 Servizio idrico integrato .....	» 274
4.15.2 Autorità d'ambito territoriale ottimale (A.T.O.).....	» 275
4.16 Tariffa del servizio di fognatura e depurazione.....	» 279
4.17 Vigilanza, controlli e partecipazione.....	» 280
4.18 Usi produttivi delle risorse idriche .....	» 283
4.18.1 Usi agricoli delle acque .....	» 284
4.18.2 Utilizzazione delle acque destinate ad uso idroelettrico .....	» 284
4.19 Canoni per le utenze di acqua pubblica.....	» 285
4.20 Le sanzioni .....	» 294
4.20.1 Sanzioni amministrative .....	» 294
4.20.2 Sanzioni penali.....	» 296

### Capitolo 5 - L'inquinamento atmosferico

5.1 Premessa .....	» 299
5.2 I primi interventi normativi.....	» 299
5.2.1 La legge 13 luglio 1966, n. 615 .....	» 299
5.2.2 Il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, e il d.P.C.M. 21 luglio 1989.....	» 301
5.2.3 Il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351 .....	» 302
5.3 Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.....	» 302
5.3.1 Autorizzazione alle emissioni .....	» 307
5.3.2 Valori limite di emissione .....	» 311
5.3.3 I composti organici volanti (COV).....	» 318
1. Emissioni di COV .....	» 318
2. Recupero di COV prodotti durante le operazioni di rifornimento degli autoveicoli presso gli impianti di distribuzione carburanti .....	» 322
5.4 Impianti termici civili .....	» 326
5.5 I combustibili .....	» 330
5.5.1 Combustibili per uso marittimo.....	» 333
5.5.2 Controlli e sanzioni.....	» 337
5.6 Inquinamento atmosferico, effetto serra, la riduzione delle emissioni di CO <sub>2</sub> .....	» 339
5.7 Le sanzioni .....	» 343

### Capitolo 6 - L'inquinamento acustico

6.1 Premessa .....	» 345
--------------------	-------

6.2	Il rumore urbano .....	Pag. 345
6.2.1	<i>Il rumore aeroportuale</i> .....	» 351
6.2.2	<i>Il decreto del Ministro dell'ambiente 29 novembre 2000</i> .....	» 354
6.2.3	<i>La previsione di impatto acustico</i> .....	» 355
6.2.4	<i>Applicazione del criterio differenziale</i> .....	» 356
6.2.5	<i>Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 194</i> .....	» 357
	1. Mappatura acustica .....	» 359
	2. Piani di azione.....	» 361
	3. Comunicazioni alla Commissione europea .....	» 362
	4. Informazione e consultazione del pubblico .....	» 363
	5. Armonizzazione della normativa .....	» 363
	6. Sanzioni.....	» 364
6.3	Il rumore nell'ambiente di lavoro .....	» 364
6.3.1	<i>Il rumore e la sicurezza del lavoro</i> .....	» 364
6.3.2	<i>Obblighi del datore di lavoro</i> .....	» 365
	1. Valori limite di esposizione e valori di azione .....	» 365
	2. La valutazione del rischio e le misure di prevenzione.....	» 366
	3. Sorveglianza sanitaria .....	» 369
	4. Deroghe .....	» 369

### Capitolo 7 - La difesa del suolo

7.1	Premessa .....	» 371
7.2	La legge 8 agosto 1985, n. 431 .....	» 372
7.3	Le aree protette .....	» 372
7.3.1	<i>Il parco</i> .....	» 373
	1. Parco nazionale.....	» 373
	2. Parco naturale regionale .....	» 373
7.3.2	<i>Riserve naturali</i> .....	» 389
7.4	Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 .....	» 404
7.4.1	<i>Attività conoscitiva</i> .....	» 405
7.4.2	<i>Attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione</i> .....	» 406
	1. Oggetto .....	» 406
	2. Competenze.....	» 407
7.4.3	<i>Distretti idrografici</i> .....	» 413
7.4.4	<i>La bonifica dei siti inquinati</i> .....	» 418
7.4.5	<i>Acque di falda</i> .....	» 424
7.4.6	<i>Accordi di programma</i> .....	» 425
7.4.7	<i>Controlli</i> .....	» 426
7.4.8	<i>Sanzioni</i> .....	» 427
7.4.9	<i>Siti di interesse nazionale</i> .....	» 427
7.4.10	<i>Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale</i> .....	» 429
7.4.11	<i>Oneri reali e privilegi speciali</i> .....	» 431

### Capitolo 8 - Le attività industriali a rischio di incidente rilevante

8.1	Le industrie a rischio di incidente rilevante .....	» 433
8.2	La normativa e la sua evoluzione.....	» 434



8.3	La disciplina di cui al d.lgs. 334/1999 e al d.lgs. 238/2005 .....	Pag. 436
8.3.1	<i>Le definizioni</i> .....	» 437
8.3.2	<i>Esclusioni</i> .....	» 438
8.3.3	<i>Gli obblighi del gestore</i> .....	» 439
1.	L'obbligo di notifica .....	» 439
2.	Rapporto di sicurezza.....	» 441
8.3.4	<i>Disciplina delle modifiche di impianti, depositi, processi</i> .....	» 443
8.3.5	<i>Piano di emergenza interno</i> .....	» 444
8.3.6	<i>Effetto domino</i> .....	» 446
8.3.7	<i>Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale – aree ad elevata concentrazione di stabilimenti</i> .....	» 447
1.	Pianificazione territoriale.....	» 448
2.	Pianificazione urbanistica .....	» 448
3.	Controllo dell'urbanizzazione .....	» 448
4.	Aree ad elevata concentrazione di stabilimenti e porti industriali e petroliferi.....	» 449
8.3.8	<i>Piano di emergenza esterno</i> .....	» 449
8.3.9	<i>L'informazione alla popolazione sul rischio industriale</i> .....	» 451
8.3.10	<i>Informazioni sulle misure di sicurezza</i> .....	» 452
8.3.11	<i>Consultazione della popolazione</i> .....	» 453
8.3.12	<i>Accadimento di incidente rilevante</i> .....	» 453
8.3.13	<i>Competenze della p.a.</i> .....	» 454
1.	Funzioni del Ministero dell'Ambiente .....	» 454
2.	Competenze della Regione .....	» 455
3.	Comitato tecnico regionale o interregionale del corpo nazionale vigili del fuoco.....	» 455
4.	Misure di controllo .....	» 457
8.3.14	<i>Sanzioni</i> .....	» 458

## Capitolo 9 - L'energia

9.1	Il settore energetico.....	» 467
9.2	L'autorità per l'energia elettrica e il gas – il gestore servizi energetici (G.S.E. s.p.a.) .....	» 472
9.2.1	<i>L'autorità per l'energia elettrica e il gas</i> .....	» 472
9.2.2	<i>Il gestore servizi energetici (G.S.E. s.p.a.)</i> .....	» 474
9.3	Le fonti energetiche alternative.....	» 475
9.3.1	<i>Le fonti rinnovabili</i> .....	» 475
9.3.2	<i>La normativa</i> .....	» 475
9.3.3	<i>Il d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28</i> .....	» 477
9.3.4	<i>L'autorizzazione unica</i> .....	» 478
9.3.5	<i>I certificati verdi</i> .....	» 484
9.3.6	<i>Il d.m. 5 maggio 2011</i> .....	» 485
9.4	Le centrali elettriche .....	» 486
9.5	Decreto ministeriale 21 gennaio 2011.....	» 487

### Capitolo 10 - Il danno e l'obbligo di risarcimento

10.1 Danno patrimoniale e danno non patrimoniale .....	Pag. 491
10.2 Danno ambientale .....	» 493
10.2.1 <i>Cenni sulla normativa pregressa</i> .....	» 493
10.2.2 <i>La normativa vigente</i> .....	» 495
10.2.3 <i>Il risarcimento del danno ambientale</i> .....	» 467

### Capitolo 11 - Le procedure di via, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

11.1 Principi generali .....	» 503
11.2 Le definizioni.....	» 503
11.3 La valutazione ambientale strategica – V.A.S. ....	» 507
11.3.1 <i>Verifica di assoggettabilità</i> .....	» 509
11.3.2 <i>Rapporto ambientale</i> .....	» 510
11.3.3 <i>Consultazione</i> .....	» 511
11.3.4 <i>Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti della consultazione</i> .....	» 511
11.3.5 <i>Decisione</i> .....	» 511
11.3.6 <i>Informazione sulla decisione</i> .....	» 512
11.3.7 <i>Monitoraggio</i> .....	» 512
11.4 La valutazione d'impatto ambientale – V.I.A. ....	» 512
11.4.1 <i>Verifica di assoggettabilità</i> .....	» 514
11.4.2 <i>Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale</i> .....	» 515
11.4.3 <i>Presentazione dell'istanza</i> .....	» 517
11.4.4 <i>Consultazione</i> .....	» 517
11.4.5 <i>Valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti della consultazione</i> .....	» 519
11.4.6 <i>Decisione</i> .....	» 519
11.4.7 <i>Informazione sulla decisione</i> .....	» 521
11.4.8 <i>Monitoraggio</i> .....	» 521
11.4.9 <i>Controlli e sanzioni</i> .....	» 521
11.5 Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) .....	» 522
11.5.1 <i>Domanda per il rilascio dell'A.I.A.</i> .....	» 523
11.5.2 <i>Rinnovo e riesame</i> .....	» 528
11.5.3 <i>Inventario delle principali emissioni e loro fonti</i> .....	» 530
11.5.4 <i>Comunicazioni</i> .....	» 530
11.5.5 <i>Sanzioni</i> .....	» 531
11.6 Valutazioni ambientali interregionali e transfrontaliere .....	» 532
11.6.1 <i>Impatti ambientali interregionali</i> .....	» 532
11.6.2 <i>Consultazioni transfrontaliere</i> .....	» 532
11.6.3 <i>Effetti transfrontalieri</i> .....	» 533

# Prefazione

*Nell'anno 1987, allorché iniziò la mia lunga collaborazione con Il Sole 24 Ore, il termine "ecologia" era molto in voga, quasi inflazionato.*

*La difesa dell'ambiente si andava proponendo come figlia di precise posizioni ideologiche, terreno per scontri di forza.*

*Solo talune voci in dottrina e giurisprudenza cercavano di rafforzare il concetto che si trattasse invece di materia rilevante per l'ordinamento giuridico, riguardante la tutela di diritti e beni primari: il diritto alla salute, il bene ambiente.*

*Proprio a sostegno di tale prospettiva, vollì intitolare Diritto dell'ambiente la rubrica affidatami, e non, come invece mi era stato proposto, Ecologia.*

*La volontà era quella di sottolineare che solo l'ordinamento giuridico – con i propri istituti e principi, tramite norme positive – è in grado di fare uscire dal terreno della demagogia e delle contrapposizioni ideologiche il dibattito su temi che riguardano tutti noi, poiché cittadini di uno Stato, abitanti del pianeta Terra.*

*Il degrado ambientale e le varie forme di inquinamento – visti in un'ottica prettamente giuridica – altro non sono che fenomeni rilevanti per la vita dei cittadini, cui l'ordinamento è chiamato a dare risposta, nel contempo fornendo strumenti di risarcimento e di prevenzione, secondo concetti, schemi, istituti tipici del nostro diritto positivo.*

*A ben riflettere, un danno ambientale, un fenomeno di inquinamento, il verificarsi di un "incidente", altro non sono che la lesione di un diritto altrui, il mancato adempimento di un proprio obbligo di legge, la palese violazione del principio del neminem laedere.*

*La civile convivenza degli uomini sul territorio dello Stato richiede il rispetto dei diritti di ogni soggetto, l'osservanza degli obblighi di ciascuno, la tutela dei beni pubblici, l'esplorazione dell'attività di controllo.*

*Consapevolezza e responsabilizzazione, parimenti, sono due dei pilastri su cui poggiano i principi e le norme del diritto ambientale. L'aggressione selvaggia ed illegale all'ambiente rappresenta spesso una delle manifestazioni della decadenza della nostra società, a livello giuridico ed a livello etico.*

L'Autrice

[www.moduli.maggioli.it](http://www.moduli.maggioli.it)

# Introduzione

*Quando si parla di diritto-dovere alla tutela dell'ambiente, per un'istintiva reazione alle sempre più laceranti devastazioni del nostro tempo, ci si lascia facilmente trasportare dalla mente e dal sentimento in una ipotetica dimensione edenica, paradisiaca, dove tutti gli elementi della Natura sono rigorosamente al proprio posto. Un equilibrio perfetto di presenze naturali incontaminate contrapposte simbolicamente alla realtà irrimediabilmente contaminata e perduta dei nostri giorni. Quasi tutti i popoli, nelle loro mitologie, hanno tratteggiato mondi primigeni in cui i propri eroi civilizzatori erano titanicamente occupati ad addomesticare le forze caotiche primordiali. È sempre ricorrente nelle società umane la nostalgia di un tempo delle origini contrassegnato dalla purezza fisica e morale compromessa da una successiva corruzione. A questa rappresentazione collettiva non sfugge neppure l'uomo contemporaneo, reso onnipotente da una tecnologia che si è tramutata in tecnocrazia. Essa, manifestandosi attraverso lo strapotere della tecnica, degenera in forme di tecnicismo strumentali alla "volontà di potenza" e di dominio sull'ambiente, nell'oblio totale delle finalità umane dell'agire. La natura dell'uomo è però orientata costitutivamente a modificare il mondo-ambiente attraverso le strategie della cultura dove la dimensione artificiale è destinata a prevalere su quella naturale. L'uomo è infatti un'entità bio-psico-culturale che non può non lasciare segni e tracce rilevanti della propria presenza. È costitutivo del suo essere il trasformare l'ambiente naturale in paesaggio costruito inducendo profonde modificazioni sul terreno che, per effetto dell'antropizzazione, diventa territorio, luogo dell'abitare, del produrre. Ingenuo sarebbe allora pensare ad una presenza umana che lasci la natura a se stessa, padrona assoluta del mutamento. Questa passività conservativa di fronte all'ambiente non è mai esistita fin dai tempi remoti del paleolitico. L'uomo ha cambiato, pertanto, la faccia della Terra. Ma lo ha fatto dandosi delle regole di comportamento contestuali al proprio codice culturale elaborato sulla base dell'esperienza vissuta della quotidianità, appellandosi a divieti religiosi e sacrali, a quelle prescrizioni tabuiche che all'uomo moderno appaiono mere superstizioni. Esse però hanno funzionato come fondamenti dell'operare pratico, come giustificazioni supreme della liceità dell'agire e del non agire in rapporto alla fragilità degli equilibri naturali. La modernità ha invece incrinato quella lotta impari tra entropia naturale e controentropia sociale che le società tradizionali riuscivano a gestire e controllare. E ciò è accaduto per il prevalere del "criterio di quantità" che la rivoluzione scientifica e tecnologica ha determinato. L'effetto moltiplicatore di potenza della tecnica moderna ha perciò infranto la frontiera mobile che separava la natura dalla cultura, portando alle estreme conseguenze quella tendenza all'artificiale che è inscritta nel DNA culturale dell'umanità.*

*Tuttavia la scienza e la tecnica moderne portano con sé una paradossale ambivalenza da riuscire, allorchando si manifestano precise volontà etico-politiche, a porre rimedio ai danni arrecati dal progresso. È questa la ragione per cui i Paesi avanzati eredi del-*

*la prima rivoluzione industriale si trovano nella favorevole condizione di fronteggiare – nell’attuale fase postindustriale e tardomoderna meglio dei Paesi tecnologicamente arretrati – i gravi problemi dell’inquinamento e dei relativi dissesti ambientali. La tutela dell’ambiente presenta, infatti, costi elevati ma produce un riconosciuto valore aggiunto! Occorre però che si verifichino profondi cambiamenti culturali in grado di legittimare, secondo modalità socialmente condivise, nuove scale di valori, nuovi codici comportamentali saldamente ancorati alla conoscenza diretta dell’ambiente. È bene allontanare il rischio – sempre presente nelle nostre società metropolitane – di trovarci al cospetto di un ambientalismo pensato solo a tavolino e in termini astrattamente ideologici.*

Annibale Salsa

www.moduli.maggioli.it

# Capitolo 1

## Il diritto dell'ambiente

### 1.1 Cenni storici. Il bene-ambiente come bene giuridicamente rilevante. Il rapporto uomo-ambiente

L'uomo modifica l'ambiente creando nuovi equilibri.

Gli equilibri creati negli ultimi anni non sono più compatibili con la vita, nel senso che il modello di sviluppo adottato ha saturato la capacità di autoprotezione dell'ambiente. Da queste semplici osservazioni deriva la necessità di dotarsi di regole che, ordinando lo sviluppo, salvaguardino l'ambiente.

È indubbio che il rapporto uomo-ambiente sia rilevante anche per l'ordinamento giuridico.

Lo Stato è l'insieme degli individui che abitano e vivono nello stesso territorio, sottoposti alla medesima regolamentazione normativa. L'interagire dei cittadini nell'ambito territoriale statale evidenzia una serie di problemi che concernono la stessa essenza dello Stato: dall'utilizzo delle risorse ambientali, alle forme di uso e di fruizione del territorio, alle diverse tipologie di inquinamento, allo smaltimento ed al trattamento dei differenti tipi di rifiuti...

Nel XIX secolo, alla fine degli anni Sessanta emerse la consapevolezza del fatto che il rapporto uomo-ambiente non poteva prescindere oltre da una regolamentazione giuridica: la Comunità Europea avvertiva la necessità di una politica di intervento ambientale comune agli Stati membri.

Le linee di tale politica, e quindi i principi-guida che ne sono alla base, sono stati enunciati nei Programmi di Azione che la CEE ha emanato in materia ambientale dall'anno 1973 in avanti. I Programmi di azione in materia di ambiente dettano la politica ambientale comunitaria.

Il Primo Programma è dell'anno 1973 e riguarda il periodo 1973-1976. Enuncia e sancisce il principio "chi inquina paga". Il Secondo Programma è del 1977 e comprende il periodo 1977-1981. Assicura la continuazione del Primo Programma, ma nel contempo ne muta la prospettiva: è l'affermazione del principio che "prevenire è meglio che disinquinare". Il Terzo Programma è dell'anno 1983 e comprende il periodo 1982-1986. Il nuovo principio che afferma è che occorre evitare l'insorgenza dei problemi ambientali. Il Quarto programma è dell'anno 1987 e si riferisce al periodo 1987-1992. Recepisce in maniera operativa l'emendamento al Trattato di Roma sui temi ambientali. Il Quinto Programma è dell'anno 1992 e si prefigge obiettivi sino all'anno 2000. Del Sesto Programma di Azione in materia ambientale diremo al successivo punto 3 del paragrafo 1.2.2.

Gli strumenti giuridico-normativi utilizzati al fine di dare attuazione alla politica ambientale comunitaria enunciata nei Programma di Azione sono le direttive emanate nella materia, che devono essere recepite dagli Stati membri all'interno del proprio ordinamento giuridico. Gli stessi Programma di Azione hanno ribadito la necessità che le direttive comunitarie abbiano pronta attuazione nei singoli Stati membri e che le politiche comunitarie si integrino vicendevolmente.

A fondamento della politica ambientale comunitaria si trovano dunque il principio della prevenzione e quello della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, il principio "*chi inquina paga*"<sup>1</sup>.

L'azione della CEE in materia è stata, per il legislatore italiano, veramente "trainante", sia sotto l'aspetto della formulazione dei principi-guida, sia per l'aspetto strettamente legislativo. Questa azione, che avrebbe portato alla nascita della legislazione ambientale, era già in ritardo rispetto allo sviluppo del Paese, poiché la dottrina e la giurisprudenza avevano autonomamente intrapreso, fin dai primi anni Settanta del secolo scorso, un'opera di adeguamento alle sopravvenute esigenze ambientali di principi e norme che già esistevano nell'ordinamento giuridico italiano.

Tre sono essenzialmente le tappe attraverso le quali si è giunti alla "fondazione" del diritto dell'ambiente:

- 1 l'individuazione degli elementi costitutivi del bene-ambiente come bene giuridico e, quindi la sua definizione giuridica;
- 2) l'enunciazione dell'esistenza di un diritto assoluto all'ambiente di cui ogni individuo (ed i suoi successori) è titolare;
- 3) la delimitazione e la regolamentazione di quei comportamenti in grado di produrre effetti sul bene ambiente, tali da incidere sul diritto assoluto all'ambiente di ogni individuo.

Per definire il bene-ambiente come bene giuridico sono stati presi in considerazione:

- l'ambiente-risorsa naturale, risultato di componenti chimico-fisiche e biologiche;
- l'ambiente come salubrità ambientale;
- l'ambiente-bene culturale o paesaggio.

Il paesaggio – che trova tutela nell'articolo 9 della Costituzione – ricevette una prima tutela specifica da parte della legge 29 giugno 1939, n. 1497, oggi da tempo abrogata, come vedremo in prosieguo, la cui intitolazione ("Protezione delle bellezze naturali") già evidenziava l'attenzione per gli aspetti meramente estetici, secondo i canoni culturali dell'epoca. Paesaggio, dunque, inteso come cartolina olografica, bellezza naturale da tutelarsi attraverso lo strumento del vincolo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Questo principio – enunciato già nel Primo Programma di azione in materia ambientale – è stato duramente contestato, perché inteso come "libertà di inquinare", purché si paghino i costi prodotti dall'inquinamento. In realtà, la CEE esprimeva il principio come segue: "le spese relative alla prevenzione ed eliminazione delle perturbazioni ambientali spettano in linea di massima all'inquinatore": il vocabolo "prevenzione", ci pare, è quello su cui va posto l'accento.

<sup>2</sup> Con questo spirito, da un lato sono state emanate oltre la ricordata legge 1497/1939, il r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 ("Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze



L'evoluzione giurisprudenziale ha anticipato l'evoluzione legislativa nel superamento di valutazioni meramente estetiche, sino a prendere in considerazione valori ambientali di ampia portata storico-culturale, come dimostrano talune pronunce della Corte Costituzionale<sup>3</sup>.

Con la cosiddetta legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431) e con la successiva circolare del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali datata 31 agosto 1985, n. 8, si formalizza il concetto di paesaggio come "patrimonio paesistico ambientale, il quale ricomprende in sé tutti quegli elementi (terreno, strade, vegetazione tipo e ubicazione dei fabbricati) che concorrono a dare a ogni località peculiari caratteristiche paesistiche e ambientali comprese le testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio nei segni (documenti) della sua complessa e multiforme vicenda storica".

In tal modo, la nozione di paesaggio viene ad amalgamarsi con quella più ampia, che identifica il bene-ambiente.

Analogamente, il bene culturale, che nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, era soprattutto una "cosa d'arte", diviene una "testimonianza materiale di civiltà" che in sé assorbe e ricomprende anche i beni ambientali<sup>4</sup>.

Parallelamente, anche il concetto di diritto alla salute si è evoluto nel tempo.

L'articolo 32 della Costituzione (tutela della salute) è stato ritenuto, per lungo tempo, dalla dottrina e dalla giurisprudenza norma che non dà origine a un diritto soggettivo perfetto, ma che contiene un "indirizzo di carattere generale". Solo negli anni Settanta del XIX secolo si è giunti a definire il diritto alla salute come diritto soggettivo assoluto, da inquadrare nella categoria dei diritti della personalità, inviolabile sia da parte dello Stato sia da parte di altri soggetti<sup>5</sup>. È ormai pacifico che il diritto del cittadino alla salubrità dell'ambiente in cui abita e lavora è un diritto tutelato in via primaria ed assoluta, che gli compete in via del tutto autonoma rispetto ai beni di cui egli si trovi a disporre a titolo di proprietà, di possesso o di altro diritto di godimento.

Nell'anno 1982 la Carta di Gubbio riconosceva – con impeto innovatore per l'epoca – il diritto all'ambiente quale diritto che compete non solo a noi cittadini contemporanei, ma anche alle generazioni future, titolari del diritto a ricevere da noi un bene-ambiente integro.

panoramiche"), la legge 1° giugno 1939, n. 1089 ("Tutela delle cose di interesse artistico e storico); d'altro lato, sono state interpretate le norme di cui all'articolo 733 del codice penale (danneggiamento al patrimonio ecologico, storico, artistico, nozionale), e all'articolo 734 del codice penale (distruzione o deturpamento di bellezze naturali).

<sup>3</sup> Corte Cost., sentenza 239/1982; sentenza 94/1985; sentenza 359/1985.

<sup>4</sup> La l. 1089/1939 e la l. 431/1985 sono state abrogate e oggi è vigente il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) in ordine al quale si rimanda al successivo paragrafo 1.5.

<sup>5</sup> La sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione, n. 796 del 21 marzo 1973, afferma che l'articolo 32 della Costituzione riconosce e tutela il bene salute come "diritto fondamentale dell'individuo oltre che come interesse della collettività". La sentenza delle stesse sezioni unite, n. 5172 del 9 ottobre 1979, ha detto qualcosa di più, identificando il diritto alla salute con il diritto all'ambiente salutare: "La salubrità dell'ambiente in cui un soggetto abita e lavora... si ricollega ad una posizione soggettiva inquadrabile nell'ambito del diritto alla salute che la Costituzione riconosce e tutela in via primaria, assoluta, non condizionata da eventuali interessi di ordine collettivo e generale, e quindi, anche nei confronti dell'Amministrazione pubblica".

Di contro, al diritto di ciascuno all'ambiente si pone – come nel rovescio di una medaglia – il corrispettivo dovere di rispettare il diritto all'ambiente degli altri individui. È questa un'applicazione del principio del *neminem laedere*, che – se violato in questo specifico ambito – reca come conseguenza il danno ambientale e l'obbligo del suo risarcimento<sup>6</sup>.

## 1.2 Nozione e fonti

L'insieme normativo che costituisce il diritto dell'ambiente è la risposta a fatti tipici della nostra epoca e del nostro tipo di organizzazione sociale, quali l'inquinamento e il degrado ambientale.

Definire il diritto dell'ambiente come “insieme di norme generali e di leggi speciali appartenenti a differenti rami del diritto, che hanno quale fine comune la tutela del bene ambiente e la repressione di comportamenti lesivi di tale bene”<sup>7</sup> significa evidenziare l'autonomia scientifica di una disciplina che raggruppa norme di diritto pubblico e norme di diritto privato, il cui elemento comune è quello di dare tutela al bene-ambiente.

La disciplina contenuta nel complesso normativo definito “diritto dell'ambiente” ha fondamento in una pluralità di fonti, collocate secondo una gerarchia stabilita in base alla loro differente forza giuridica.

Fonti sono i fatti dai quali sorge il diritto.

### 1.2.1 Le fonti di diritto italiano

Fonte primaria, nel diritto dell'ambiente come in altre branche del diritto, è la Costituzione. In modo più preciso, l'articolo 9 (tutela del paesaggio) e l'articolo 32 (tutela della salute), sull'evoluzione dei quali abbiamo detto al punto precedente, rappresentano due principi-guida per la materia.

Al di sotto della Costituzione si pongono le leggi ordinarie, cioè le leggi emanate dal Parlamento secondo la procedura prevista dalla Costituzione. All'interno del diritto dell'ambiente si trovano talune disposizioni che fanno parte del codice civile, altre che fanno parte del codice penale, leggi che specificatamente riguardano materie inerenti l'utilizzo e la regolamentazione del bene ambiente.

Accanto alle leggi formali si pongono gli atti che hanno la stessa forza normativa della

<sup>6</sup> Si rimanda, a questo proposito, al Capitolo X che tratta del danno ambientale e del suo risarcimento.

<sup>7</sup> Questa è la definizione da noi conosciuta, che si trova in: CLAUDIA PASQUALINI SALSA, *Il Diritto dell'ambiente*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1988.

Con buona pace dell'esimio odierno docente di diritto ambientale che, ancora qualche anno dopo, affermava pubblicamente che “Il diritto dell'ambiente non esiste”.

legge: i decreti legge<sup>8</sup> e i decreti legislativi<sup>9</sup>. È noto l'uso eccessivo del decreto legge che il potere esecutivo ha fatto negli ultimi anni, trasformandolo da mezzo di legislazione eccezionale in usuale<sup>10</sup>.

Sullo stesso piano della legge ordinaria statale si trovano anche le leggi regionali emanate dalle Regioni in virtù del potere legislativo che la Costituzione ha loro riconosciuto all'articolo 117. È questa la riserva di legge, per cui le Regioni hanno una competenza legislativa concorrente con quella dello Stato. Per quanto attiene la materia dell'ambiente, l'elencazione specifica del testo costituzionale si riferisce a: valorizzazione di beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Viene espressamente riservata alla giurisdizione esclusiva dello Stato, invece, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>11</sup>.

Pari grado come fonti di diritto hanno le leggi regionali delegate dallo Stato, cioè le leggi che le Regioni emanano non nelle materie di propria competenza a sensi dell'articolo 117 della Costituzione di cui s'è detto, ma in altre materie che lo Stato ha loro delegato con legge ordinaria di delega. Va sottolineato che la legge ordinaria di delega è fonte primaria di primo grado, le leggi regionali delegate sono fonti primarie di secondo grado.

Accanto alle leggi ordinarie stanno le norme comunitarie, cioè le direttive ed i regolamenti emanati dalla CEE. I regolamenti comunitari esplicano effetti immediati e contemporanei nei confronti dei soggetti giuridici che appartengono agli Stati membri della

<sup>8</sup> Il decreto legge è quel provvedimento legislativo emanato dal Governo il quale, in casi straordinari di necessità ed urgenza, esercita la funzione legislativa che compete al Parlamento. Ha durata limitata nel tempo, poiché la sua efficacia viene a cessare se non è convertito in legge entro 60 giorni dalla sua emanazione.

<sup>9</sup> Il decreto legislativo, o legge delegata, è la norma giuridica emanata dal Governo a seguito di delega ricevuta dal Parlamento per tramite di una legge (la legge di delega), la quale determina i criteri a cui il Governo deve uniformarsi e il termine entro il quale deve essere esercitato il potere delegato.

<sup>10</sup> L'esempio più rilevante è stato la lunga serie di reiterazioni di decreti legge, dal d.l. 9 novembre 1993 sino al d.l. 6 settembre 1996, n. 462, in tema di smaltimento dei rifiuti e attività di recupero.

Ad arginare il fenomeno è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale, n. 360 del 24 ottobre 1996, che ha ribadito l'anticostituzionalità della reiterazione, nel suo complesso o in singole disposizioni, di un decreto legge decaduto per mancata conversione nei termini, se il nuovo decreto non presenti contenuti normativi sostanzialmente diversi o non sia giustificato da autonomi, e pur sempre straordinari, motivi di necessità ed urgenza.

<sup>11</sup> La Corte Costituzionale ha in genere mirato con le proprie sentenze a contenere le competenze legislative della Regione. Ad esempio, con la sentenza n. 203 del 4 luglio 1964 si è negato che la Regione avesse la potestà legislativa tale da limitare lo scarico in mare di sostanze dannose alle risorse biologiche del mare. Il dispositivo della sentenza 7902/801 emessa in data 3 ottobre 1984 dalla Cassazione, sezione penale II, recita: "Le materie indicate di competenza legislativa regionale dall'articolo 117 della Costituzione, sono soggette ai mutamenti dei contenuti definitori delle materie stesse, a seconda del modificarsi dell'ordinamento statale positivo, pertanto, il legislatore ordinario può ridefinire – quando modifica la disciplina del settore – le materie regionali e collegarle tra loro, con l'unico limite che non deve pervenire a risultati che contraddicano il senso comune delle espressioni usate dall'articolo 117 della Costituzione; a tal fine, ha particolare rilievo il successivo articolo 118 che, nello stabilire che spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo 117, nel modo in cui viene attuato adempie anche a funzione speculare rispetto ai contenuti e ai limiti delle materie di competenza legislativa regionale".

Comunità; le direttive, invece, necessitano di misure di esecuzione che ciascuno Stato membro adotta secondo la propria Costituzione.

Il problema del rapporto tra le norme comunitarie e le leggi italiane, della loro concorrenza o della prevalenza delle une sulle altre, ha dato vita a discussioni dottrinali e ha richiesto l'espressa pronunzia della Corte Costituzionale. Già nella propria sentenza 183/1973, la Corte affermava che con il trattato istitutivo della CEE si era attuato "un parziale trasferimento agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa". Con la sentenza 170/84, la Corte Costituzionale ha compiuto un ulteriore passo, affermando la prevalenza della norma comunitaria sulla legge ordinaria dello Stato, sostenendo che – ove esista una regolamentazione di una fattispecie o di una materia in virtù di una norma comunitaria – la stessa fattispecie o la stessa materia sono sottratte alla regolamentazione della legge statale. E – nel caso in cui invece esista una norma statale che detti una regolamentazione contrastante con quella comunitaria – il giudice ordinario dello Stato interessato sarà tenuto ad applicare la norma comunitaria e a disattendere quella statale. Ciò peraltro, solo nel caso che si tratti di una norma comunitaria che la Corte Costituzionale definisce "compiuta ed immediatamente applicabile".

Restano quindi da definire i criteri secondo i quali una norma emanata dagli organismi comunitari possa ritenersi compiuta e immediatamente applicabile.

Se è indubbio che i regolamenti presentino le caratteristiche richieste, il problema si pone per le direttive. Il principio fondamentale è che le direttive prevalgono comunque sulla legge statale, anche in assenza di recepimento, una volta che sia scaduto il termine fissato dalla singola direttiva per il proprio recepimento negli Stati membri.

In un gradino inferiore della gerarchia delle fonti si pongono i regolamenti, atti del potere esecutivo. Non hanno forza di legge, in quanto non possono abrogare o modificare quanto disposto dalla legge ordinaria o dagli atti che le sono equiparati. Vengono soprattutto utilizzati nel diritto amministrativo; per quanto riguarda specificamente il diritto dell'ambiente, rivestono importanza i regolamenti di esecuzione emanati per dare applicazione ad una legge.

Ancora in un gradino inferiore si trovano le circolari, atti amministrativi che l'Amministrazione Pubblica (Ministero, Assessorato regionale...) emana per dare interpretazione ad una legge o ad un atto avente forza di legge.

Per sua natura, la circolare non può mai derogare alla norma che intende interpretare e non ha carattere vincolante se non all'interno della Pubblica Amministrazione.

Da ultimo trovano posto, nella gerarchia delle fonti, gli usi o consuetudini.

La legge è espressione del potere costituito, le consuetudini originano dalla pratica costante degli interessati. Perché esista effettivamente una consuetudine occorre la coesistenza di un elemento materiale, oggettivo (la pratica uniforme e costante), e di un elemento psicologico, soggettivo (il convincimento che la pratica costante sia obbligatoria).

Nelle materie regolate da leggi e da regolamenti, la consuetudine ha efficacia solo in quanto sia da essi richiamata<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ciò significa che la consuetudine che il diritto romano denominava *contra legem* non ha ingresso nel nostro ordinamento giuridico (art. 8 preleggi al codice civile). Non di rado, invece, la quotidianità ci mostra esempi di consuetudini *contra legem* ben radicate in soggetti ricadenti sotto le normative ambientali a vario titolo.

## 1.2.2 Le norme comunitarie

Il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea, CEE (oggi Unione Europea, UE) è stato integrato dall'Atto Unico Europeo, che ha aggiunto alla Parte III del Trattato il Titolo VII: Ambiente (oggi, dopo ulteriori modifiche, divenuto Titolo XVI). Tra gli obiettivi della Comunità trova dunque posto anche la protezione dell'ambiente, con dichiarate finalità:

- salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
- contribuire alla protezione della salute umana;
- garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La visione della Comunità è assai ampia per la protezione della salute delle popolazioni, intesa in senso lato. Così, si raccomanda di salvaguardare e valorizzare il patrimonio naturale in Europa.

Per quanto concerne la politica ambientale, la Comunità ha da tempo fatto proprio il fondamentale concetto che non può sussistere progresso economico senza salvaguardia dell'ambiente. Posto chiaramente il principio, la Comunità si è poi dimostrata carente nell'individuazione di un criterio in base al quale definire quali fossero le spese da ritenersi necessarie per la protezione dell'ambiente<sup>13</sup>.

Il Trattato costituisce fonte primaria. Le Direttive, le Decisioni, i regolamenti, di cui si è già detto, sono fonti secondarie a carattere vincolante. Sono altresì fonti secondarie i Pareri e le Raccomandazioni che, peraltro, non hanno carattere vincolante.

## 1. La contabilità ambientale

Nell'anno 1992 (lo stesso anno dell'*Earth Summit* di Rio), la Commissione Europea, pubblicando il V programma di Azione in materia ambientale intitolato allo "sviluppo sostenibile", proponeva, tra le azioni volte alla protezione ambientale, un'iniziativa comunitaria nel settore contabile: "dover tener conto delle spese e dei rischi ambientali potrebbe significare" – così esprimeva la Commissione – "una maggiore consapevolezza delle imprese in materia ambientale".

Nell'anno 2001, sugli ulteriori presupposti che: "gli investitori hanno bisogno di sapere come le Imprese affrontano le questioni ambientali" e che "in assenza di autorevoli linee guida armonizzate nel trattamento delle questioni ambientali nei rendiconti finanziari è difficile comparare le imprese", la Commissione emanava la Raccomandazione 30 maggio 2001, relativa alla rilevazione, alla valutazione e alla divulgazione di informazioni

<sup>13</sup> Lo stretto rapporto tra ambiente e crescita economica ha avuto riconoscimento anche in sede internazionale più ampia. Ad esempio, l'OCSE e le Nazioni Unite hanno da tempo individuato la stretta correlazione, nel Terzo Mondo, tra le relazioni economiche, commerciali, assistenziali e i crescenti problemi ambientali...

ambientali nei conti annuali e nelle relazioni sulla gestione delle società [C (2001) 453/CE – pubblicata su *G.U.C.E.* L 156 del 13 giugno 2001].

Tale Raccomandazione chiarisce le norme contabili e indica come migliorare la qualità, la trasparenza e la compatibilità delle informazioni ambientali figuranti nei conti annuali nelle relazioni delle società di capitali che dovranno portare in bilancio i propri costi ambientali, secondo criteri contabili standardizzati validi per tutti i paesi dell'UE.

La Raccomandazione è improntata sulle norme IAS (*International Accounting Standards*) e definisce: i dati che devono necessariamente essere registrati nei bilanci e nei rapporti annuali delle imprese; le tecniche contabili per trattare i dati ambientali; le opzioni per il coordinamento di rapporti ambientali orientati alla tutela di risorse differenti (suolo, acque, atmosfera, ecc.), articolandosi in sintesi come segue:

1. **Campo di applicazione:** riguarda tutte le società già soggette alle disposizioni della IV e VII direttiva in materia di diritto societario (con facoltà per gli Stati membri di esentare le PMI), le banche, gli altri istituti finanziari, le imprese di assicurazione;
2. **Definizioni:** una spesa si qualifica come ambientale non in base alla propria natura, ma per il fine per cui viene sostenuta. Sono dunque spese ambientali i costi sostenuti da un'impresa per prevenire, ridurre e riparare i danni causati all'ambiente dalle sue attività, gli oneri per la conservazione delle risorse rinnovabili e non. Non rientrano tra le spese ambientali i costi determinati da multe o penalità conseguenti alla mancata osservanza della normativa ambientale, né – tanto meno – i costi legati alla sicurezza.
3. **Rilevazione e valutazione:** una passività ambientale – ove sia possibile effettuare una valutazione attendibile della spesa necessaria per adempire all'obbligazione – dà luogo a rilevazione contabile in base al principio di competenza. Essa, cioè, va normalmente imputata all'esercizio in corso o comunque al periodo in cui è sostenuta.
4. **Divulgazione delle informazioni:** numerose informazioni sono richieste alle società obbligate, sia nella relazione annuale e consolidata sulla gestione, sia nell'allegato ai conti annuali e consolidati. In linea di principio, ove sussistano questioni ambientali rilevanti per la situazione finanziaria dell'impresa, esse devono essere descritte nell'ottica della strategia adottata in proposito dall'impresa stessa.

Come noto, dal punto di vista della comunicazione esterna, il bilancio deve osservare i criteri di rilevanza, verità e completezza richiesti non soltanto dalla legge e dagli azionisti ma anche – sempre più spesso – dagli *stakeholders*. A questo proposito, un ruolo importante spetta alle informazioni ambientali: poiché la variabile ambientale oggi condiziona in modo crescente la redditività e la valutazione dei rischi futuri delle imprese, la presenza e la chiarezza dell'informativa ambientale negli *Annual Reports* diventano un requisito fondamentale da comunicare all'esterno.

## 2. L'Agenda 21 e l'Agenda 21 Locale

L'Agenda 21 nasce ufficialmente all'Earth Summit di Rio dell'anno 1992, con l'approvazione del documento "Agenda XXI", che rappresenta una sorta di codice di politiche

e azioni che ogni Paese si è impegnato a mettere in atto nel corso del XXI secolo, ai fini di uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile. Il documento definisce, infatti, i primi lineamenti di un piano d'azione mondiale per la tutela dell'ambiente, raccomandando ai governi di sviluppare politiche ambientali e di coinvolgere – nell'attuazione di azioni concrete – tutti i settori economici e sociali.

Il capitolo 28 dell'Agenda 21 impegna le Autorità locali ad adottare una Agenda 21 Locale, aprendo un dialogo con i propri cittadini, con le associazioni locali e con le imprese private. Anche il Quinto Programma ambientale dell'Unione Europea riconosce il ruolo essenziale delle amministrazioni locali nella concreta realizzazione dell'obiettivo della sostenibilità, invitando ogni singola comunità a contribuire attraverso la propria Agenda 21 Locale.

Il processo di Agenda 21 parte da una attenta analisi delle condizioni dell'ambiente, per giungere a definire il Piano di Azione Locale, suddiviso per anni e per programmi tematici ed oggetto di una continua attività di monitoraggio, valutazione e revisione. L'intero processo si caratterizza per l'approccio partecipativo e negoziale, con un diffuso coinvolgimento della comunità locale e in particolare dei diversi gruppi di interesse. L'adozione del Piano è la fase in cui gli attori scelgono, in base alle previsioni di efficacia e alle possibilità attrattive, tra le diverse opzioni di intervento e si assumono le responsabilità in ordine agli obiettivi fissati.

Attivare un processo di Agenda 21 Locale richiede una forte motivazione: anche se è evidente il ruolo assunto dall'azione locale nella difesa dell'ambiente, va sottolineato che per incidere realmente sulle politiche di sviluppo occorre la disponibilità dei soggetti all'innovazione ed al lavoro di gruppo interdisciplinare, facendo uso di metodologie di lavoro condivise.

L'Europa ha deciso di rispondere positivamente alla sfida dello sviluppo sostenibile, organizzando nell'anno 1994 la Conferenza di Aalborg (Danimarca), nel cui ambito si avvia la *Campagna Europea Città Sostenibili*. La Conferenza di Lisbona del 1996 e quella di Hannover del 2000 rappresentano, in seguito, ulteriori momenti di confronto importanti per i Paesi che hanno raccolto tale sfida.

In Italia, numerose sono le amministrazioni che, firmando la *Carta di Aalborg* e aderendo alla *Campagna Europea Città Sostenibili*, stanno promuovendo processi di Agenda 21 Locale sul proprio territorio.

L'idea-base è che una città sostenibile non è solo una città con un ambiente pulito.

Vengono a tal fine utilizzati gli "indicatori di sostenibilità", che superano i meri indicatori ambientali, consentendo di verificare i progressi verso la sostenibilità ottenuti dalle amministrazioni locali europee e di orientare le politiche europee di supporto e di stimolo a tali amministrazioni.

Su tali presupposti è stata varata l'iniziativa "Verso un profilo di Sostenibilità Locale – Indicatori Comuni Europei" dalla Commissione Europea e dal Gruppo di Esperti sull'Ambiente Urbano che hanno istituito, nell'anno 1999, un Gruppo di Lavoro dedicato al tema degli indicatori di sostenibilità a scala locale. Tale lavoro ha prodotto la definizione – "concertata" tra oltre 50 amministrazioni locali europee – di una lista di 10 indicatori comuni europei (ICE) adatti alla scala locale. Si è scelto di selezionare indicatori il

più possibile “integrati”, cioè in grado di riflettere l’interazione tra gli aspetti ambientali, economici e sociali ed i principi generali che definiscono l’idea di sostenibilità locale. È stata inoltre messa a punto la metodologia utilizzabile per l’applicazione, su scala locale, dell’indice di Impronta Ecologica.

Nell’anno 2000 è stato creato in Italia il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, associazione senza scopo di lucro, che si propone la promozione in Italia, ed in particolare nelle aree urbane, del processo di Agenda 21 Locale per rendere sostenibile lo sviluppo integrando aspetti economici, sociali ed ambientali, secondo gli indirizzi delle Carte di Aalborg, Goteborg e Ferrara. Ne fanno parte Regioni ed enti locali che partecipano alla vita dell’Associazione per migliorare la gestione dell’ambiente e per fare dello Sviluppo Sostenibile un passo verso un futuro più equo.

### 3. Il VI Programma di azione in materia di ambiente

Il VI Programma di azione in materia di ambiente intitolato: “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”, istituito con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio<sup>14</sup>, insiste sulla corretta applicazione della normativa ambientale vigente da parte degli Stati membri e annuncia che la Commissione farà pressione sugli Stati membri denunciando pubblicamente i casi di inadempienza.

Esso si riferisce al periodo tra il 22 luglio 2002 e il 21 luglio 2002, in cui è previsto l’allargamento dell’UE e quindi si applicherà anche ai nuovi Stati membri. Da questi esige la completa attuazione della legislazione ambientale vigente nell’UE ed annuncia un approfondimento del dialogo con amministratori, ONG ambientale e comunità imprenditoriali dei Paesi stessi.

Afferma come prioritaria anche la maggiore integrazione delle finalità ambientali nelle politiche esterne dell’UE, ad esempio per mezzo di metodologie e criteri di valutazione dell’impatto sulla sostenibilità per gli accordi commerciali ed il rafforzamento del ruolo dell’UE nel processo politico internazionale in campo ambientale.

Tutte le nuove proposte politiche in materia di ambiente saranno fondate su un più ampio dialogo e sulla partecipazione dei soggetti interessati sin dalle fasi iniziali, nonché sui dati scientifici ed economici affidabili. Sarà dato ulteriore sviluppo al monitoraggio mediante indicatori, aspetto per il quale la Commissione si avvarrà della collaborazione dell’Agenzia europea. La Commissione continuerà inoltre a finanziare le ONG ambientaliste, il cui lavoro costituisce un prezioso contributo.

Uno dei temi affrontati dal Programma è la collaborazione con l’industria e i consumatori, al fine di rendere più ecologici i modelli di produzione e consumo. Qui la Commissione intende far ricorso a un ampio ventaglio di strumenti, che spaziano da una politica integrata dei prodotti alla responsabilità ambientale, dalle misure fiscali ad una migliore informazione dei cittadini.

<sup>14</sup> In G.U.C.E. 10 settembre 2002, L. 242/1.



Il Programma sottolinea anche un aspetto messo in evidenza dal programma "Ambiente 2010": il nostro futuro, la nostra esigenza di continuare a integrare gli aspetti ambientali in politiche come i trasporti, l'energia e l'agricoltura, oltre all'importanza della pianificazione territoriale e degli interventi a livello regionale e locale per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Per la maggior parte dei settori, il Programma di azione si limita a fissare finalità generali, e non obiettivi quantificati.

Per ciascuna delle quattro aree prioritarie, il Programma riassume i problemi, definisce gli obiettivi ed elenca le azioni prioritarie da intraprendere: per numerosi problemi ambientali sono annunciate cosiddette "strategie tematiche", che riuniranno misure di diverso tipo per conseguire gli obiettivi ambientali con la massima efficienza economica.

Tali aree prioritarie sono:

### 1) **Cambiamento climatico**

Il conseguimento dell'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni dell'8% entro il 2008-2012 ai sensi del protocollo di Kyoto costituisce l'asse portante del nuovo programma.

Tuttavia la Commissione auspica abbattimenti più radicali delle emissioni mondiali, dell'ordine del 20-40% entro il 2020 e cita al proposito una stima scientifica secondo cui nel lungo periodo sarà necessario ottenere un calo del 70% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli dell'anno 1990.

Il programma evidenzia la necessità di modifiche strutturali, soprattutto nei comparti dei trasporti e dell'energia, ed auspica maggiori sforzi in direzione dell'efficienza e del risparmio energetico, l'istituzione di un regime di scambi delle emissioni a livello UE, ulteriori ricerche e sviluppi tecnologici e campagne di sensibilizzazione dei cittadini così da contare anche sul loro contributo. A fronte del fenomeno del cambiamento climatico, infine, la UE ritiene essenziale approntare opportune misure preventive.

### 2) **Natura e biodiversità**

L'Europa convive con la drammatica minaccia alla sopravvivenza di molte specie e dei loro habitat. Per scongiurarla, le pietre miliari dell'approccio comunitario sono la piena attuazione della rete Natura 2000 ed un insieme di piani d'azione settoriali per la biodiversità. È inoltre indispensabile approfondire e generalizzare la tutela del paesaggio e delle zone rurali, soprattutto mediante le politiche agricole e regionali.

Il programma annuncia poi nuove iniziative di salvaguardia dell'ambiente marino e proposte per la prevenzione degli incidenti industriali e minerari. Una strategia tematica per la tutela dei suoli schiuderà un nuovo settore della politica ambientale della Comunità.

### 3) **Ambiente e salute**

Vi è una crescente consapevolezza degli effetti dell'inquinamento sulla salute umana e la legislazione comunitaria ha affrontato molti problemi. Si impone ora un approccio solistico, che venga a capo delle complesse interconnessioni fra i vari rischi per la salute legati all'inquinamento. Meritano maggiore attenzione soprattutto i gruppi particolarmente vulnerabili della popolazione, come ad esempio i bambini.

Una voce cospicua dell'agenda "ambiente e salute" per gli anni a venire sarà la completa revisione del sistema comunitario di gestione dei rischi delle sostanze chimiche, cui si abbinerà l'altrettanto importante strategia tematica per la riduzione dei rischi causati dai pesticidi. L'attuazione della direttiva quadro sulle acque del 2000 e degli altri dispositivi vigenti sarà il punto focale del lavoro di salvaguardia della qualità idrica nell'UE; analoga sorte spetterà all'inquinamento acustico quando la direttiva quadro sul rumore sarà adottata dal Consiglio del Parlamento Europeo. Una strategia tematica sulla qualità dell'aria servirà a verificare l'efficacia delle norme vigenti e ad identificare lacune e priorità per il futuro.

#### 4) **Uso sostenibile delle risorse naturali e rifiuti**

Uno degli aspetti più problematici della politica ambientale dell'UE è l'inesorabile accumulo di rifiuti; il programma "ambiente 2010. Il nostro futuro, la nostra scelta" propone di sganciare la generazione di rifiuti dalla crescita economica, ad esempio ponendo maggiore enfasi sul riciclaggio e sulla prevenzione della generazione di rifiuti, da perseguire fra l'altro mediante una politica integrata dei prodotti. Ulteriori proposte si riferiscono a flussi specifici di rifiuti, come fanghi e rifiuti biodegradabili.

Un uso più efficiente delle risorse sarà il *leitmotiv* della strategia tematica sul consumo sostenibile delle risorse (altro settore il cui Sesto programma di azione ambientale segnerà una svolta). La Commissione ritiene che in questo come in altri settori la fissazione di elevati obiettivi non comprometterà, anzi promuoverà, la competitività dell'industria europea.

## 4. Piano di Efficienza Energetica 2011

Sul presupposto che l'efficienza energetica<sup>15</sup> può considerarsi la maggiore risorsa energetica per l'Europa, l'UE si è posta come obiettivo per l'anno 2020 il risparmio del 20% del proprio consumo di energia primaria rispetto alle previsioni, considerandola tappa fondamentale per il conseguimento dei propri obiettivi a lungo termine in materia di energia e di clima.

Conseguentemente, rispondendo all'invito del Consiglio Europeo del 4 febbraio 2011, che richiedeva "un'azione decisa per sfruttare il notevole potenziale di maggiori risparmi energetici sito negli edifici, nei trasporti e nei processi di produzione", la Commissione ha elaborato il Piano di efficienza energetica 2011.

Tale Piano propone una serie di misure vincolanti, da attuarsi mediante idonei strumenti legislativi, compresa una proposta di revisione delle direttive vigenti in tema di servizi energetici e cogenerazione<sup>16</sup>.

Poiché si è stimato che il maggiore potenziale di risparmio energetico è insito negli edifi-

<sup>15</sup> Per "efficienza energetica" si intende, sotto il profilo tecnico, l'utilizzo di minor energia, pur mantenendo un livello equivalente di attività o servizi economici. "Risparmio energetico" è un concetto più ampio, che comprende anche la riduzione dei consumi, attraverso cambiamenti di comportamento o diminuzione dell'attività economica. Nella pratica, i due concetti sono difficili da distinguere e talora usati in modo intercambiabile.

<sup>16</sup> Direttive 2006/32/CE e 2004/8/CE.

ci, il Piano è incentrato su strumenti atti a incentivare il processo di ristrutturazione di edifici pubblici e privati, a migliorare il rendimento energetico dei componenti e degli apparecchi in essi utilizzati. Per il settore dei trasporti, il Piano rimanda al prossimo Libro bianco sui trasporti. L'efficienza energetica nel settore dell'industria sarà potenziata stabilendo requisiti per le apparecchiature industriali, migliorando le informazioni fornite alle PMI e adottando misure per l'introduzione di audit energetici e di sistemi di gestione dell'energia.

La Commissione, nelle conclusioni del Piano, invita le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e tutte le parti interessate ad approvare il Piano, a partecipare attivamente al dibattito sulle misure di esecuzione e a cooperare strettamente alla sua attuazione.

## 5. La Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente

La Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente individua un'ampia gamma di attività che, se poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza, devono essere previste come ipotesi di reato dalla legislazione degli Stati membri.

L'art. 7 della Direttiva cit. affronta il tema della responsabilità delle persone giuridiche per le fattispecie di reato di cui detto, che nel nostro ordinamento comporterà l'estensione della disciplina contenuta nel d.lgs. 231/2001 alla materia ambientale.

Il termine fissato per il recepimento della Direttiva da parte degli Stati membri è scaduto il 26 dicembre 2010 e in data 7 luglio 2011 è stato emanato il d.lgs. 121/2011 recante recepimento della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione delle sanzioni per violazioni di cui diremo in seguito.

La Direttiva prevede esplicitamente quanto segue: "Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;

- d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;
- i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono<sup>17</sup>.

### 1.2.3 La legislazione italiana

#### 1. I Codici

Nel codice civile e nel codice penale sono inserite norme che – emanate prima della specifica normativa ambientale – tutelano, sia pure in forma indiretta e implicita, l'ambiente. Tali norme sono ad oggi ancora vigenti ed utilizzabili per casi specifici.

**L'articolo 2050 del codice civile** prende in esame la responsabilità derivante dall'esercizio di attività pericolose, prevedendo una presunzione di colpa a carico di chi eserciti tale tipo di attività. Il problema è quello di accertare caso per caso l'esistenza di una pericolosità nell'attività svolta, anzi, "quel" grado di pericolosità, tale da giustificare l'applicazione di una responsabilità particolare. In proposito, una costante giurisprudenza ha fissato il seguente principio:

"... costituiscono attività pericolose a sensi dell'art. 2050 c.c., non solo quelle che tali sono qualificate dalla legge di P.S. o da altre leggi speciali, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino la rilevante possibilità del verificarsi di un danno per la loro spiccata potenzialità offensiva"<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Per tutte: Cass. civ., sez. III, 27 luglio 1990, n. 7571.